



BANCO DE PORTUGAL  
EUROSISTEMA

# Parecer do Banco de Portugal sobre o Projeto de Proposta de Lei que cria e regula o Sistema Nacional de Supervisão Financeira

Lisboa, 13 de fevereiro de 2019



## Índice

Índice.....	1
Sumário Executivo.....	6
I. Enquadramento .....	17
a) Antecedentes .....	17
b) Estatuto de independência do Banco de Portugal.....	18
c) Enquadramento das funções do Banco de Portugal na União Bancária .....	24
d) Organização interna atual do Banco de Portugal e instrumentos de gestão utilizados.....	25
i) Reforço do modelo de governo, organização e processos .....	25
ii) Reorganização da função de supervisão bancária com autonomização da função de estabilidade financeira.....	26
iii) Autonomização da função de resolução.....	28
iv) Gestão do risco .....	28
v) Execução orçamental e gestão patrimonial.....	30
vi) Normas de conduta.....	31
vii) Avaliação interna .....	33
viii) Transparência e <i>accountability</i> .....	34
II. Proposta de revisão da Lei Orgânica do Banco de Portugal e de estabelecimento de um Comité de Avaliação e Remuneração.....	36
a) Impactos na independência do Banco de Portugal: análise geral .....	36
b) Normas que regulam a capacidade do Banco de Portugal .....	36
c) Autonomia do exercício de funções de banco central e de supervisão .....	37
d) Obrigação do Banco de Portugal de autonomizar operacionalmente certas funções.....	37
e) Função regulatória do Banco de Portugal.....	39
f) Poder regulamentar do Banco de Portugal .....	40
g) Função de supervisão do Banco de Portugal .....	41



h)	Criação de pessoas coletivas públicas “ <i>na dependência</i> ” do Banco de Portugal .....	42
i)	Função de resolução de conflitos .....	43
j)	Designação dos membros do Conselho de Administração do Banco de Portugal e do Conselho de Auditoria .....	44
k)	Requisitos de adequação e regime de incompatibilidades aplicável aos membros do Conselho de Administração e do Conselho de Auditoria .....	45
l)	Reforma do Conselho de Auditoria do Banco de Portugal .....	46
m)	Mandato dos membros do Conselho de Administração e do Conselho de Auditoria.....	46
n)	Causas de exoneração e outras questões relacionadas com a cessação de funções dos membros do Conselho de Administração.....	47
o)	Regime remuneratório e comissão de avaliação e remunerações.....	50
p)	Conselho Consultivo.....	52
q)	Comissão de Ética e normas de conduta .....	53
r)	Normas que regulam a organização interna do Banco de Portugal .....	55
s)	Regime aplicável à contratação de entidades externas .....	58
t)	Aplicação aos trabalhadores do Banco de Portugal das regras respeitantes a acumulações e incompatibilidades estabelecidas para os trabalhadores em funções públicas.....	59
u)	Regime de acumulações e incompatibilidades aplicável a dirigentes e equiparados .....	60
v)	Regras sobre recrutamento de trabalhadores e designação de titulares de cargos dirigentes e equiparados .....	61
w)	Regime de contratação pública aplicado ao Banco de Portugal.....	62
x)	Responsabilidade do Banco de Portugal, membros dos seus órgãos e respetivos trabalhadores 63	
y)	Divulgação pública de informação pelo Banco de Portugal .....	64
z)	Controlo externo à atividade do Banco .....	65
i)	Especificidades aplicáveis às auditorias ao BCE e aos bancos centrais no âmbito do SEBC.	65
ii)	Sujeição do Banco de Portugal ao Tribunal de Contas .....	67



iii)	Sujeição do Banco de Portugal a controlo direto por parte do Ministério das Finanças e, em especial, da IGF .....	68
iv)	Prestação de contas à Assembleia da República pelo Banco de Portugal.....	70
III.	Conselho Nacional de Supervisores Financeiros.....	71
a)	Comentários gerais ao Projeto de Proposta de Lei.....	71
i)	Âmbito e atribuições do CNSF .....	72
ii)	Coerência e eficácia do modelo.....	73
iii)	Insuficiente consideração das especificidades institucionais do Banco de Portugal e do contexto da União Bancária .....	75
b)	Modelo de <i>governance</i> do CNSF.....	75
c)	Poder regulatório do CNSF.....	77
d)	Poderes de coordenação do CNSF .....	78
e)	Proteção dos clientes de produtos e serviços financeiros.....	79
f)	Promoção da literacia financeira .....	79
g)	Reforço da interligação dos sistemas das autoridades de supervisão relativos a reclamações e interligação de bases de dados.....	80
h)	Coordenação da análise e coerência acrescida das respostas às reclamações .....	81
i)	Relação do CNSF com entidades europeias.....	81
j)	Criação de uma entidade de resolução alternativa de litígios a funcionar junto do CNSF.....	82
k)	Estudo sobre instância de recurso em matéria administrativa .....	83
l)	Conselho Geral de Supervisão de Auditoria .....	83
m)	Financiamento do CNSF .....	83
IV.	Autoridade macroprudencial nacional .....	86
a)	Definição do modelo de atribuições e funções de autoridade macroprudencial .....	86
b)	Comentários ao modelo proposto no âmbito macroprudencial e questões essenciais a salvaguardar.....	88



V.	Autoridade de Resolução e Administração de Sistemas de Garantia.....	92
a)	Comentários de carácter geral e estrutural.....	92
i)	Salvaguarda da estabilidade financeira no regime de resolução bancária.....	92
ii)	A separação entre as funções de resolução, de supervisão e de banco central .....	92
iii)	A separação entre as funções de planeamento da resolução e de aplicação de medidas de resolução.....	95
iv)	A articulação com o Mecanismo Único de Resolução .....	97
v)	Principais ineficiências resultantes da fragmentação resultante do modelo proposto .....	99
b)	Apresentação de uma alternativa ao modelo proposto.....	100
c)	Comentários concretos ao articulado do Projeto de Proposta de Lei .....	104
VI.	Regime de liquidação das instituições de crédito e sociedades financeiras .....	107
i)	Comentário à proposta de alteração ao Decreto-Lei n.º 199/2006, de 25 de outubro .....	107
ii)	Comentários a outras disposições do Projeto de Proposta de Lei relativas a liquidação ..	109
VII.	Comité Nacional para a Estabilidade Financeira.....	111
VIII.	Comissão de Coordenação das Políticas de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo .....	112
a)	Retirada de assento às três autoridades de supervisão no Comité Executivo da Comissão de Coordenação .....	112
i)	Potencial conflito entre as atribuições do CNSF e da Comissão de Coordenação .....	112
ii)	Centralidade do papel do Banco de Portugal e importância de manutenção dos canais de cooperação já estabelecidos.....	113
iii)	Perigo de desvirtuamento da componente operacional da Comissão de Coordenação ...	114
b)	Transferência da presidência da Comissão de Coordenação para o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.....	115
c)	Eliminação da possibilidade de se incluírem representantes de outros organismos no Comité Executivo da Comissão de Coordenação .....	117



d)	Conveniência da manutenção do atual quadro institucional em matéria de prevenção do BC/FT	
	117	
IX.	Disposições transitórias .....	119
X.	Outras questões .....	121
e)	Alterações à Lei Orgânica do Ministério das Finanças.....	121
f)	Alterações à Lei de Enquadramento Orçamental.....	121
g)	Financiamento da Autoridade da Concorrência .....	122
h)	Tipificação de condutas para efeitos de sancionamento .....	124
i)	Avaliação legislativa .....	124
XI.	Propostas concretas de redação.....	126



## Sumário Executivo

1. No dia 11 de janeiro de 2019, o Ministério das Finanças solicitou, no âmbito de um procedimento de consulta direta ao Banco de Portugal, à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (“**ASF**”) e à Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (“**CMVM**”), o envio de contributos do Banco de Portugal relativamente ao Projeto de Proposta de Lei n.º 575/2018 (“**Projeto de Proposta de Lei**”), que estabelece o Sistema Nacional de Supervisão Financeira (“**SNSF**”).
2. O Banco de Portugal é um órgão constitucional e o banco central da República Portuguesa, com estatuto de independência reforçado, nos termos da Constituição da República Portuguesa e do Direito da União Europeia. O estatuto de independência do Banco de Portugal é uma condição necessária para a sua participação no Eurosistema e, assim, para a participação de Portugal no Euro.
3. Estas regras relativas à independência visam proteger o Banco de Portugal de influências externas do ponto de vista institucional, pessoal, funcional e financeiro. A independência de banco central encontra-se consagrada, no Direito da União Europeia, como um bem jurídico que merece tutela a nível dos Tratados. A proteção desse bem com dignidade constitucional, na ordem jurídica europeia, reflete uma visão da independência de banco central como um valor fundamental dos Estados membros que adotaram o euro para garantir a estabilidade de preços e, desse modo, a previsibilidade e a tutela das expectativas dos agentes económicos nas suas decisões e transações.
4. O Banco de Portugal tem também um estatuto de independência decorrente do exercício das suas atribuições enquanto autoridade de supervisão microprudencial e de resolução, por força do Direito da União Europeia. Este estatuto de independência é uma condição necessária para a sua integração na União Bancária.
5. Sendo o Banco de Portugal uma pessoa coletiva única, o seu estatuto de independência estende-se a todas as atribuições que lhe são legalmente cometidas, sob pena de se afigurar



possível a interferência externa, ainda que de modo indireto ou incidental, no exercício independente das suas funções de banco central e de supervisor.

6. A independência do Banco de Portugal tem, naturalmente, também repercussão na configuração jurídica do estatuto dos respetivos órgãos, mormente do seu Conselho de Administração e na salvaguarda da independência pessoal dos seus membros. O Banco de Portugal preconiza, em particular no que respeita às propostas agora apresentadas pelo Governo relativamente ao Conselho de Administração, o seguinte:

- a) Concorda-se com a adoção de um modelo de mandatos com uma duração mais alargada, não renováveis, para os membros do Conselho de Administração, mas entende-se também que tal só será plenamente salvaguardado se for acautelado o princípio do exercício do mandato completo, não sendo de acompanhar, assim, na perspetiva do Banco de Portugal, a solução vertida no Projeto da Proposta de Lei de permitir a nomeação do Governador e dos Vice-Governadores apenas para cumprirem o período remanescente de determinado mandato em curso;
- b) Entende-se que o Projeto de Proposta de Lei deve ser revisto no que respeita à previsão das causas de cessação do mandato dos membros do Conselho de Administração do Banco de Portugal. Com efeito, os membros do Conselho de Administração devem ser inamovíveis, como garantia contra influências externas sobre a sua capacidade de tomada de decisão, devendo admitir-se causas de exoneração excecionais, tal como previsto nos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e Banco Central Europeu, em especial atendendo às funções desempenhadas junto do Banco Central Europeu pelo Governador do Banco de Portugal;
- c) O Banco de Portugal concorda que a nomeação do Governador seja efetuada por resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do membro do Governo responsável pela área das finanças, após parecer fundamentado da comissão competente da Assembleia da República. Quanto à designação dos demais membros do Conselho de Administração, o Banco de Portugal preconiza um



modelo baseado na prévia consulta recíproca entre o membro do Governo responsável pela área das finanças e o Governador do Banco de Portugal, o qual favoreça a coesão das equipas de gestão e a adequação do perfil de novos membros do Conselho de Administração.

7. Relativamente aos restantes órgãos do Banco de Portugal, mantendo-se, com as devidas adaptações em virtude da natureza de cada órgão e conforme explicitado nas propostas que se formulam em anexo à consideração do Governo, propõe-se o seguinte:
  - a) Deve encontrar-se expressamente prevista na Lei Orgânica do Banco de Portugal que o Conselho de Auditoria dispõe de uma competência de controlo de gestão, à semelhança do que já ocorre no Código das Sociedades Comerciais;
  - b) O Conselho Consultivo deve continuar a ser presidido pelo Governador do Banco de Portugal, não devendo ser desvirtuada a natureza consultiva deste órgão, quer no que respeita às suas competências e modo de funcionamento, quer no que toca à respetiva composição;
  - c) O estatuto da Comissão de Ética, que se advoga poder ser antes denominada como Conselho de Ética, pode ser aperfeiçoado, bem como o respetivo elenco de poderes, conforme se propõe, em anexo, à consideração do Governo.
8. Entende o Banco de Portugal que a intervenção da Inspeção-Geral de Finanças junto do Banco de Portugal, prevista no Projeto de Proposta de Lei, colide, de forma relevante, com o estatuto de independência do Banco de Portugal, atendendo à natureza daquela Inspeção-Geral como serviço da Administração Direta do Estado e situado, por isso, na esfera dos poderes de direção do Ministro das Finanças. Afigura-se que a sujeição do Banco de Portugal ao controlo de um serviço da Administração Direta do Estado, subordinada aos poderes hierárquicos de um membro do Governo, faria perigar a sua autonomia de gestão, a qual integra as garantias de independência de banco central e corresponde às melhores práticas internacionais, de acordo com exercícios de *benchmarking* com outros bancos centrais e entidades homólogas.



9. O Banco de Portugal considera antes que a atual sujeição da respetiva atividade, nos termos da lei, à jurisdição do Tribunal de Contas deve ser mantida, em conformidade com o estatuto constitucional e o Direito da União Europeia aplicável ao Banco. Também é relevante notar que o Banco de Portugal se encontra sujeito ao controlo de auditor externo, aprovado pelo Conselho da União Europeia mediante recomendação do BCE, que exerce de forma plena a revisão legal de contas.
10. O Banco de Portugal deve também, nos termos da lei e conforme modelo em vigor de fiscalização sucessiva pelo Tribunal de Contas e prestação de contas ao Governo e à Assembleia da República, manter um grau de ampla autonomia relativamente à sua gestão, designadamente do ponto de vista da gestão de recursos humanos e da gestão financeira e patrimonial. Esta autonomia acrescida é essencial para que o Banco de Portugal possa exercer cabalmente as suas funções, de forma eficiente e eficaz, atendendo à missão que lhe está constitucional e legalmente cometida – estabilidade de preços, no caso da política monetária, e estabilidade financeira, enquanto banco central e supervisor.
11. Uma excessiva interferência nessa autonomia de gestão, decorrente de uma indesejável e intensa granularidade e prescritividade de disposições a constar de uma futura versão revista da sua lei orgânica – conforme se entende estar previsto na versão do Projeto de Proposta de Lei objeto da presente consulta –, limitará o Banco de Portugal na sua capacidade de gerir adequadamente os seus recursos humanos no âmbito da prossecução das suas missões. No entender do Banco de Portugal, deverá privilegiar-se a definição legal dos parâmetros e princípios orientadores dessa gestão autónoma dos recursos, com salvaguarda da margem de gestão do Banco de Portugal para que este possa adotar, no estrito respeito pela legislação em vigor, os instrumentos de natureza contratual ou os procedimentos gestionários que melhor permitam prosseguir aqueles parâmetros e princípios orientadores definidos na sua lei orgânica e demais legislação. O Banco de Portugal considera que essa seria uma linha de orientação da presente reforma que acautelaria melhor, na vertente institucional, não só o quadro jus-constitucional e legal, como também as recomendações e as melhores práticas internacionais a este respeito.



**12.** A independência do Banco de Portugal é também protegida por força da proibição do financiamento monetário, prevista no Direito da União Europeia. Neste sentido, a retirada de atribuições ao Banco de Portugal pode implicar que o Banco de Portugal se veja impossibilitado de continuar a financiá-las, desde logo num novo quadro institucional, e portanto com o eventual ónus acrescido desse financiamento a cargo dos agentes do mercado, das outras entidades que integram o SNSF ou dos próprios contribuintes ou clientes e investidores de produtos financeiros. A este propósito e considerando diversas soluções de salvaguarda e de mitigação que têm vindo a ser adotadas noutras ordens jurídicas integrantes da União Económica e Monetária, o Banco de Portugal apresenta, nesta ocasião, ao Governo um conjunto de alternativas à configuração do Sistema Nacional de Supervisão Financeira, tal como preconizado no Projeto de Proposta de Lei, no sentido de, caso isso seja pretendido pelo legislador, ser possível ao Banco de Portugal continuar a contribuir para o financiamento de certas atividades que seriam agora transferidas para outras entidades.

**13.** É indissociável do estatuto de independência do Banco de Portugal um conjunto de valores relacionados com a integridade e a ética no desenvolvimento da sua atividade, acompanhados de um forte compromisso com a transparência e com a implementação de mecanismos de *accountability*. Neste contexto, à luz da experiência do Banco de Portugal, encimada pela crescente prestação de informação aos órgãos de soberania, designadamente através de uma intensificação do reporte à Assembleia da República relativamente a múltiplas matérias, importa referir, desde logo o importante papel desempenhado pelo Conselho de Auditoria do Banco de Portugal (associado ao reforço dos meios humanos e logísticos afetos ao mesmo), a atividade do seu auditor externo e o reforço da auditoria interna do Banco de Portugal, a adoção de códigos de conduta internos e a sua divulgação pública ou ainda a adoção de uma política de comunicação orientada para a proximidade e transparência, que inclui a publicação de diversos instrumentos de gestão do Banco de Portugal no seu sítio institucional (com destaque para a divulgação pública suas prioridades estratégicas).

**14.** Por outro lado, a respeito do financiamento do SNSF, o Banco de Portugal considera que o modelo preconizado no Projeto de Proposta de Lei resulta numa desrazoável proliferação de taxas – as taxas já cobradas no contexto do Mecanismo Único de Supervisão, as taxas do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, a que se poderiam ainda juntar taxas do



**BANCO DE PORTUGAL**

EUROSISTEMA

próprio Banco de Portugal, caso este viesse a ser forçado a repercutir nas entidades supervisionadas o custo de financiar a Autoridade da Concorrência. E isto porque essa futura obrigação, tal como configurada atualmente no Projeto da Proposta de Lei, constituiria, no entendimento do Banco de Portugal, uma violação da proibição europeia do financiamento monetário.

- 15.** Atentando na arquitetura institucional do SNSF, tal como configurada no Projeto de Proposta de Lei, o Banco de Portugal recomenda que a mesma seja ainda objeto de ajustamentos relevantes, considerando a arquitetura institucional europeia – mormente, atendendo às limitações impostas pelo Sistema Europeu de Bancos Centrais e pela União Bancária (Mecanismo Único de Supervisão e Mecanismo Único de Resolução). Nesse sentido, o Banco de Portugal aproveita esta oportunidade de consulta prévia para apresentar ao Governo um conjunto de propostas alternativas que visam permitir a supressão ou a mitigação dos riscos decorrentes da indesejável desconformidade, ainda que parcial, com a arquitetura e normativos da União Europeia, bem como a contribuir para a maximização da eficiência e eficácia do novo modelo de supervisão financeira.
- 16.** Em especial, o Banco de Portugal, anotando como muito positiva a proposta do Governo de ser mantido o modelo institucional tripartido (Banco de Portugal, ASF e CMVM) como base do novo modelo de supervisão, entende que ainda se afigura desejável equacionar aperfeiçoamentos no Projeto de Proposta de Lei na vertente do figurino institucional a acolher na futura legislação, com destaque para o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (do ponto de vista do respetivo estatuto e, em particular, enquanto autoridade macroprudencial), para a coordenação em matéria de branqueamento de capitais e ainda para a futura autoridade de resolução. Neste sentido, o Banco de Portugal apresenta em anexo, ao Governo, propostas alternativas específicas de configuração institucional do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, procurando acautelar as preocupações suscitadas e contribuir, assim, para o aperfeiçoamento do Projeto de Proposta de Lei.
- 17.** Relativamente aos estatutos do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, considerando-se positiva a previsão da rotatividade da presidência deste Conselho, bem como da paridade de direito de voto entre os seus membros, entende, no entanto, o Banco de



Portugal que a acumulação de múltiplas atribuições no Conselho Nacional de Supervisores Financeiros pode comprometer a eficácia que se pretende atribuir ao funcionamento desta nova pessoa coletiva pública, dado que aquelas atribuições serão, por vezes, conflitantes entre si e sobrepõem-se, frequentemente, às atribuições do Banco de Portugal, da ASF e da CMVM. O Banco de Portugal entende, assim, relativamente ao Conselho Nacional de Supervisores Financeiros que deveria ser acautelada:

- a) Uma alocação clara de atribuições ao Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, com uma hierarquia de atribuições legalmente estabelecida em que esteja assegurada a primazia à promoção da estabilidade financeira;
- b) A coerência e a eficácia do modelo de articulação entre as autoridades de supervisão e o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, evitando-se burocracias desnecessárias, perda de sinergias, perda de eficiência e potenciais conflitos de competências;
- c) A especificidade decorrente do facto de o Banco de Portugal exercer as suas atribuições de supervisão microprudencial no contexto do Mecanismo Único de Supervisão (e não apenas no contexto do Sistema Europeu de Supervisão Financeira).

**18.** Deste modo, o Banco de Portugal defende:

- a) Que o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros deve manter a sua vocação de coordenação das autoridades de supervisão, não assumindo primazia em relação às mesmas, em termos que podem, inclusivamente, colidir com o respetivo estatuto de independência;
- b) Que o Projeto de Proposta de Lei pode clarificar, de modo mais explícito, que o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros deve assumir funções de coordenação reforçada apenas em matérias de natureza e de âmbito transversal, reforçando-se, assim, a sua atual missão e preservando-se por isso, nos termos da



lei e dos respetivos diplomas estatutários, as esferas de atuação das autoridades de supervisão de âmbito setorial;

- c) Que o poder regulatório do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros e respetiva relação com o poder regulatório das demais autoridades de supervisão deve estar previsto de forma clara, evitando-se sobreposições e salvaguardando-se a esfera de intervenção de cada autoridade;
- d) Que o CNSF atue através de instrumentos de *soft law*, aos quais está associado um mecanismo robusto de *comply or explain*, em detrimento de eventuais instrumentos jurídicos vinculativos;
- e) Que, por uma questão de certeza e segurança jurídicas, não deve ser prevista a possibilidade de delegação de competências pelo Conselho Nacional de Supervisores Financeiros nas autoridades de supervisão, devendo estas sempre prosseguir atribuições e competências cometidas diretamente por lei;
- f) Que o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros não deve cobrar taxas de supervisão, mantendo-se o Banco de Portugal disponível para analisar a alteração do modelo de financiamento por parte das autoridades de supervisão;
- g) Que o Conselho Geral de Supervisão de Auditoria deve funcionar junto do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros ou manter o seu funcionamento junto da CMVM;
- h) Que a eventual criação de uma entidade de resolução alternativa de litígios junto do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros deve ter em atenção a obrigação já existente de as entidades supervisionadas colocarem à disposição dos clientes soluções de resolução alternativa de litígios.

**19.** Quanto à política macroprudencial, o Banco de Portugal reitera a convicção de que, como a experiência tem demonstrado, deve o Banco de Portugal manter-se como autoridade



macroprudencial nacional, tendo presentes as recomendações internacionais e as melhores práticas quanto a esta matéria, as quais reconhecem que os bancos centrais se encontram, entre outros fatores, em situação privilegiada para avaliar, de forma transversal, riscos sistémicos que afetem o sistema financeiro.

- 20.** De qualquer modo, conferindo-se essa atribuição ao Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, não se encontra ainda assegurada, no Projeto de Proposta de Lei, uma preponderância efetiva do banco central no seio desse Conselho quando este age enquanto autoridade macroprudencial nacional.
- 21.** Do ponto de vista da prevenção e combate ao branqueamento de capitais, o Banco de Portugal considera que o modelo de articulação institucional vigente tem funcionado de forma eficaz, conforme realçado recentemente pelo GAFI. Desse modo, questiona-se se as alterações visadas, a este propósito, pelo Projeto de Proposta de Lei não poderão vir a colocar em causa esse trajeto no combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Relativamente, em particular, às propostas apresentadas no que respeita à Comissão de Coordenação das Políticas de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo, entende o Banco de Portugal o seguinte:
- a)** O atual sistema tem funcionado adequadamente, não se vendo motivo, nesta fase, para o alterar;
  - b)** Neste sentido, deve manter-se o assento das três autoridades de supervisão no Comité em causa, mantendo o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros apenas uma posição de coordenação, nos termos dos respetivos estatutos;
  - c)** Deve manter-se a atual solução de presidência do Comité;
  - d)** A configuração do Sistema Nacional de Supervisão Financeira e a sua articulação com este Comité, tal como agora proposto, implicará a indesejável, porque ineficiente, multiplicação de órgãos de coordenação relativamente ao tema do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo;



- e) Deve ser prevista a possibilidade de reuniões alargadas, com representantes de outras entidades não participantes no Comité.

**22.** O Banco de Portugal considera que a proposta de criação da Autoridade de Resolução e Administração de Sistemas de Garantia, tal como apresentada no Projeto de Proposta de Lei, suscita preocupações que se prendem com a separação entre as funções de resolução, de supervisão e de banco central, a separação entre as funções de planeamento da resolução e de aplicação de medidas de resolução, a incontornável necessidade de adequada articulação com o Mecanismo Único de Resolução, risco elevado de ineficiências resultantes da fragmentação resultante do modelo proposto. Assim, em alternativa ao modelo proposto e atendendo, designadamente, à proibição de financiamento monetário, o Banco de Portugal considera o seguinte:

- a) A Autoridade de Resolução e Administração de Sistemas de Garantia deveria ser criada como entidade administrativa independente a funcionar junto do Banco de Portugal, a qual congregaria todas as atribuições inerentes à autoridade de resolução nacional, e disporia de estatutos próprios;
- b) O Conselho de Administração desta autoridade incluiria representantes da ASF, da CMVM e do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, conforme proposto no Projeto de Proposta de Lei;
- c) O Conselho de Administração teria diferentes competências, dependendo da configuração em que estivesse a funcionar a cada momento;
- d) O Fundo de Resolução e o Fundo de Garantia de Depósitos funcionariam junto da nova autoridade, mas o Sistema de Indemnização a Investidores continuaria a funcionar junto da CMVM;
- e) O Banco de Portugal prestaria o apoio necessário ao funcionamento da nova autoridade, em termos a definir pela lei.



**23.** Por fim, o Banco de Portugal, atendendo ao carácter estrutural e à complexidade da reforma ora proposta, considera da maior importância que venha a ser promovida uma consulta pública alargada que permita a um conjunto de *stakeholders* e de entidades representativas do mercado, de clientes e de investidores, pronunciar-se sobre as múltiplas questões corporizadas no Projeto de Proposta de Lei.



## I. Enquadramento

No dia 11 de janeiro de 2019, o Ministério das Finanças solicitou, no âmbito de um procedimento de consulta direta apenas ao Banco de Portugal, à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) e à Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), o envio de contributos do Banco de Portugal relativamente ao Projeto de Proposta de Lei n.º 575/2018 (**“Projeto de Proposta de Lei”**), que estabelece o Sistema Nacional de Supervisão Financeira (**“SNSF”**).

O presente parecer e o respetivo anexo visam dar resposta por parte do Banco de Portugal à referida solicitação, sem prejuízo de outros comentários e contributos futuros que o Banco de Portugal considere relevantes ou que venham a ser solicitados pelo Governo ou pela Assembleia da República no âmbito do processo legislativo que venha a ser desencadeado a este propósito.

### a) Antecedentes

Através do Despacho n.º 1041-B/2017, de 25 de janeiro de 2017, o Ministro das Finanças determinou a constituição de um grupo de trabalho com o propósito de avaliar o modelo de supervisão vigente e propor uma reforma do mesmo. Ainda em 2017, o grupo de trabalho apresentou um relatório sobre a reforma do modelo de supervisão financeira, que o Banco de Portugal teve a oportunidade de comentar, de forma detalhada, no decurso da consulta pública na altura promovida pelo Ministério das Finanças.

Desde então, a pedido do Ministério das Finanças, o Banco de Portugal foi enviando a este Ministério diversos contributos a propósito de propostas parciais relativas à reforma do modelo de supervisão financeira, tendo apresentado, nesse contexto, propostas complementares de aperfeiçoamento do modelo de supervisão financeira atualmente vigente em Portugal, recuperando, por exemplo, algumas das sugestões que o Banco de Portugal formulou, nesta sede, em 2012 e que não chegaram a ter acolhimento legislativo.

A par destes trabalhos preparatórios da reforma do modelo de supervisão, liderados pelo Ministério das Finanças, importa destacar duas vertentes de intervenção regulatória que cruzam, de modo relevante, com o presente impulso de reforma institucional e do regime da supervisão financeira nacional, ainda que não refletidos no Projeto de Proposta de Lei.

Por um lado, em outubro de 2018, o Banco de Portugal enviou ao Ministério das Finanças um anteprojecto de Código da Atividade Bancária (**“CAB”**), com vista à substituição do Regime Geral das



Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (“**RGICSF**”) como diploma central de regulação da atividade das instituições de crédito e das sociedades financeiras, bem como, do ponto de vista prudencial, das empresas de investimento, traduzindo diversas propostas do Banco de Portugal para a reforma do regime material da atividade bancária e financeira em Portugal. Por outro lado, em janeiro de 2019, o Ministério das Finanças solicitou ao Banco de Portugal um parecer relativamente a uma proposta de anteprojecto de transferência de atribuições e competências do Banco de Portugal para a CMVM no que respeita à supervisão prudencial das sociedades gestoras de fundos de investimento mobiliário e imobiliário e das sociedades gestoras de fundos de titularização de créditos. Esta proposta de anteprojecto, tendo sido apresentada ao Ministério das Finanças pela CMVM, já foi, entretanto, objeto de análise preliminar pelo Banco de Portugal, não estando refletida, todavia, no presente Projeto de Proposta de Lei.

#### **b) Estatuto de independência do Banco de Portugal**

Conforme resulta do artigo 102.º da Constituição da República Portuguesa (“**CRP**”), o Banco de Portugal *“é o banco central nacional e exerce as suas funções nos termos da lei e das normas internacionais a que o Estado Português se vincule”*.

Enquanto banco central, o Banco de Portugal exerce as suas atribuições e competências no contexto do Sistema Europeu de Bancos Centrais (“**SEBC**”), sendo a sua atuação protegida por um robusto estatuto de independência, essencial ao exercício daquelas atribuições e competências.

Este estatuto de independência do banco central, previsto em primeira linha pelo Direito da União Europeia, no artigo 130º do Tratado para o Funcionamento da União Europeia (“**TFUE**”) e no artigo 7º dos Estatutos do SEBC e do Banco Central Europeu (“**BCE**”), é condição imperativa e necessária não apenas para que o Banco de Portugal possa participar no SEBC, mas também para que Portugal possa integrar a área do Euro.

Prevê-se especificamente no âmbito do princípio da independência dos bancos centrais que *“o BCE, os bancos centrais nacionais, ou qualquer membro dos respetivos órgãos de decisão, não podem solicitar ou receber instruções das instituições, órgãos ou organismos comunitários, dos governos dos Estados membros ou de qualquer outra entidade”* e, reversamente, que *“as instituições, órgãos e organismos comunitários, bem como os governos dos Estados membros, comprometem-se a respeitar este princípio e a não procurar influenciar os membros dos órgãos de decisão do BCE ou dos bancos centrais nacionais no exercício das suas funções”*.



A independência do Banco de Portugal pode ser subdividida em quatro vertentes essenciais: institucional, funcional, pessoal e financeira<sup>1</sup>. Assim:

- Do ponto de vista *institucional*<sup>2</sup>, o banco central não pode encontrar-se sujeito à influência de terceiros relativamente à sua estrutura, funcionamento, tomada de decisão e exercício de poderes enquanto banco central, o que implica que lhe seja legalmente reconhecido um elevado nível de discricionariedade administrativa na prossecução das suas atribuições, a qual está sempre balizada, naturalmente, pela legislação que regula essa sua atividade;
- Do ponto de vista *funcional*<sup>3</sup>, é ao banco central que compete definir quais os instrumentos que pretende utilizar na prossecução do objetivo da estabilidade de preços, sem interferências externas ou dependência de qualquer outra autoridade;
- Do ponto de vista *pessoal*<sup>4</sup>, os membros dos órgãos decisórios do banco central devem dispor de salvaguardas relativamente à sua capacidade para tomar decisões sem influência externa,

---

<sup>1</sup> Cfr. Relatório de Convergência do BCE, pág. 20, na qual se prevê que “O conceito de “independência do banco central” inclui vários tipos de independência que devem ser avaliados separadamente – nomeadamente, os aspetos da independência funcional, institucional, pessoal e financeira. Ao longo dos últimos anos, estes aspetos da independência do banco central têm vindo a ser objeto de análise mais aprofundada nos pareceres adotados pelo BCE.”

Este Relatório de Convergência, datado de maio de 2018, encontra-se disponível através do seguinte URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/ecb.cr201805.pt.pdf?d9bdfc0cb29364a6aedb102a02457b47>

<sup>2</sup> Cfr. Relatório de Convergência do BCE de 2018, pág. 21-22, que refere o seguinte “O princípio da independência institucional encontra-se expressamente consagrado no artigo 130.º do Tratado e no artigo 7.º dos Estatutos. Estes dois artigos proibem os BCN, e os membros dos respetivos órgãos de decisão, de solicitar ou receber instruções das instituições ou organismos da UE, dos governos dos Estados-Membros ou de qualquer outra entidade. Além disso, proibem as instituições, órgãos, organismos ou agências da UE, e ainda os governos dos Estados-Membros, de procurarem influenciar os membros dos órgãos de decisão dos BCN cujas decisões possam ter impacto no cumprimento, pelos BCN, das suas atribuições relacionadas com o SEBC. (...)”

Se um BCN estiver organizado como pessoa coletiva pública, organismo especial de direito público ou simplesmente como sociedade de responsabilidade limitada, existe o risco de os titulares do seu capital tentarem influenciar a tomada de decisões relativas a atribuições no âmbito do SEBC. Quer seja exercida através de direitos de acionistas, quer de outra forma, tal influência pode afetar a independência dos BCN, devendo, portanto, ser restringida por lei.”

<sup>3</sup> Cfr. Relatório de Convergência do BCE de 2018, pág. 20, que estabelece que “A independência funcional exige que a finalidade principal de cada BCN seja expressa com clareza e certeza jurídica e esteja em perfeita harmonia com o objetivo primordial de manutenção da estabilidade de preços enunciado no Tratado. A melhor forma de o conseguir é conceder aos BCN os instrumentos e os meios necessários para alcançarem esse objetivo, sem estarem dependentes de qualquer outra autoridade. A exigência do Tratado relativa à independência do banco central reflete a opinião generalizada de que uma instituição totalmente independente e dotada de um mandato definido de forma precisa serve melhor o objetivo primordial de manutenção da estabilidade de preços.”

<sup>4</sup> Cfr. Relatório de Convergência do BCE de 2018, pág. 24-25, que apontam que “O artigo 14.º-2 dos Estatutos estipula que os estatutos dos BCN têm de prever, designadamente, que o mandato dos governadores não seja inferior a cinco anos. Além disso, protege os governadores de demissão arbitrária, determinando que estes só podem ser demitidos das suas funções se deixarem de preencher os requisitos necessários ao exercício das



o que se traduz em requisitos para a sua designação, proteção relativamente à sua exoneração arbitrária, bem como uma duração mínima do respetivo mandato;

- Do ponto de vista *financeiro*<sup>5</sup>, o banco central deve dispor em especial de autonomia financeira (de capital), e autonomia em termos operacionais, tanto no que respeita à disponibilidade de recursos humanos, como de recursos financeiros suficientes para exercer de forma independente as suas atribuições e cumprir o seu mandato (autonomia de gestão).

O estatuto de independência do Banco de Portugal encontra-se também vertido no ordenamento jurídico português, com destaque para diversas normas da Lei Orgânica do Banco de Portugal:

- O Banco de Portugal não se encontra sujeito a poderes de direção, superintendência ou tutela do Governo;
- O Banco de Portugal dispõe de ampla autonomia organizativa;
- Existem regras especiais relativamente à exoneração dos membros dos órgãos de administração do Banco de Portugal;

---

*mesmas ou se tiverem cometido falta grave, podendo interpor recurso para o Tribunal de Justiça da União Europeia. Os estatutos dos BCN têm de ser compatíveis com esta disposição, nomeadamente nos aspetos a seguir indicados.*

*O artigo 130.º do Tratado proíbe os governos nacionais e qualquer outra entidade de influenciarem os membros dos órgãos de decisão dos BCN no desempenho das suas funções. Em particular, os Estados-Membros não podem procurar influenciar os membros dos órgãos de decisão dos BCN mediante a introdução de alterações à legislação nacional que afetem a remuneração dos membros dos referidos órgãos, as quais, por uma questão de princípio, deverão ser aplicáveis apenas a futuras nomeações. (...)*

*A independência pessoal ficará comprometida se as regras de segurança do mandato e os motivos para a demissão dos governadores não forem igualmente aplicáveis a outros membros dos órgãos de decisão dos BCN envolvidos no desempenho de atribuições relacionadas com o SEBC".*

<sup>5</sup> Cfr. Relatório de Convergência do BCE de 2018, pág. 26-27 que prevê que "Ainda que um BCN seja totalmente independente numa perspetiva funcional, institucional e pessoal (isto é, que tal esteja consagrado nos respetivos estatutos), a sua independência geral fica comprometida se o mesmo não estiver em condições de dispor autonomamente de recursos financeiros suficientes para o cumprimento do seu mandato, ou seja, para exercer as funções no âmbito do SEBC que lhe são exigidas pelo Tratado e pelos Estatutos.

*Os Estados-Membros não podem colocar os respetivos BCN na situação de não disporem de recursos financeiros e capitais próprios suficientes para o desempenho das suas atribuições relacionadas com o SEBC ou o Eurosistema, consoante o caso. (...)*

*O princípio da independência financeira requer ainda que um BCN disponha dos meios suficientes para desempenhar não só as atribuições relacionadas com o SEBC, mas também as suas funções a nível nacional (por exemplo, a supervisão do setor financeiro, o financiamento da respetiva administração e das suas próprias operações e a cedência de liquidez em situação de emergência). (...)*

*O conceito de independência financeira deve ser avaliado de forma a determinar se terceiros estão em posição de exercer influência, direta ou indireta, não só sobre as funções de um BCN, como também sobre a sua capacidade de cumprir o respetivo mandato, quer a nível operacional, em termos de pessoal, quer a nível financeiro, em termos de recursos financeiros adequados."*



- Existem regras especiais relativas à prestação de contas<sup>6</sup>.

A independência do Banco de Portugal é ainda protegida pela proibição de financiamento monetário<sup>7</sup>, prevista no n.º 1 do artigo 123.º do TFUE. Esta proibição, fiscalizada pelo BCE, implica um controlo às atividades financiadas pelos bancos centrais, quer por financiamento a entidades terceiras, em particular as que integrem o setor das Administrações Públicas, quer por acumulação de atribuições de natureza governamental com as atribuições enquanto banco central<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> De notar, a este respeito, que o Banco de Portugal tem um plano de contas próprio, aprovado pelo membro do Governo responsável pela área das Finanças, o denominado Plano de Contas do Banco de Portugal (“PCBP”). O PCBP define integralmente o enquadramento contabilístico a seguir pelo Banco, de acordo com as regras definidas como obrigatórias pela Orientação Contabilística do BCE e as regras específicas definidas para a atividade do Banco pelo IFRS.

<sup>7</sup> Cfr. Relatório de Convergência do BCE de 2018, pág. 30ss, estabelecendo que “A proibição de financiamento monetário consta do artigo 123.º, n.º 1, do Tratado, que proíbe a concessão de créditos sob a forma de descobertos ou sob qualquer outra forma pelo BCE ou pelos BCN dos Estados-Membros em benefício de instituições, órgãos ou organismos da UE, governos centrais, autoridades regionais, locais ou outras autoridades públicas, outros organismos do setor público ou empresas públicas dos Estados-Membros, bem como a compra direta de instrumentos de dívida a essas entidades, pelo BCE ou pelos BCN. (...)”

*A proibição de financiamento monetário é essencial para garantir que o objetivo primordial da política monetária (a manutenção da estabilidade de preços) não fique comprometido. Além disso, o financiamento do setor público pelo banco central reduz a pressão no sentido da disciplina orçamental. Por conseguinte, a proibição tem de ser interpretada extensivamente, de modo a assegurar a sua estrita aplicação, estando sujeita apenas às exceções previstas no artigo 123.º, n.º 2, do Tratado e no Regulamento (CE) n.º 3603/93. Assim, se bem que o artigo 123.º, n.º 1, do Tratado refira especificamente “concessão de créditos”, implicando uma obrigação de reembolso dos fundos, a proibição aplica-se, por maioria de razão, a outras formas de financiamento – isto é, que não impliquem reembolso.”*

<sup>8</sup> Cfr. Relatório de Convergência do BCE de 2018, pág. 31ss, onde se estatui que “A legislação nacional não pode estabelecer que um BCN financie quer o exercício de funções por outros organismos do setor público, quer obrigações do setor público perante terceiros. O mesmo se aplica à imposição de novas atribuições aos BCN. Para este efeito, é necessário avaliar, caso a caso, se as novas atribuições conferidas a um BCN se qualificam como atribuições próprias de um banco central ou do governo, ou seja, se as atribuições em causa são da competência do governo. Por outras palavras, devem estabelecer-se salvaguardas suficientes para garantir que não haja forma de contornar a proibição de financiamento monetário.

*O Conselho do BCE aprovou critérios para a determinação do que pode ser considerado como recaindo no âmbito da obrigação do setor público, na aceção do Regulamento (CE) n.º 3603/93, ou seja, o que constitui uma atribuição governamental. Para garantir o cumprimento da proibição de financiamento monetário, uma nova atribuição conferida a um BCN deve ser integral e devidamente remunerada, se a mesma: i) não constituir uma atribuição dos bancos centrais, nem uma ação que facilite a execução das referidas atribuições; ou ii) estiver relacionada com uma atribuição do governo e for levada a cabo no interesse deste<sup>56</sup>. São critérios importantes para se qualificar uma nova atribuição como sendo da competência do governo: i) a natureza atípica da mesma; ii) o facto de ser exercida em nome e em benefício exclusivo do governo; e iii) o seu impacto na independência institucional, financeira e pessoal do BCN em causa. Uma atribuição pode, nomeadamente, ser considerada da competência do governo se o desempenho da mesma satisfizer uma das seguintes condições: i) suscita conflitos de interesse, que não são adequadamente resolvidos, em relação a atribuições do BCN já existentes; ii) não é proporcional à capacidade financeira ou organizacional do BCN; iii) não se integra na estrutura organizacional do BCN; iv) comporta riscos financeiros substanciais; e v) expõe os membros dos órgãos de decisão do BCN a*



**BANCO DE PORTUGAL**

EUROSISTEMA

O Banco de Portugal beneficia também de um estatuto de independência, por força de legislação europeia, enquanto autoridade de supervisão integrante do Mecanismo Único de Supervisão (“**MUS**”) e autoridade de resolução integrante do Mecanismo Único de Resolução (“**MUR**”).

Por seu turno, o enquadramento legislativo e institucional a nível europeu e do G-20 caracteriza-se, em linha com as melhores recomendações e práticas internacionais, por um forte compromisso com a proteção da independência dos reguladores e supervisores face a órgãos da União Europeia e nacionais, bem como relativamente a entidades reguladas e supervisionadas.

Nas áreas da supervisão prudencial (MUS) e da resolução (MUR) os respetivos enquadramentos normativos estabelecem também regras que salvaguardam inequivocamente a plena autonomia dessas autoridades europeias na definição e execução da estratégia de supervisão e de resolução.

Neste contexto, as normas de independência definidas abrangem quer as autoridades europeias (BCE e Conselho Único de Resolução – “**CUR**”), quer as autoridades nacionais relevantes, bem como o estatuto dos representantes nacionais nessas estruturas europeias (incluindo dos membros nacionais face aos respetivos conselhos de administração dos bancos centrais ou autoridades de supervisão de origens), precisamente com o objetivo de reforçar a coordenação, a efetividade e a credibilidade dos sistemas em causa, garantindo o seu funcionamento independente de influências exógenas indevidas<sup>9</sup>.

---

*riscos de natureza política desproporcionados e que sejam ainda suscetíveis de se repercutirem negativamente na sua independência pessoal”.*

<sup>9</sup> No caso do MUS, o estatuto de independência encontra-se afirmado no artigo 19.º do Regulamento (UE) nº 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito. Este preceito determina que, no exercício das atribuições que lhe são conferidas por esse 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. Por seu turno, as instituições, órgãos e organismos da União, bem como os Governos dos Estados-Membros e quaisquer outros organismos, respeitam essa independência.

De igual modo, determina o Regulamento (UE) nº 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014 (que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução bancária e que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010) no seu artigo 47.º, que CUR e as autoridades nacionais de resolução exercem as competências que lhe são atribuídas pelo presente regulamento, de forma independente e no interesse geral. Por seu turno, nem os Estados membros, nem as instituições ou órgãos da União, nem qualquer outro organismo público ou privado podem procurar influenciar o presidente, o vice-presidente ou os membros do CUR (que incluem as autoridades nacionais de resolução).



**BANCO DE PORTUGAL**

EUROSISTEMA

Assim, o estatuto de independência é crítico, não só no contexto do SEBC, como também para a articulação adequada entre o Banco de Portugal e o BCE, no contexto do MUS, e o CUR, no contexto do MUR. A preservação da independência da autoridade de supervisão microprudencial e de resolução é essencial, portanto, para a participação na União Bancária.

Sem prejuízo da atribuição ao Banco de Portugal das funções de supervisão prudencial e de resolução, não é possível cindir os diversos estatutos de independência do Banco de Portugal, consoante a atribuição que seja prosseguida. Qualquer que esta seja, ao Banco de Portugal deve sempre ser aplicável o estatuto de independência de banco central, o qual não pode ser colocado em causa pelo facto de prosseguir outras atribuições e competências.

Na realidade, dado que o Banco de Portugal é uma única pessoa jurídica, e que as competências decisórias do Banco estão unitariamente conferidas por lei ao Conselho de Administração, qualquer redução do nível de independência do órgão de gestão do Banco de Portugal, ainda que (tentativamente) reconduzida a funções que não as de natureza monetária, conduziria, necessariamente, a uma diminuição do seu estatuto de independência no prosseguimento das atribuições enquanto banco central.

Ainda quanto à interligação dos diversos estatutos de independência do Banco de Portugal, é fundamental considerar a forma como o Direito da União Europeia concebe a independência do BCE no exercício das respetivas funções de supervisão que lhe estão atribuídas-, dado que a este cabe definir, no enquadramento do Sistema Europeu de Bancos Centrais, a política monetária da União Europeia.

Atente-se a este propósito que a norma-base do TFUE que legitima a transferência de poderes de supervisão prudencial ao BCE (artigo 127.º, n.º 6) insere-se no capítulo relativo à política monetária da União Europeia (Capítulo II do Título VIII, sobre a política económica e monetária). Ao não consagrar a supervisão prudencial como uma nova política da União, ou como parte da política económica desta, mas antes como parte integrante das funções europeias em matéria monetária, o legislador primário europeu deixou um claro sinal quanto à inserção da supervisão neste domínio.

Por outro lado, caso uma determinada atribuição atualmente prosseguida pelo Banco de Portugal seja, mediante transferência *ex lege*, atribuída a uma outra entidade exterior à esfera de atuação cometida pela Constituição da República Portuguesa, pelos Tratados da União Europeia, por legislação nacional ou europeia, o Banco de Portugal não poderá continuar a financiar essa atividade, externalizada por soberana vontade do legislador, nomeadamente alocando recursos humanos e



financeiros à prossecução da referida atribuição, já que tal necessariamente colidirá com a proibição de financiamento monetário a que se aludiu *supra*.

### c) Enquadramento das funções do Banco de Portugal na União Bancária

A União Bancária veio redefinir amplamente o enquadramento da atuação do Banco de Portugal enquanto autoridade de supervisão e autoridade de resolução.

Com efeito, a par do Sistema Europeu de Supervisão Financeira – estruturado segundo um modelo setorial tripartido (autoridades de supervisão europeias – “**ASE**” –, bancária, seguradora e de mercados) e ainda integrando o Comité Europeu de Risco Sistémico (“**CERS**”), enquanto entidade presidida pelo Presidente do BCE com competências transversais no domínio macroprudencial – importa atender à criação mais recente da União Bancária, a qual já apresenta um pilar de supervisão prudencial bancária (o MUS) e um pilar de resolução bancária (o MUR).

O pilar da supervisão microprudencial (MUS) é enquadrado por uma forte integração europeia, através da atribuição ao BCE da liderança e inerentes competências relevantes, com participação ativa das autoridades nacionais no âmbito dos mecanismos de cooperação instituídos.

Já o enquadramento normativo que rege o MUR estabelece a criação de um quadro institucional integrado para avaliar a resolubilidade e, sempre que for caso disso, decidir e coordenar a resolução de instituições de crédito e empresas de investimento nos Estados membros que integram a União Bancária. O MUR compreende, assim, uma autoridade de resolução única, o 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, portanto, sobre uma parcela bastante circunscrita do sistema bancário nacional, tendo em atenção as responsabilidades diretas do CUR.

Importa ainda destacar que as autoridades nacionais que têm assento nas instituições e centros de decisão da União Bancária exercem essa responsabilidade a partir de opções assumidas na legislação europeia quanto ao envolvimento dos bancos centrais e dos supervisores financeiros nos temas da estabilidade financeira, supervisão e regulação. Interessa, com efeito, assegurar que a arquitetura do modelo de supervisão nacional se conjuga devidamente com as estruturas europeias envolventes e com o sistema de representação nacional aí existente, de forma a potenciar uma ação clara e eficaz junto das mesmas, bem como a adequada defesa dos interesses nacionais.



O modelo europeu foi evoluindo de competências essencialmente regulatórias (constituição das ASE), conjugadas com a criação de colégios de supervisão (e, a seu tempo, de resolução), para a existência de verdadeiras autoridades de supervisão e resolução europeias independentes (BCE e CUR, no âmbito da União Bancária). Se, por um lado, esta transformação diminui a margem de atuação autónoma 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, afigura-se fundamental garantir, no desenho do modelo nacional, que os mecanismos de representação supranacional existentes são plenamente aproveitados e potenciados.

#### d) Organização interna atual do Banco de Portugal e instrumentos de gestão utilizados

##### i) Reforço do modelo de governo, organização e processos

Desde o início da presente década, o Banco de Portugal reforçou o seu modelo de governo, organização e processos, fortalecendo os mecanismos de suporte à governação interna e de acompanhamento e controlo de gestão, designadamente em matéria de planeamento estratégico, gestão de risco e *compliance*.

A consolidação e o aprofundamento destas transformações têm sido instrumentais para desenvolver "*uma política de gestão de risco alinhada pelas melhores práticas*", conforme expresso no Plano Estratégico para 2017-2020.

O modelo de governo do Banco assenta em linhas de reporte hierárquico e funcional diferenciado entre a função de supervisão microprudencial e a política monetária. De igual modo, as linhas de reporte da estabilidade financeira e da resolução também são segregadas em relação a qualquer dessas funções.

Adicionalmente, através da política de recrutamento e seleção para cargos de gestão do Banco de Portugal, aprovada em 2016, tem vindo a ser adotado, como princípio geral, o recrutamento por concurso para o preenchimento de cargos de gestão, mediante procedimento interno que permite, através de um painel interdepartamental, avaliar as competências dos candidatos, nas suas várias vertentes, para efeitos de seleção dos finalistas.



**ii) Reorganização da função de supervisão bancária com autonomização da função de estabilidade financeira**

Tendo por base estudos desenvolvidos em 2010, o Conselho de Administração do Banco de Portugal deliberou reorganizar, com efeitos a partir de Janeiro de 2011, a função de supervisão bancária, anteriormente atribuída ao Departamento de Supervisão Bancária, repartindo-a por três departamentos, cada um deles focalizado numa das três missões que integram aquela função.

A supervisão prudencial ficou a cargo do Departamento de Supervisão Prudencial, que, com o objetivo principal de garantir a segurança dos fundos confiados às instituições de crédito, ficou responsável nomeadamente por:

- Assegurar o cumprimento das regras de acesso à atividade, através da avaliação dos pedidos de constituição de instituições de crédito, sociedades financeiras e outras entidades legalmente sujeitas à supervisão do Banco de Portugal, bem como da avaliação da idoneidade e qualificação dos membros dos órgãos de administração e fiscalização;
- Estabelecer a regulamentação prudencial que enquadra a atividade das referidas instituições;
- Supervisionar, através do seu acompanhamento sistemático e contínuo, as instituições de crédito, sociedades financeiras, instituições de pagamentos e instituições de moeda eletrónica, de modo a salvaguardar a existência de níveis adequados de solvabilidade e liquidez e uma gestão eficaz dos riscos, emitindo as determinações que se revelem necessárias para o efeito;
- Contribuir para o exercício da supervisão macroprudencial do sistema financeiro.

As tarefas de *“legal enforcement”* foram autonomizadas e concentradas no Departamento de Averiguação e Ação Sancionatória. Este departamento passou a ter como atribuições principais assegurar a atuação do Banco de Portugal nas seguintes vertentes:

- Sancionamento contraordenacional, tanto no domínio da supervisão bancária como nas restantes áreas de intervenção do Banco enquanto banco central;
- Supervisão do cumprimento pelas instituições financeiras dos deveres que visam prevenir o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo;
- Defesa do *“perímetro bancário”*, impedindo, dentro dos poderes atribuídos ao Banco de Portugal, o exercício sem autorização de atividades financeiras que legalmente se encontrem sujeitas a essa autorização;



**BANCO DE PORTUGAL**

EUROSISTEMA

- Desenvolvimento de processos de natureza não sancionatória que visam fazer terminar ou prevenir a desconformidade com normas aplicáveis, cuja observância pelas instituições supervisionadas e membros dos respetivos órgãos cumpra ao Banco de Portugal, dentro das suas competências, incluindo, em particular, processos de revogação da autorização de membros dos órgãos de administração e fiscalização das instituições supervisionadas quando factos supervenientes a essa autorização revelem falta de adequação para o exercício das respetivas funções e a revogação da autorização de instituições supervisionadas.

As funções relativas à supervisão comportamental ficaram sob a responsabilidade do Departamento de Supervisão Comportamental, criado em 2010 (sucendo à Área de Supervisão Comportamental do Departamento de Supervisão Bancária, criada em 2008), ao qual compete a regulação e fiscalização da conduta das instituições financeiras sujeitas à supervisão do Banco de Portugal no quadro das relações com os seus clientes, designadamente no âmbito da divulgação e comercialização dos produtos e serviços bancários de retalho. Este departamento é ainda responsável pelo reforço das regras de transparência e de conduta nos vários segmentos de mercado e consequente fiscalização do cumprimento pelas instituições das normas legais e regulamentares aplicáveis, bem como pelo desenvolvimento de iniciativas de informação e formação dos clientes bancários.

Em 2013, foi deliberada a criação do Departamento de Estabilidade Financeira, com o intuito de apoiar a formulação da política macroprudencial, através da atempada identificação, acompanhamento e avaliação dos riscos para a estabilidade financeira, bem como do aconselhamento quanto à seleção dos instrumentos macroprudenciais a serem acionados para mitigar os riscos identificados. Entre as principais responsabilidades deste Departamento, avultam as seguintes:

- Análise da evolução conjuntural e estrutural do sistema financeiro português, bem como das suas contrapartes (privilegiando uma perspetiva *forward looking*);
- Identificação dos riscos e vulnerabilidades existentes, quer endógenas ao sistema financeiro, quer exógenas (enquadramento macroeconómico, condições financeiras das famílias, empresas não financeiras e administrações públicas);
- Preparação das publicações do Banco de Portugal na área da estabilidade financeira (incluindo estudos e análises aplicados);
- Contribuição para a definição da estratégia da política macroprudencial;



- Elaboração de propostas concretas de política macroprudencial com o objetivo de mitigar ou reduzir os riscos sistémicos, reforçando, desta forma, a estabilidade do sistema financeiro e Operacionalização da implementação de instrumentos macroprudenciais;
- Preparação de projetos de normas legais e regulamentares para concretização do quadro normativo prudencial, contribuindo para a deteção atempada de questões relevantes na ótica prudencial e/ou para a estabilidade financeira e participando nos processos de criação a nível europeu de legislação e regulamentação prudencial.

### iii) Autonomização da função de resolução

Em 2015, foi autonomizada a função de resolução numa Unidade de Resolução, tendo em 2017 vindo a ser criado o Departamento de Resolução (“**DRE**”) para apoiar o exercício das atribuições do Banco de Portugal como autoridade nacional de resolução, integrada no MUR, e como entidade que assegura o funcionamento do Fundo de Resolução e do Fundo de Garantia de Depósitos (“**FGD**”).

Nesse âmbito, o DRE contribui para a missão de assegurar que, em face da ocorrência de desequilíbrios financeiros graves em grupos bancários ou em instituições de crédito, é preservada a estabilidade financeira, com o menor custo possível para o erário público.

Para o cumprimento dessa missão, cabe a esse Departamento:

- Velar pela existência de condições, ao nível dos grupos bancários e das instituições de crédito, que permitam que a sua eventual resolução se processe com eficácia e possa ser executada com a menor perturbação possível;
- Assegurar níveis de prontidão adequados para a aplicação de medidas de resolução e dar execução a essas medidas, quando necessário;
- Assegurar a representação do Banco de Portugal no contexto do MUR.

Compete ainda ao mesmo Departamento coordenar os trabalhos realizados no Banco de Portugal relativos ao funcionamento do Fundo de Resolução e do Fundo de Garantia de Depósitos, bem como conduzir a atividade corrente desses Fundos e apoiar a atividade dos respetivos órgãos diretivos.

### iv) Gestão do risco

Ao nível da estrutura organizativa interna, o Banco de Portugal dispõe de um Departamento de Gestão de Risco (“**DGR**”) e de uma Comissão de Risco.



São funções do DGR a implementação de um processo integrado, separado das estruturas responsáveis pelas funções de negócio, de identificação, avaliação, controlo e gestão dos diversos riscos financeiros e operacionais associados à atividade do Banco, assegurando que os mesmos se mantêm em níveis consistentes com o perfil e o grau de tolerância ao risco definidos pelo Conselho de Administração.

Por sua vez, a Comissão de Risco, além da reunião plenária anual, para avaliação dos progressos alcançados no último ano e da apreciação dos sinais prospetivos de risco, assume dois formatos:

- A Subcomissão para o Risco Financeiro, onde se discutem principalmente os temas associados com a estratégia de gestão de reservas, os resultados dos exercícios das projeções das demonstrações financeiras do balanço do Banco e os modelos de avaliação e gestão de risco;
- A Subcomissão para o Risco Não Financeiro, onde se analisa a gestão do risco operacional, incluindo riscos de conformidade, riscos dos sistemas e das tecnologias de informação e gestão da continuidade de negócio.

A gestão integrada do risco é o resultado de um conjunto alargado de atividades, abarcando todas as funções de negócio e todas as estruturas do Banco. Inserido no planeamento estratégico, realiza-se o Exercício dos Principais Riscos, onde são identificados os principais eventos de risco estratégico para a atividade da instituição e descritas as medidas de mitigação adotadas.

Este exercício é complementado com a construção de uma declaração de Princípios de Aceitação de Risco, constituindo estes dois documentos peças centrais de expressão do perfil de risco do Conselho de Administração.

Consubstanciando este perfil no dia-a-dia da instituição, o Departamento de Gestão de Risco desenvolve a sua atividade em torno de dois pilares:

- A gestão dos riscos financeiros, decorrentes das operações de gestão de reservas e das operações de política monetária, incluindo a avaliação da fiabilidade dos sistemas de *rating* e das medidas complementares de determinação de risco de crédito dos ativos objeto de gestão ou recebidos como colateral nas operações de política monetária;  
Neste pilar, definem-se e implementam-se ainda os mecanismos que contribuem para uma gestão integrada dos ativos e passivos do balanço do Banco, através da realização de projeções do balanço da instituição;
- A gestão do risco operacional, tendo em conta quer as políticas e as recomendações do Eurosistema/SEBC, quer os *standards* internacionais aplicáveis como boas práticas, gestão que inclui a análise dos incidentes registados.



Desempenhando um papel importante na 2ª linha do mecanismo de defesa do risco que se encontra implementado no Banco de Portugal (modelo das 3 linhas de defesa) e no reforço do controlo interno, foi atribuído ao DGR poder para reportar de forma direta e independente tanto ao Conselho de Administração, como ao Conselho de Auditoria, com apresentações presenciais regulares.

**v) Execução orçamental e gestão patrimonial**

O Banco tem como princípio orientador, expresso nos exercícios do seu Planeamento Estratégico da última década, a gestão eficiente de recursos, com o objetivo de atingir, precisamente, a contenção racional e sustentada das despesas de funcionamento do Banco.

Nesse sentido, o Conselho de Administração criou a Comissão de Acompanhamento do Orçamento Administrativo (“**CAO**”), presidida e participada por elementos do próprio Conselho com os pelouros dos órgãos especializados (Órgãos Técnicos e Comissões especializadas) responsáveis pela gestão, transversal e harmonizada, de recursos nas diversas áreas de atuação.

A CAO tem promovido medidas de aperfeiçoamento do processo de gestão e controlo orçamental e tem assegurado a melhoria contínua da eficácia e eficiência da utilização dos recursos do Banco, designadamente através do estabelecimento de *plafonds* e limites específicos de despesa, devidamente quantificados e divulgados nas linhas de orientação do Conselho de Administração (“**LOCA**”), no início de cada ciclo orçamental.

Estes limites são monitorizados periodicamente ao longo do ano através do controlo da execução orçamental previsto no atual modelo.

A CAO tem promovido ativamente a otimização da utilização dos seus recursos internos, materiais e humanos, sendo sempre efetuada uma avaliação prévia exaustiva da capacidade de resposta interna antes de se optar pela contratação externa de serviços e ou espaços/materiais.

O Banco de Portugal tem atualizado as suas normas internas com o objetivo de garantir as melhores práticas na gestão do seu património. A CAO, como órgão de controlo, assegura, nomeadamente, a existência de informação atualizada relativa ao controlo financeiro dos bens, à sua localização, identificação, caracterização e tipificação. Esta informação facilita, ao mesmo tempo, o exercício das funções de planeamento e controlo orçamental.

O Banco de Portugal, promovendo a maximização do orçamento como ferramenta de gestão, incluiu no seu modelo de avaliação de desempenho anual dos departamentos, indicadores e métricas assentes numa metodologia de avaliação de desempenho orçamental. Esta metodologia visa,



essencialmente, diferenciar positivamente os departamentos que levem a cabo uma gestão orçamental ativa e eficiente, tendo a avaliação final atribuída um impacto direto no reconhecimento anual do mérito do desempenho de cada unidade de estrutura.

O Banco de Portugal dispõe ainda de um Sistema de Custeio para apoio à tomada de decisão na prossecução da linha geral de orientação estratégica de uma gestão eficiente de recursos, o qual assenta numa metodologia desenvolvida ao nível do Eurosistema. Tem como principais objetivos:

- Conhecer os gastos totais das funções principais do SEBC (assegurando a comparabilidade, a credibilidade, a transparência ao nível dos bancos centrais do Eurosistema);
- Custear os produtos do SEBC (criar uma base técnica de referência para determinação de preços);
- Disponibilizar informação de gestão que facilite a análise de eficiência das funções e produtos do Eurosistema e a tomada de decisões.

A obtenção de resultados de custeio implica a realização de um processo transversal, com a participação de todas as unidades de estrutura do Banco.

#### **vi) Normas de conduta**

O Banco de Portugal dispõe de um Gabinete de Conformidade, independente das funções de negócio, com a missão de promover uma cultura organizativa interna alicerçada em exigentes padrões éticos.

O Banco de Portugal dispõe ainda de uma Comissão de Ética<sup>10</sup>, para acompanhamento e verificação do cumprimento das normas de conduta em relação aos membros do Conselho de Administração.

Os membros da Comissão de Ética não têm vínculo contratual ao Banco e são nomeados sob proposta conjunta do Governador e do Presidente do Conselho de Auditoria.

As regras que definem os princípios por que trabalhadores e membros do Conselho de Administração do Banco de Portugal devem pautar a sua conduta no desempenho das respetivas responsabilidades profissionais registaram uma evolução muito significativa nos anos mais recentes, com a aprovação do Regulamento da Comissão de Ética e dos Deveres Gerais de Conduta dos Trabalhadores do Banco de Portugal, do Código de Conduta dos Membros do Conselho de Administração do Banco de Portugal,

---

<sup>10</sup> A designação Comissão prende-se com a natureza regulamentar do ato que instituiu esta estrutura, já que não seria viável, por essa circunstância, utilizar a designação Conselho, que corresponde aos órgãos previstos na Lei Orgânica do Banco. É também, por esse facto que não foi contemplada a inclusão de um membro designado por entidade externa, já que não pode o Banco, por via regulamentar, atribuir competências a outras entidades.



**BANCO DE PORTUGAL**

EUROSISTEMA

do Código de Conduta dos Membros do Conselho de Auditoria e do Código de Conduta dos Trabalhadores do Banco de Portugal.

As regras desde então aplicáveis aos trabalhadores do Banco de Portugal são consagradas, no contexto do referido Regulamento, como uma concretização dos deveres – dever de segredo, dever de lealdade e dever de imparcialidade – que, nos termos do Código do Trabalho e das convenções coletivas aplicáveis, são em geral exigíveis aos trabalhadores, sob pena de sanções disciplinares.

Por força do enquadramento constitucional e das normas legais aplicáveis, os parâmetros de comportamento aí estabelecidos – com carácter vinculativo, pelo que a sua eventual violação constitui infração disciplinar – correspondem à densificação de deveres constantes da lei.

A concretização destas obrigações traduz-se, para os trabalhadores do Banco, em deveres específicos em matéria de prevenção de conflitos de interesses, proteção de informação, proibição de uso de informação privilegiada, limitações à realização de transações financeiras privadas, relacionamento com entidades externas, incompatibilidades, reporte de atividades externas exercidas em cumulação com a atividade exercida no Banco, restrições ao exercício de atividade privada ou profissional após a cessação de funções, proibição genérica de aceitação de ofertas, prémios, benefícios ou recompensas, e regras nos contactos com órgãos de comunicação social.

Em matéria de incompatibilidades, o referido Regulamento recolhe, no essencial e com as devidas adaptações e desenvolvimentos, o regime que vigora para os trabalhadores da Administração Pública. Para além deste Regulamento, foi igualmente aprovado um Código de Conduta específico, no qual se estabelecem, agora numa lógica de *soft law*, outro tipo de parâmetros de comportamento, numa perspetiva predominantemente ética e que não é compatível com a imposição de vinculações estritas e coercivas.

Em relação aos membros do Conselho de Administração, o Código de Conduta impõe regras e procedimentos de controlo equivalentes aos exigíveis, no aludido Regulamento, aos trabalhadores, sendo a vinculação assegurada pela assinatura, no momento da tomada de posse, de um documento pelo qual manifesta a tomada de conhecimento do conteúdo do Código de Conduta e se vincula, no âmbito dos deveres que integram o seu mandato, ao respetivo cumprimento.

O acompanhamento e verificação do cumprimento destas regras por parte dos trabalhadores cabe ao Gabinete de Conformidade do Banco de Portugal e, em relação aos membros do Conselho de Administração, à Comissão de Ética.

Implica, por parte dos trabalhadores e dos membros do Conselho, a sujeição a um conjunto de mecanismos de verificação e controlo – comunicação do exercício de atividades fora do Banco,



sujeição de um conjunto de operações de investimento a consentimento prévio, comunicação de ofertas recebidas, reporte de informação sobre a detenção de ativos financeiros, etc. – que visam assegurar a identificação atempada dos casos de incumprimento, o acompanhamento adequado destas situações e, em última instância, a aplicação de sanções, em sede disciplinar, pelo departamento competente.

Adicionalmente, os diretores do Banco de Portugal subscreveram um acordo específico designado de pacto de não concorrência, através do qual se comprometem, após a cessação do contrato de trabalho, a não exercer atividade relacionada com as funções ou atividades desempenhadas durante um determinado período, mediante avaliação casuística por parte do Banco de Portugal. Em caso de incumprimento desta obrigação, o Banco de Portugal pode designadamente exigir o pagamento de indemnização por quaisquer danos incorridos em consequência desse incumprimento. Atualmente, encontra-se em curso a extensão da assinatura de acordo a todos os trabalhadores que exerçam cargos de gestão intermédia nos Departamentos mais expostos a situações de conflitos de interesses nas situações de cessação de funções ao serviço do Banco.

Estes desenvolvimentos normativos e institucionais no Banco de Portugal integram-se, de igual modo, na estratégia definida pelo Banco Central Europeu no reforço do regime ético e de conduta e no aperfeiçoamento do sistema de governação institucional do BES, do SEBC, do Eurosistema e do MUS. Aliás, estes mecanismos foram objeto de comunicação ao BCE, tendo sido aí reconhecida, por várias vezes, a conformidade dos mesmos com a referida estratégia.

#### **vii) Avaliação interna**

Ao longo dos últimos anos o Banco tem vindo a enfrentar, reiteradamente, o desafio de aprofundar a implementação de uma cultura de responsabilização pelos resultados.

A partir de 2016, o modelo de avaliação anual dos departamentos passou a contemplar, por exemplo, Quadros de Objetivos e Compromissos, aplicados no contexto do modelo de avaliação anual da sua *performance*.

O modelo de avaliação contempla, assim, indicadores de natureza qualitativa e quantitativa da gestão de meios e recursos alinhados com o planeamento estratégico:

- A componente qualitativa tem por base uma avaliação direta do Conselho de Administração, incluindo uma sessão específica dedicada à apresentação do balanço anual de atividade e



proposta de plano de atividades do ano seguinte, alinhada com as linhas de orientação estratégica comunicadas no Plano Estratégico 17-20;

- A avaliação qualitativa, no caso dos departamentos de suporte, é coadjuvada por resultados do inquérito de cliente interno com identificação adicional de pontos de melhoria, em linha com as melhores práticas de gestão.
- A componente quantitativa compreende a medição dos resultados dos indicadores específicos de desempenho de cada departamento (KPI), que são definidos no início do ano, quer em termos de detalhe quer de objetivos a atingir, os objetivos de *headcount* e os indicadores de desempenho orçamental, em linha com a restrição de recursos estabelecida e comunicada interna e externamente no Plano Estratégico 17-20.

No âmbito da gestão de recursos, o Banco prossegue, portanto, uma política de contenção de custos e de incremento da eficiência interna, assente em práticas de gestão mais colaborativas, mais flexíveis e mais orientadas para os resultados, de acordo com o Plano Estratégico 17-20.

O terceiro plano estratégico do Banco foi elaborado, precisamente, com base no diagnóstico do Banco de Portugal, nas melhores práticas internacionais, no levantamento dos desafios futuros e das perspetivas de evolução até 2020, e constitui um instrumento orientador para os resultados do Banco com restrições em indicadores globais, acompanhados e reportados regularmente.

#### **viii) Transparência e *accountability***

O Banco de Portugal tem bem presente que a independência de que necessita para a execução do seu mandato não pode deixar de ser acompanhada por uma constante preocupação de transparência e de *accountability* perante a sociedade. Esta preocupação traduz-se genericamente no forte compromisso do Banco com um conjunto de princípios de integridade e valores éticos, na certificação das suas contas anuais por auditores externos, na prestação regular de informação aos órgãos de soberania e numa política de comunicação assente na transparência quanto à forma de atuação, aos meios utilizados e aos resultados alcançados.

Ao longo da última década foram muitas as políticas e medidas adotadas neste domínio, podendo elencar-se, a título meramente exemplificativo:

- O reforço do papel do Conselho de Auditoria como órgão independente de acompanhamento, fiscalização e aconselhamento do Banco de Portugal, através: (i) da criação de um Regulamento do Conselho de Auditoria aplicável às suas relações com o Conselho de



Administração e com os serviços do Banco, nas áreas de controlo interno, gestão de risco e conformidade, reporte financeiro e auditoria externa e interna; *(ii)* do fortalecimento da missão de acompanhamento, análise e avaliação de alto nível dos sistemas e processos de governo do Banco, concretizado, designadamente, na crescente solicitação para emissão de pareceres nas áreas da sua competência; *(iii)* do reforço dos meios humanos e logísticos afetos ao Conselho de Auditoria, com a consagração de uma estrutura de apoio, em regime de dedicação exclusiva, às funções exercidas pelo órgão.

- A adoção de códigos de conduta aplicáveis aos trabalhadores e aos membros do Conselho de Administração e do Conselho de Auditoria e a respetiva publicação no sítio institucional, a par da criação do Gabinete de *Compliance* e da Comissão de Ética;
- O reforço da função de auditoria com a aprovação e divulgação no sítio institucional da Carta de Auditoria Interna do Banco de Portugal e o reforço dos meios do Conselho de Auditoria;
- A intensificação do relacionamento com a Assembleia da República, consubstanciada em múltiplas audições do Governador, de membros do Conselho de Administração e de trabalhadores do Banco em diversas comissões e grupos de trabalho da Assembleia da República;
- O desenvolvimento de uma política de comunicação orientada para uma maior proximidade, transparência, afirmação e prestígio junto da sociedade portuguesa e da comunidade internacional.

O Banco de Portugal divulga, desde 2011, as suas prioridades estratégicas, permitindo ao público avaliar em que medida as atividades desenvolvidas e os resultados alcançados são consistentes com o mandato que lhe está atribuído e correspondem aos objetivos que se propôs atingir.

O Banco tem também aumentado o número e o âmbito das publicações nas suas áreas de missão, podendo referir-se, como exemplos concretos, o lançamento de Notas de Informação Estatística e novas publicações sobre o sistema bancário, emissão monetária, mercados monetários, atividade de investigação e atividade de cooperação. O Banco tem igualmente intensificado os contactos com a imprensa e outros meios de comunicação e aumentou muito substancialmente as intervenções públicas por parte de membros do Conselho de Administração.



## II. Proposta de revisão da Lei Orgânica do Banco de Portugal e de estabelecimento de um Comité de Avaliação e Remuneração

### a) Impactos na independência do Banco de Portugal: análise geral

Conforme já referido *supra*, o Banco de Portugal, decorrente do seu estatuto de independência enquanto banco central, dispõe de independência institucional, funcional, pessoal e financeira, com reflexos na sua Lei Orgânica. Quaisquer alterações propostas à organização interna e ao modo de funcionamento do Banco de Portugal não podem, por força do quadro normativo – constitucional e de Direito da União Europeia –, colidir com a sua independência, em todas as vertentes já descritas.

O Banco de Portugal entende que diversos aspetos do Projeto de Proposta de Lei colocam em causa essa independência e, por essa via, não se afiguram estar, caso viessem a ser adotadas, em conformidade com o enquadramento constitucional e do Direito da União Europeia

A este propósito, o Banco de Portugal formula, em anexo ao presente Parecer, um conjunto de propostas alternativas de redação de alguns preceitos constantes do Projeto de Proposta de Lei, as quais procuram afastar, definitivamente, quaisquer dúvidas quanto à plena conformidade dos mesmos face ao quadro normativo basilar que nos norteia quanto a estas matérias.

### b) Normas que regulam a capacidade do Banco de Portugal

O Projeto de Proposta de Lei altera a Lei Orgânica do Banco de Portugal no sentido de introduzir, num novo artigo 12.º-A, uma norma equivalente à constante do artigo 12.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras<sup>11</sup>.

O preceito em causa parece limitar-se a reiterar o princípio aplicável em matéria de capacidade de gozo das pessoas coletivas, e respetivos corolários, e a referir expressamente a aplicação do princípio da legalidade.

O Banco de Portugal considera que a introdução dessa norma é desnecessária, atendendo às regras gerais sobre capacidade das pessoas coletivas. Sendo, em si mesma, inútil, poderá, na tentativa de lhe conferir significado efetivo, ser interpretada no sentido (difícilmente compatível com a especificidade institucional do Banco) de inculcar uma visão restritiva do âmbito de atuação do Banco de Portugal.

---

<sup>11</sup> Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, que aprova a Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo.



Por outro lado, pode considerar-se que uma (suposta) violação da norma em causa poderia constituir “*falta grave*” para efeitos de exoneração dos membros do Conselho de Administração do Banco de Portugal, o que se mostraria desconforme com a preservação da sua independência pessoal.

Na verdade, a avaliação de uma eventual violação da norma em causa seria eminentemente subjetiva e dotada de um elevado grau de discricionariedade, abrindo desta forma excessivamente a margem conferida para efeitos de exoneração.

Entende-se que o previsto na alínea c) do n.º 3 do artigo 12.º-B da Lei Orgânica, tal como alterada pelo Projeto de Proposta de Lei, consome a previsão hoje constante na alínea c) do artigo 25.º da Lei Orgânica. Entendemos que, mantendo-se a opção pela previsão do artigo 12.º-B, a redação da alínea c) do n.º 3 deve ser alinhada com a redação da alínea c) do artigo 25.º da Lei Orgânica, que deve ser revogada.

#### **c) Autonomia do exercício de funções de banco central e de supervisão**

Como referido *supra*, a atribuição de funções de supervisão ao Banco de Portugal não pode colocar em causa a sua independência enquanto banco central. Mas o reverso também é verdadeiro: as atribuições enquanto banco central não podem colocar em causa a independência da atividade de supervisão.

O Projeto de Proposta de Lei foca-se apenas na primeira vertente (novo n.º 5 do artigo 17.º da Lei Orgânica do Banco de Portugal), não tratando expressamente da segunda. O Banco de Portugal entende, assim, que, sendo a matéria tratada expressamente na Lei Orgânica, deve referir-se:

- Que as atribuições relativas a supervisão não colocam em causa o exercício independente das funções enquanto banco central;
- Que as atribuições enquanto banco central não colocam em causa o exercício independente das funções enquanto autoridade de supervisão.

#### **d) Obrigação do Banco de Portugal de autonomizar operacionalmente certas funções**

O Projeto de Proposta de Lei, no seu artigo 17.º, estabelece que o Banco de Portugal deve autonomizar operacionalmente o exercício das funções regulatórias, de supervisão e sancionatórias.

Independentemente de já hoje esta configuração funcional já estar adotada na sua organização interna, considera o Banco de Portugal que não se justifica introduzir na lei esta necessidade de autonomização das diversas funções. Afigura-se, com efeito, que o Banco de Portugal deve manter a



**BANCO DE PORTUGAL**

EUROSISTEMA

sua capacidade de decidir e adotar, em cada momento, qual a estrutura interna que considera melhor para prosseguir as suas diversas atribuições, atendendo às melhores práticas internacionais, à sua própria experiência acumulada e às limitações impostas pela sua participação no SEBC. A previsão legal de um modelo específico poderia, desnecessariamente, limitar as opções do Banco de Portugal no futuro, cerceando a sua autonomia organizativa.

Por outro lado, não se refere expressamente quem irá controlar o cumprimento destes comandos normativos. Atento o seu caráter vago, impreciso e genérico<sup>12</sup>, a possibilidade de invocar o respetivo incumprimento como causa de exoneração (por alegada “*falta grave*”) pode funcionar como uma evidente limitação à independência pessoal dos membros do Conselho de Administração do Banco de Portugal.

Acresce que o Projeto de Proposta de Lei obriga o Banco de Portugal a segregar, especificamente, na sua organização interna, o exercício de funções de supervisão microprudencial e comportamental.

Importa começar por referir que o Banco de Portugal já atualmente segrega o desempenho das suas atribuições enquanto autoridade de supervisão microprudencial e comportamental por dois departamentos distintos: o Departamento de Supervisão Prudencial e o Departamento de Supervisão Comportamental.

O Banco de Portugal promoveu a referida segregação por acompanhar a preocupação que parece estar subjacente a estas propostas: o potencial conflito de interesses inerente ao desempenho cabal da supervisão microprudencial e comportamental.

O Banco de Portugal considera que não se justifica introduzir na lei esta necessidade de autonomização das diversas funções. Também quanto a este ponto deve, pois, ser assegurada a autonomia organizativa do Banco de Portugal, nos termos acima referidos.

Caso a opção de autonomização legal se mantenha, o Banco de Portugal entende ser necessário, para preservar o estatuto de independência que lhe é reconhecido, alterar a redação dos preceitos, no sentido de clarificar a sua interpretação e aplicação.

---

<sup>12</sup> Os conceitos utilizados (“*forma operacionalmente autónoma*”, “*organização interna que assegure um nível adequado e proporcional de autonomia*”) afiguram-se ambíguos e incompletos, sendo, nessa medida, de difícil interpretação e aplicação.



### e) Função regulatória do Banco de Portugal

O Projeto de Proposta de Lei densifica o que se entende por poder regulatório no que toca à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (“**ASF**”), à Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (“**CMVM**”) e ao Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (“**CNSF**”).

No entanto, não o faz quanto ao poder regulatório do Banco de Portugal.

Em especial, o Projeto de Proposta de Lei parece omissivo, no que toca às alterações propostas à Lei Orgânica do Banco de Portugal, quanto à participação deste último na definição da política regulatória relativa ao setor financeiro, considerando-se, em particular, que se deve proceder à densificação dos poderes de regulação do Banco de Portugal, à semelhança do que sucede nos Estatutos da ASF e da CMVM.

Atualmente, o Banco de Portugal desempenha esta função regulatória, de forma profícua e proactiva, em matérias relativas às suas atribuições (mormente, no que toca ao setor bancário), de diversas formas:

- Apresentação ao Governo de anteprojetos de leis e decretos-leis ou de regulamentos;
- Apoio à representação institucional do Estado Português em negociações de atos normativos europeus;
- Emissão de regulamentos administrativos em matérias relativas à sua esfera de atuação;
- Contributo técnico e participação nos órgãos decisórios do BCE, do CUR, da Autoridade Bancária Europeia (“**EBA**”) e do Comité Europeu de Risco Sistémico (“**ESRB**”);
- Participação do seu Governador, enquanto membro *pleno iure*, nos órgãos decisórios supremos do BCE e do ESRB e, ao nível do Vice-Governador, no órgão máximo da EBA.

O desempenho desta função ao longo dos anos permitiu ao Banco de Portugal adquirir conhecimento institucional técnico especializado quanto a estas matérias, que constitui uma mais-valia para o desenvolvimento de regulação de qualidade em matérias que caibam na esfera de atuação do Banco. A experiência prática acumulada derivada das suas atividades de supervisão e de sancionamento de infrações conferem também ao Banco de Portugal conhecimento técnico valioso para uma regulação eficaz e eficiente do setor financeiro e do setor bancário.

O exposto aponta para a manutenção de uma posição ativa do Banco no domínio da política regulatória financeira e, em particular, bancária, que não parece evidenciada no Projeto de Proposta de Lei.



Reitera-se que o Projeto de Proposta de Lei deverá ser alterado, no sentido de prever um reconhecimento expresso das funções regulatórias que o Banco de Portugal já desenvolve. Estes poderes do Banco de Portugal e das demais autoridades devem ser devidamente articulados com os poderes do CNSF neste domínio, no sentido de evitar sobreposições e ineficiências.

#### f) Poder regulamentar do Banco de Portugal

O Banco de Portugal saúda o facto de o Projeto de Proposta de Lei introduzir uma nova disposição relativa aos regulamentos do Banco de Portugal, em termos equivalentes à proposta quanto aos regulamentos da CMVM e da ASF<sup>13</sup>.

Sem prejuízo de algumas melhorias na sua redação, que se sugerem em anexo, o Banco de Portugal apoia a clarificação operada pelo Projeto de Proposta de Lei, e considera muito positiva a criação de um regime procedimental especial aplicável aos regulamentos administrativos do Banco. Na verdade, o procedimento-regra previsto no Código do Procedimento Administrativo (“CPA”) não se afigura responder plenamente às especificidades próprias da atividade do Banco de Portugal, tendo vindo, precisamente, a causar constrangimentos jurídicos e operacionais desnecessários na habitual atividade regulamentar do Banco de Portugal.

O entendimento do Banco de Portugal é, não obstante, o de que essa disposição (artigo 17.º-B) se virá a aplicar exclusivamente aos seus regulamentos administrativos e não aos regulamentos internos. O Projeto de Proposta de Lei poderia, pois, ser aperfeiçoado no sentido de ser utilizada a expressão “*regulamentos administrativos*” no n.º 1 do artigo 17.º-B (ou, alternativamente, “*regulamentos com eficácia externa*”).

Por outro lado, o Banco de Portugal entende que a regra deve prever que não se encontra sujeito a consulta pública um regulamento que advenha da implementação de instrumento juridicamente vinculativo de entidade da União Europeia<sup>14</sup>. Desta forma, evita-se equívocos sobre se um determinado instrumento pode ou não ser abrangido pela exceção em causa: são abrangidos todos os instrumentos juridicamente vinculativos.

O Banco de Portugal entende que, no caso das recomendações e orientações juridicamente não vinculativas (como as emitidas pela EBA), a consulta pública mantém a sua justificação. Na verdade,

---

<sup>13</sup> A única exceção é a forma de publicitação que, no caso do Banco de Portugal, mantém a que se encontra atualmente em vigor (Boletim Oficial para as Instruções e Diário da República para os Avisos).

<sup>14</sup> Esta previsão tem impacto relevante quer do ponto de vista de matérias de regulação abrangidas pelo MUS, quer do ponto de vista de matérias de política monetária, abrangido pelo SEBC.



ainda que tenha ocorrido consulta pública relativamente a estes instrumentos, os potenciais interessados não tiveram ainda oportunidade de manifestar a sua opinião relativamente à transformação desses instrumentos num instrumento juridicamente vinculativo, nem sobre a medida em que essa transformação ocorre.

Atendendo à opção tomada no anteprojeto de Código da Atividade Bancária de remover as referências expressas à forma regulamentar utilizada, o Banco de Portugal entende ainda que pode ser benéfico introduzir na Lei Orgânica critérios que lhe permitam decidir quando adotar a forma de avisos ou de instruções na sua atividade regulamentar.

### **g) Função de supervisão do Banco de Portugal**

O Banco de Portugal entende que a sua Lei Orgânica beneficiaria de uma revisão dos n.ºs 1 e 2 do artigo 17.º, no sentido de melhor refletirem a sua atividade enquanto autoridade de supervisão. Neste momento, faz-se apenas referência expressa à aplicação de “*diretivas*”, que não parece suficiente para descrever cabalmente o exercício da atividade de supervisão pelo Banco de Portugal.

O RGICSF (e o anteprojeto de Código da Atividade Bancária que o Banco já apresentou junto do Ministério das Finanças) regulam esta matéria em maior pormenor do que previsto na Lei Orgânica.

Entende-se, no entanto, que a matéria deve constar, de forma mais granular, na Lei Orgânica do Banco de Portugal. Essa maior granularidade permitirá um melhor enquadramento do exercício desta atividade por parte do Banco de Portugal.

Neste contexto, deve ser previsto expressamente no Projeto de Proposta de Lei que, enquanto autoridade de supervisão, o Banco de Portugal:

- Acompanha e fiscaliza a atividade das entidades sujeitas à sua supervisão, no sentido de aferir se estas cumprem ou não os requisitos legais (prudenciais e comportamentais) que lhes são aplicáveis;
- Emite instrumentos de *soft law* gerais e abstratos (sob a forma de cartas-circulares ou recomendações genéricas);
- Emite regulamentos administrativos (sob a forma de avisos e instruções);
- Emite instrumentos de *soft law* individuais e concretos (sob a forma de recomendações individuais);
- Emite atos administrativos (sob a forma de determinações);
- Averigua a atividade ilícita;



- Aplica sanções.

#### h) Criação de pessoas coletivas públicas “*na dependência*” do Banco de Portugal

A possibilidade, prevista no proposto artigo 17.º, n.º 6, da Lei Orgânica do Banco de Portugal, de as atribuições em matéria de supervisão microprudencial e comportamental virem a ser prosseguidas “*por pessoa coletiva de direito público distinta do Banco de Portugal, que funcione na dependência deste*” suscita as observações seguintes.

Partindo do pressuposto de que a pessoa coletiva de direito público em causa deve ser constituída através de diploma legal (o que não resulta de forma totalmente evidente da disposição em análise), considera-se que a presente norma poderia desde já consagrar os princípios reguladores essenciais da entidade que poderia no futuro ser constituída. Em particular, importa prever expressamente os princípios respeitantes ao seu funcionamento, os aspetos mais relevantes da sua organização, bem como os termos da sua relação com o Banco de Portugal.

A este respeito, considera-se que a fórmula “*que funcione junto deste*”, por ter já tradição e consagração expressa no ordenamento jurídico português e ser utilizada em contextos próximos, como atualmente se verifica no enquadramento legal do Fundo de Garantia de Depósitos e do Fundo de Resolução, por exemplo, poderia refletir mais adequadamente a proximidade no relacionamento entre o Banco de Portugal e a entidade em causa do que a expressão “*na dependência*”.

De notar que esta última expressão poderá ser interpretada no sentido de dependência hierárquica, o que parece contender com o escopo da criação de uma pessoa coletiva separada para a prossecução de certas funções legalmente cometidas ao Banco de Portugal.

Por outro lado, a norma deve salvaguardar o respeito pelo enquadramento normativo do Banco de Portugal, tanto a nível nacional como no quadro da União Bancária, não podendo a transferência do exercício dessas funções para pessoa coletiva separada afetar a independência da supervisão prudencial.

Ainda a respeito da presente disposição, poderão ser ponderadas soluções alternativas à constituição de uma nova pessoa coletiva que permitam alcançar a mesma finalidade de separação e autonomia funcional visada no Projeto de Proposta de Lei.

Desde logo, pode ser ponderada a possibilidade, disponível no atual quadro legal, de o Banco de Portugal atribuir o exercício das competências em matéria de supervisão a uma comissão executiva especializada criada para esta finalidade.



### i) Função de resolução de conflitos

O Projeto de Proposta de Lei altera a Lei Orgânica do Banco de Portugal no sentido de lhe atribuir um poder de “*resolução de conflitos*” (cfr. n.º 1 do artigo 12.º-B da Lei Orgânica, tal como alterada pelo Projeto de Proposta de Lei). Não é, porém, imediatamente evidente qual o sentido e o alcance da referência a este poder.

Apesar da inserção da referência a estes poderes, os mesmos não se encontram explicitados na Lei Orgânica, contrariamente ao que sucede relativamente à ASF e à CMVM. E nenhum dos poderes atualmente atribuídos ao Banco de Portugal (designadamente, por força do RGICSF) parece configurável enquanto “*poder de resolução de conflitos*”.

A este propósito, sublinha-se que a apreciação de reclamações de clientes bancários não consubstancia o exercício de poderes de resolução de litígios. Trata-se de uma ferramenta de supervisão, que permite ao Banco de Portugal fiscalizar a conduta das entidades supervisionadas, e, quando detete infrações ao quadro normativo aplicável, adotar medidas adequadas à respetiva sanção ou sancionar o respetivo incumprimento, sempre que a gravidade ou reiteração da conduta da instituição reclamada o justifique (cfr. n.º 3 do artigo 77.º-A do RGICSF).

Na vertente específica da supervisão comportamental, e, em concreto, na apreciação das reclamações que lhe sejam dirigidas por clientes bancários, a intervenção do Banco de Portugal esgota-se, nas palavras da lei, na promoção das diligências necessárias para a verificação do cumprimento das normas por cuja observância lhe caiba zelar. Entende-se, portanto, que uma intervenção adicional do Banco de Portugal neste âmbito, com vista à resolução de litígios entre os particulares e as entidades supervisionadas, extravasa manifestamente os limites do mandato de supervisão comportamental que a lei lhe atribui<sup>15</sup>.

Em face do que antecede, considera-se que a opção mais adequada será a de continuar a atribuir ao Banco de Portugal competência para, no exercício da função de supervisão comportamental, analisar as reclamações de clientes bancários, sem prejuízo do direito de acesso aos tribunais judiciais. Acresce que, atualmente, as instituições de crédito estão obrigadas a disponibilizar o acesso a meios de resolução alternativa de litígios para a generalidade dos produtos e serviços que comercializam nos

---

<sup>15</sup> De notar, a este propósito, que a figura do mediador de crédito (que tem, efetivamente, uma função de resolução de conflitos), embora funcione junto do Banco de Portugal, não se confunde com este. Ao Banco de Portugal compete apenas prestar apoio técnico, administrativo e financeiro ao mediador de crédito.



mercados bancários de retalho (tais como serviços de pagamento, crédito hipotecário, crédito aos consumidores, serviços mínimos bancários, entre outros).

Adicionalmente, destaca-se que a alínea e) do n.º 1 do artigo 40.º do Projeto de Proposta de Lei prevê que, no prazo de um ano a contar da produção de efeitos da lei, o CNSF apresente ao membro do Governo responsável pelas finanças um projeto de diploma legislativo com vista à criação de uma entidade de resolução alternativa de litígios especializada em matéria financeira (que funcionaria junto do próprio CNSF). A iniciativa de criação desta entidade parece conflitar com a atribuição de um poder de resolução de conflitos ao Banco de Portugal, a par das outras autoridades setoriais.

Tendo em consideração o exposto, propõe-se eliminar, no n.º 1 do artigo 12.º-B, a referência a *“resolução de conflitos”*.

Note-se ainda que a atribuição destes poderes ao Banco de Portugal poderá esbarrar com a proibição de financiamento monetário. Na verdade, a resolução de conflitos não parece configurar uma função típica de banco central, condição necessária para que um banco central possa financiar a função em causa (nomeadamente, prosseguindo ele próprio essa atribuição), nem mesmo como autoridade de supervisão

#### **j) Designação dos membros do Conselho de Administração do Banco de Portugal e do Conselho de Auditoria**

O Banco de Portugal concorda que a nomeação do Governador do Banco de Portugal seja efetuada por resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do membro do Governo responsável pela área das finanças, após parecer fundamentado da comissão competente da Assembleia da República<sup>16</sup>.

Quanto aos demais membros do Conselho de Administração, o Banco de Portugal preconiza um modelo baseado na consulta recíproca e prévia entre o membro do Governo responsável pela área das finanças e o Governador do Banco de Portugal, o qual favoreça a coesão das equipas de gestão e

---

<sup>16</sup> A este respeito, é importante atentar no Parecer CON/2012/89, do BCE, no qual este refere expressamente que os procedimentos de seleção dos membros dos órgãos decisórios dos bancos centrais devem salvaguardar o funcionamento regular e contínuo desses órgãos.

Esta situação foi expressamente referida no Relatório de Convergência, datado de maio de 2018, já citado *supra*, quando refere (cfr. pág. 16): *“O BCE considera também necessário que os órgãos de decisão dos BCN funcionem de forma regular e ininterrupta. Neste contexto, as autoridades relevantes de um Estado-Membro têm, em especial, o dever de tomar as medidas necessárias para assegurar a nomeação atempada de um sucessor, se a posição de um membro dos órgãos de decisão de um BCN ficar vaga.”*



o escrutínio público quanto ao perfil dos membros do Conselho de Administração, na esteira da experiência recolhida a partir do modelo vigente.

Por outro lado, o Projeto de Proposta de Lei altera a Lei Orgânica do Banco de Portugal no sentido de restringir a designação ou a proposta de designação *“nos seis meses anteriores ao fim da legislatura em curso ou entre a convocação de eleições para a Assembleia da República ou a demissão do Governo e a investidura parlamentar do Governo, salvo se se verificar a vacatura dos cargos em causa e a urgência da designação, caso em que as referidas designação ou proposta de designação de que não tenha ainda resultado designação dependem de confirmação pelo Governo recém-designado”* (n.º 5 do artigo 27.º).

O Banco de Portugal tem dúvidas quanto à inserção desta norma na sua Lei Orgânica, em particular na parte que sujeita a nomeação dos membros do Conselho de Administração a confirmação por Governo distinto daquele que os haja nomeado durante os períodos previstos nesta disposição.

A norma em causa parece colidir com o estatuto de independência pessoal aplicável aos membros do Conselho de Administração do Banco de Portugal, dado que sujeitaria a pessoa designada ou proposta à necessidade de confirmação da respetiva nomeação pelo Governo seguinte, numa anómala condição precária de *tutela confirmatória*. Do ponto de vista prático, esta norma vem, aliás, introduzir indesejável incerteza no contexto da designação de membros para o Conselho de Administração do Banco de Portugal.

#### **k) Requisitos de adequação e regime de incompatibilidades aplicável aos membros do Conselho de Administração e do Conselho de Auditoria**

O Banco de Portugal acompanha a preocupação da proposta com assegurar que as pessoas que integram o seu conselho de administração são idóneas e qualificadas para as funções a desempenhar, notando que a norma do proposto artigo 27.º adita, aos atuais critérios existentes para os membros do Conselho de Administração, os do *“sentido de interesse público”* e *“aptidão”*.

O Banco de Portugal considera, porém, que a referência a *“aptidão”* se afiguraria demasiado abrangente, caso fosse interpretada no sentido genérico de adequação, ou desnecessária, caso lhe fosse dada uma interpretação mais restrita, ao ser prevista uma referência expressa a competência, experiência e conhecimentos.

A referência a *“sentido de interesse público”* comporta, por seu turno, alguma ambiguidade, potencialmente discriminadora de eventuais candidatos que não apresentem um percurso profissional marcadamente alicerçado no prévio exercício de funções em cargos públicos, bem como



o caráter equívoco da expressão em subseqüente contexto de eventual cenário de causa de exoneração de membros do Conselho de Administração do Banco de Portugal.

Por outro lado, as referências aos requisitos de adequação constantes do Projeto de Proposta de Lei revelam-se inconsistentes do ponto de vista terminológico, o que importaria evitar, por uma questão de facilidade de interpretação e aplicação, e, portanto, de certeza e segurança jurídicas.

#### **l) Reforma do Conselho de Auditoria do Banco de Portugal**

O Banco de Portugal é sensível à necessidade de assegurar uma fiscalização abrangente da respetiva gestão.

O Banco de Portugal considera que o Conselho de Auditoria poderia ver reforçadas expressamente as suas competências de acompanhamento e controlo da gestão executiva do Banco.

#### **m) Mandato dos membros do Conselho de Administração e do Conselho de Auditoria**

O Banco de Portugal concorda com a previsão de um mandato único alargado para os membros dos seus órgãos de administração e fiscalização, propondo que o mandato em causa seja de sete ou oito anos para os membros do Conselho de Administração (à semelhança, por exemplo, dos membros da Comissão Executiva do BCE) e concordando com os quatro anos propostos para os membros do Conselho de Auditoria<sup>17</sup>.

O Banco de Portugal discorda, porém, da nomeação de membros do conselho de administração, no decurso dos respetivos mandatos, para Governador ou Vice-Governador pelo período remanescente do mandato inicial, conforme previsto no artigo 33.º, n.º 4 do Projeto de Proposta de Lei.

O Banco de Portugal considera, precisamente, que a nomeação para os cargos de Governador e de Vice-Governador deve ser feita para mandatos completos, atenta a relevância dessas funções e a importância em assegurar continuidade e estabilidade no seu exercício. Em particular, o mandato de Governador, que leva implicado por inerência o estatuto de membro do Conselho do BCE, assume uma natureza particularmente diferenciada que não é compatível com o exercício parcelar do mandato, exceto nas situações de cessação legalmente previstas.

---

<sup>17</sup> O Banco de Portugal concorda com o Projeto de Proposta de Lei, quando salvaguarda que as alterações a matérias relacionadas com os membros do Conselho de Administração e do Conselho de Auditoria se aplicam apenas a mandatos futuros. A este propósito, cfr. Parecer CON/2017/34 do BCE.



## n) Causas de exoneração e outras questões relacionadas com a cessação de funções dos membros do Conselho de Administração

As causas de exoneração dos membros do conselho de administração constituem um limite à independência pessoal dos mesmos e, portanto, um limite à independência dos bancos centrais.

O Banco de Portugal considera que as causas de exoneração dos membros do Conselho de Administração devem remeter para as causas de exoneração previstas nos estatutos do SEBC/BCE<sup>18</sup>.

A introdução de eventuais especificidades nacionais, como acontece com o presente Projeto de Proposta de Lei, causa dúvidas interpretativas e de aplicação, bem como de conformidade com os estatutos do SEBC/BCE.

A previsão expressa de causas de exoneração, conforme estabelecida no n.º 9 do artigo 33.º do Projeto de Proposta de Lei, vai ao arrepio da linha que tem sido seguida pelo BCE nos seus pareceres de frontal oposição à inclusão, na legislação nacional, de causas de exoneração para além daquelas que resultam do artigo 14.º, n.º 2 dos Estatutos SEBC/BCE<sup>19</sup>.

Não se acompanha também a possibilidade de a exoneração ocorrer por recomendação da Assembleia da República, conforme decorre do n.º 6 do artigo 33.º do Projeto de Proposta de Lei, sendo pouco claros os termos em que a exoneração ocorreria nesses casos (em especial, qual a

---

<sup>18</sup> É também esta a posição do BCE, expressa já em diversos pareceres. Veja-se, a título de exemplo, os Pareceres CON/2018/23, CON/2015/9, CON/2015/57 e CON/2013/61.

<sup>19</sup> De forma paradigmática, remete-se para as seguintes considerações do BCE contidas no seu Parecer CON/1018/23:

*“1.3.3 The draft law extends the grounds for the dismissal of board members to include (i) a conviction for infringement of a confidentiality or professional secrecy obligation; (ii) a conviction for a dishonourable or morally reprehensible offence that constitutes an impediment to the appointment of public office; or (iii) a sentencing to a term of imprisonment for any offence. Where such grounds are applicable, the member, on a proposal from the Minister for Finance, will be dismissed from the board of directors by the Council of Ministers, after she/he has been invited to present her/his defence.*

*3.1.3 As noted in the ECB Convergence Reports, NCB statutes must ensure that governors are not dismissed for reasons other than those mentioned in Article 14.2 of the Statute of the ESCB, that is, where they no longer fulfil the conditions required for the performance of their duties or have been guilty of serious misconduct. This principle also applies to other members of NCB decision making-bodies involved in the performance of ESCB-related tasks, especially where a governor is ‘first among equals’ with colleagues with equivalent voting rights, or where other such members are involved in the performance of ESCB-related tasks. With respect to the governor and the deputy governor, the current version of the CBC Law is in line with Article 14.2 of the Statute of the ESCB. The introduction under the draft law of new grounds for the dismissal of executive committee members, including for the governor and the deputy governor, raises concerns as these are not aligned with Article 14.2 of the Statute of the ESCB. In the light of this, the ECB would support using the current wording of the CBC Law in respect of members of the executive committee. It is also noted that on the basis of Article 14.2 of the Statute of the ESCB, a decision to relieve a Governor from office may be referred to the Court of Justice by the Governor concerned or the ECB Governing Council on grounds of infringement of the TFEU or of any rule of law relating to its application.”*



margem de discricionabilidade do Governo). Para além disso, e no caso do Governador, tendo em consideração o estabelecido no n.º 2 do artigo 14.º dos Estatutos do SEBC/BCE, poderia levar a que a própria recomendação da Assembleia da República acabasse por ser apreciada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, situação que, do ponto de vista institucional, se afigura dever ser evitada.

No que respeita à previsão da cessação dos mandatos dos membros do conselho de administração em caso de fusão ou cisão do Banco de Portugal<sup>20</sup>, entende o Banco de Portugal expressar, desde já, a sua clara discordância com essa proposta constante do Projeto de Proposta de Lei.

Por um lado, a fusão do Banco de Portugal com outra entidade nunca poderá implicar a extinção do banco central enquanto tal, sem prévia alteração constitucional, nos termos do artigo 102.º da CRP. As suas atribuições e competências *enquanto banco central* não podem, também, sem alteração constitucional, ser transferidas para outra entidade. Quanto muito, poder-se-ia admitir a incorporação de outra entidade no Banco de Portugal, num quadro de fusão por incorporação, sem, porém, daí poder resultar qualquer alteração do seu estatuto constitucional como banco central nacional<sup>21 22</sup>.

Por outro lado, a transferência de recursos humanos ou de património do Banco de Portugal - característica de uma operação de cisão - configuraria uma interferência na sua autonomia de gestão

---

<sup>20</sup> Note-se que as situações em que, no âmbito do setor público, se encontra prevista a possibilidade de fusão ou cisão de entidades, como é o caso da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras e do Regime Jurídico do Setor Público Empresarial, referem-se a entidades constituídas por lei, nisto se diferenciando de forma crucial do Banco de Portugal, cuja existência é consagrada pela CRP. Por outro lado, num plano estritamente técnico, considera-se que a alusão a uma possível “*fusão ou cisão*” – terminologia proveniente do direito societário – não deve ser aplicada ao Banco de Portugal, devendo referir-nos, ao invés, a uma transferência de atribuições e competências, do Banco ou para o Banco, que poderá, em tese, ser ou não acompanhada de uma transferência de recursos.

<sup>21</sup> Existe ampla doutrina do BCE relativamente a este tema, incluindo no contexto de reformas do modelo de supervisão em diversos países da União Europeia – cfr., p. ex., Pareceres CON/2014/08, CON/2010/04, CON/2003/23, CON/2010/30, CON/2010/48, CON/2011/46, CON/2011/05, CON/2012/44. Note-se como, em todos estes casos, a reforma de diversos modelos de supervisão foi no sentido de conferir atribuições e competências adicionais ao banco central, e não diminuí-las. Neste contexto, o legislador ordinário pode conferir atribuições e competências adicionais ao Banco de Portugal, mas apenas na medida em que não violem a proibição de financiamento monetário. Esta proibição opera ainda que a transferência de atribuições e competências seja acompanhada por uma transferência de recursos humanos e materiais para a prossecução das mesmas, designadamente por força da extinção da entidade que anteriormente desempenhava as referidas atribuições e competências.

<sup>22</sup> Sem prejuízo do que ficou exposto, equaciona-se que a situação visada pela norma em análise seja a de uma transferência de competências (que não sejam funções de banco central, e respeitadas as condições aplicáveis), cuja prossecução deixaria de estar atribuída ao Banco de Portugal e passaria para outra entidade (já constituída ou a criar para o efeito) ou vice-versa, com atribuição ao Banco de Portugal de atribuições pertencentes a outra entidade. Afigura-se, porém, que seja necessário explicitá-lo, de modo a excluir, com clareza, interpretações que possam ferir a CRP ou contrariar normas de Direito da União Europeia.



e independência, a qual lhe é assegurada enquanto banco central, que não se afigura compatível com o quadro normativo que lhe é aplicável a nível nacional ou europeu<sup>23</sup>.

Fundamentalmente, não se encontra qualquer relação de estrita inerência entre a exoneração e a transferência de competências de e para o Banco de Portugal (que, conforme referido *supra*, não pode ser extinto por decisão do legislador ordinário, que também se encontra limitado na forma como lhe pode conferir atribuições e competências e determinar a transferência de recursos para outras entidades). Ora, a solução proposta acabaria por permitir que, com base numa decisão legislativa, se pudesse, com inteira liberdade, fazer cessar os mandatos dos membros do Conselho de Administração do Banco de Portugal.

Acresce que a previsão de uma tal situação como causa de exoneração dos membros do conselho de administração do Banco de Portugal seria incompatível com o artigo 14.º, n.º 2, dos Estatutos do SEBC/BCE, que prevê que “[u]m governador só pode ser demitido das suas funções se deixar de preencher os requisitos necessários ao exercício das mesmas ou se tiver cometido falta grave”. Na verdade, não se descortina, neste caso, qualquer perda dos requisitos necessários para o exercício das funções, nem qualquer falta grave, que pudessem estar na origem da exoneração.

A referida garantia de inamovibilidade – enquanto manifestação de independência pessoal – deve ser igualmente reconhecida aos restantes membros do conselho de administração, conforme tem sido reiterado pelo Banco Central Europeu em diversas ocasiões<sup>24</sup>.

Em face do exposto, conclui-se que os n.ºs 7 e 9 do artigo 33.º em análise padeceriam de ilegalidade, na medida em que contrariam o disposto no artigo 14.º, n.º 2, dos Estatutos do SEBC/BCE, que o legislador nacional deve respeitar por força do princípio do primado do direito da União Europeia.

---

<sup>23</sup> Importa também referir que a transferência de trabalhadores para fora do Banco de Portugal sempre teria de respeitar os seus direitos laborais, constitucional e legalmente protegidos.

<sup>24</sup> A título de exemplo, pode ler-se no Parecer do BCE CON/2010/48 que “*in the context of personal independence, the same safeguards for personal independence (minimum term of office, grounds for dismissal, security of tenure, right of judicial review, safeguards against conflicts of interests) provided for the Governor must apply equally to all members of NCB decision-making bodies who are involved in the performance of ESCB-related tasks*”.

No mesmo sentido, o Relatório de Convergência de maio de 2018 refere que “[o] artigo 14.º-2 dos Estatutos não restringe a segurança de mandato aos governadores, ao passo que o artigo 130.º do Tratado e o artigo 7.º dos Estatutos se referem genericamente aos «membros dos órgãos de decisão» dos BCN e não especificamente aos governadores. Tal aplica-se, em especial, aos casos em que o governador seja *primus inter pares* (o primeiro entre iguais), isto é, tenha colegas com direitos de voto equivalentes ou envolvidos no desempenho de atribuições relacionadas com o SEBC”.



Noutro plano, a Lei Orgânica do Banco de Portugal prevê, atualmente, que o Governador pode reagir contra a resolução do Conselho de Ministros que o exonere, nos termos do n.º 2 do artigo 14.º dos Estatutos do SEBC/BCE (por aplicação do referido número, tanto o Governador como o Conselho do BCE podem interpor recurso dessa decisão para o Tribunal de Justiça da União Europeia, desde que cumpridos os requisitos aí previstos). Todavia, na versão ora proposta deixa de ser feita referência a tal possibilidade. Ora, sendo certo que os Estatutos do SEBC/BCE continuam a ter aplicação *in casu*, não se vislumbra nenhuma vantagem prática na omissão de tal referência, quando, em contrapartida, se passa a estabelecer em concreto a possibilidade de os demais membros do Conselho de Administração poderem reagir contra tal decisão.

Por fim, o Banco de Portugal considera que não é possível obrigar legalmente um determinado membro do órgão de administração ou fiscalização a manter-se em funções por tempo indeterminado, até existir uma possível substituição (que pode nem ocorrer). Assim, o Banco de Portugal entende que deve ser previsto expressamente um prazo máximo de trinta dias para a permanência em funções, em especial nos casos de renúncia expressa ao mandato e em caso de futura substituição.

#### **o) Regime remuneratório e comissão de avaliação e remunerações**

O Banco de Portugal entende que, essencialmente, o atual modelo da Comissão de Vencimentos do Banco de Portugal, que funciona junto do Ministério das Finanças, é adequado e que deveria ser, portanto, por ocasião da presente reforma institucional, meramente aperfeiçoado nalguns aspetos que favoreçam a sua acrescida relevância no contexto da determinação das remunerações dos membros dos órgãos do Banco de Portugal<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> A propósito do regime de remunerações dos bancos centrais, salienta-se o seguinte entendimento do BCE: *“Furthermore, any amendment to the legislative provisions on the remuneration of members of a NCB’s decision-making bodies and its employees should be decided in close and effective cooperation with the NCB to ensure the ongoing ability of the NCB to independently carry out its tasks”* (cfr. Parecer CON/2014/38).

Veja-se ainda o referido no Parecer CON/2016/32: *“A good practice for effective cooperation between a government and an NCB relating to remuneration is reflected in Opinion CON/2010/58. The legislation opined upon in the aforementioned opinion exempted the NCB from its scope, while at the same time inviting the NCB to consider, taking into account its own legal order, whether the underlying reasons for the legislative provisions can be achieved without prejudicing the performance of the NCB’s tasks under the Treaty, the Statute of the ESCB and national legislation. Another form of effective cooperation which could provide guidance was considered in Opinion CON/2012/6: the draft legislative provisions in question established that the public service pension reduction scheme would only be applicable to the NCBG with the consent of its Governor. The Dutch Government could follow the same or a similar approach in order to achieve effective cooperation and to safeguard central bank independence.”*



Este órgão seria presidido pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, ou um seu representante, e composto por mais dois membros, nos seguintes termos:

- Dois dos membros seriam designados pelo Ministério das Finanças, enquanto individualidades de reconhecido mérito e independência, e com aptidão para as matérias a serem tratadas;
- Um dos membros designados teria de ser um antigo membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal.

O Banco de Portugal defende que a remuneração dos membros do seu Conselho de Administração deve ser fixada atendendo à relevância e ao grau de responsabilidade elevados inerentes ao exercício das funções em causa, e atendendo às especificidades do Banco de Portugal. Avança-se, em anexo, a esse propósito com propostas de redação alternativa aos preceitos relevantes do Projeto de Proposta de Lei.

O Banco de Portugal entende que deve ficar expressamente previsto que a fixação de remuneração não pode (por oposição à referência do Projeto de Proposta de Lei de que “*não deve*”) ter efeitos retroativos.

O Banco de Portugal entende ainda que o mesmo critério deve presidir à fixação da remuneração dos membros do Conselho de Auditoria. O valor previsto no Projeto de Proposta de Lei não parece devidamente fundamentado, arriscando-se a desvalorizar as importantes funções desempenhadas pelo Conselho de Auditoria do Banco de Portugal.

Por fim, no que respeita especificamente à avaliação dos candidatos que venham a ser indicados no procedimento de ponderação pelo Governo quanto a futuros membros dos órgãos do Banco de Portugal, recomenda o Banco de Portugal que, enquanto órgão constitucional, o processo de avaliação se faça estritamente a nível dos órgãos de soberania, sendo, assim, de manter o atual modelo de escrutínio público, de base parlamentar, quanto ao perfil desses candidatos por parte da Comissão Parlamentar especializada na área das finanças.

---

Veja-se ainda, sobre o exposto, os Pareceres COM/2010/80 e CON/2012/86.

A situação também é referida no Relatório de Convergência, datado de maio de 2018, já citado *supra*, quando refere (cfr. pág. 29): *Qualquer alteração das disposições legais relativas à remuneração dos membros dos órgãos de decisão e do pessoal de um BCN devem ser decididas em cooperação estreita e efetiva com o BCN, tendo em devida conta as opiniões deste, com vista a assegurar a manutenção da sua capacidade para desempenhar de forma independente as suas atribuições*<sup>49</sup>. *Tal autonomia aplica-se também a questões relacionadas com pensões.*”



#### p) Conselho Consultivo

O Banco de Portugal não tem objeções quanto à reforma do seu Conselho Consultivo, mas discorda da proposta concreta apresentada no Projeto de Proposta de Lei.

Assim, afigura-se que o Conselho Consultivo do Banco de Portugal exista para auxiliar o Banco na tomada de decisão no contexto das respetivas atribuições. A sua agenda deve, portanto, atender às necessidades concretas sentidas pelos órgãos decisórios do Banco de Portugal para o exercício cabal e informado das respetivas funções.

Ora, o Projeto de Proposta de Lei exclui da respetiva composição qualquer membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal, uma vez que o Governador deixará de presidir a tais reuniões (como resulta do regime atualmente em vigor), e deixará igualmente de poder convocar o referido órgão, passando apenas a dispor do poder de apresentar uma proposta de convocação.

Adicionalmente, prevê-se que os membros do Conselho de Administração "*podem participar*" nas reuniões – pelo que, no limite, o Conselho Consultivo do Banco de Portugal poderá legitimamente reunir sem que nele esteja presente qualquer membro do Conselho de Administração do Banco.

Tal circunstancialismo não parece afigurar-se adequado perante o facto de, nas reuniões do referido órgão, estarem sempre representadas as seguintes entidades: a CMVM, a ASF, o CNSF, entidades sujeitas à supervisão do Banco de Portugal, representantes de clientes de produtos e serviços bancários e personalidades independentes.

De facto, esta possibilidade levanta questões de tratamento desigual entre instituições representadas e não representadas e acesso a informação privilegiada e sujeita a dever de segredo. Por outro lado, a presença prevista de representantes de associações representativas poderia ter como consequência natural e direta a limitação dos assuntos discutidos em sede de Conselho Consultivo, o que reduziria a sua utilidade prática.

Neste sentido, o Banco de Portugal entende que o Governador do Banco de Portugal deve continuar a presidir ao Conselho Consultivo, e que este deve continuar a integrar os dois Vice-Governadores, bem como membros representantes de outras instituições, conforme proposto em anexo ao presente parecer, de forma a assegurar a relevância dos temas debatidos no Conselho Consultivo. Atendendo às suas atribuições e às funções do Conselho Consultivo, o Banco de Portugal entende que deve ainda passar a ter assento neste órgão o Presidente do Conselho de Finanças Públicas, concordando com a solução preconizada no Projeto de Proposta de Lei de passarem também a ter assento neste Conselho Consultivo os Presidentes dos Conselhos de Administração da ASF e da CMVM.



Devem ainda manter-se as quatro personalidades de reconhecido mérito, selecionadas pelo próprio Banco de Portugal, com experiência nas áreas económico-financeiras, de defesa do consumidor ou dos investidores e empresariais, de modo a compreender todas as áreas potencialmente relevantes para o exercício das atribuições do Banco de Portugal.

Numa ótica de abertura à sociedade civil, poderia passar a prever-se expressamente que o Banco de Portugal deve organizar, periodicamente, *fora* de discussão abertos a todas as entidades supervisionadas e a associações representativas de interesses tutelados e protegidos pelo Banco de Portugal (podendo, portanto, incluir os próprios clientes das instituições).

Por outro lado, o Banco de Portugal considera que a referência ao Conselho Consultivo no artigo 66.º da sua Lei Orgânica, na versão alterada pelo Projeto de Proposta de Lei, deve ser alterada para uma referência ao Conselho de Auditoria, atendendo à distribuição de competências existente entre os diversos órgãos do Banco.

#### q) Comissão de Ética e normas de conduta

O Projeto de Proposta de Lei estabelece um novo órgão do Banco de Portugal – a Comissão de Ética (questionando o Banco de Portugal se a designação não deveria ser “*Conselho de Ética*”, dado que os órgãos do Banco são designados por “*Conselho*”).

Não é clara qual a natureza – deliberativa ou consultiva – deste órgão, suscitando-se dúvidas relativamente às suas competências. Em especial:

- Coloca-se a questão de saber se a pronúncia prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 49.º-B tem, ou não, natureza vinculativa;
- Logo no artigo 49.º-A fica a dúvida sobre o que se deve entender por “*declaração fundamentada*” e qual a sua eficácia;
- Quando nas alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 49.º-B se refere que compete à Comissão de Ética “*determinar as incompatibilidades e impedimentos*” é equívoco se está em causa o mero apuramento da sua existência em concreto ou se se trata de determinação constitutiva (o que coloca problemas de diversa índole, designadamente de constitucionalidade);
- Levanta particulares dúvidas o disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 49.º-B, quer devido a dificuldades de compreensão do enunciado (não é claro o que está em causa), quer por ser de difícil compreensão a atribuição a este órgão de competência para avaliar a situação de



eventuais prestadores de serviços jurídicos (não se alcançando nem o momento, nem o efeito da pronúncia);

- A possibilidade de a Comissão de Ética se pronunciar sobre quaisquer questões que lhe sejam submetidas pelos demais órgãos do Banco de Portugal, ou que lhe sejam atribuídas por regulamento interno, é passível de desfigurar a própria razão de ser do órgão;
- A extensão das competências conferidas à Comissão de Ética não parece consistente com o previsto quanto ao seu funcionamento e estatuto, dado que a composição do órgão e a inexistência de remuneração dificilmente se compatibilizam com um tão vasto conjunto de competências e com o previsto no n.º 3 do artigo 49.º-C (que poderá implicar a realização de reuniões com muita frequência);
- A exigência de que as deliberações sejam tomadas por unanimidade (n.º 4 do artigo 49.º-C) pode, igualmente, colocar um obstáculo insuperável ao exercício das suas competências (note-se que este preceito alude a “*decisão*”, o que, para além de tecnicamente pouco rigoroso, por se tratar de órgão colegial, parece acentuar a natureza deliberativa do órgão);

Assim, o Banco de Portugal propõe que seja mantido, genericamente, o modelo atualmente em vigor. Não obstante o Banco de Portugal defender a manutenção deste modelo, se a opção legislativa se mantiver, o Banco sugere, no documento em anexo, algumas alterações tendo em conta as preocupações acima referidas.

No n.º 3 do artigo 40.º, afigura-se preferível a seguinte formulação: “*O desempenho, a título de inerência, de funções ou cargos no Banco de Portugal ou noutras entidades não confere aos membros do conselho de administração direito a qualquer remuneração ou benefício adicional*”.

O disposto no n.º 4 do artigo 40.º parece dispensável, tendo em conta o previsto no n.º 1 do artigo 64.º. Esta última norma já manda aplicar o Estatuto do Gestor Público, em termos consolidados pelo tempo, pelo que se considera desnecessária a previsão de uma nova norma relativa a benefícios complementares (*fringe benefits*) na Lei Orgânica, em termos que podem ser equívocos.

Por outro lado, cabe à lei fiscal definir, para efeitos de tributação, o que são remunerações. Efetivamente, o Código do IRS regula, de forma minuciosa no artigo 2.º, a tributação das remunerações e das denominadas vantagens acessórias. A referida norma, como as restantes disposições do Código do IRS, é objeto de alterações frequentes, nomeadamente através das leis do Orçamento do Estado.

Ora, aos membros do conselho de administração do Banco de Portugal, na qualidade de contribuintes, são aplicáveis as normas fiscais vigentes, por isso, afigura-se desnecessário estabelecer que a



utilização de cartões de crédito e outros instrumentos de pagamento, viaturas, comunicações, prémios, suplementos e gozo de benefícios sociais constitui remuneração, nos termos do disposto na legislação fiscal.

Também por este motivo se afigura desnecessário o proposto n.º 4 do artigo 40.º da Lei Orgânica, tal como alterada pelo Projeto de Proposta de Lei.

Quanto à compensação para o período *de cooling-off* estabelecido no n.º 7 do artigo 40.º -B, o Banco de Portugal considera que será prudente assegurar a articulação com as regras de Direito da União Europeia<sup>26</sup>. Neste sentido, o Banco de Portugal proporia iniciar o n.º 8 pelo seguinte inciso: “*Sem prejuízo da aplicação das regras vigentes no âmbito do Sistema Europeu de Bancos Centrais*”.

Propõe-se também a previsão de uma norma em linha com o artigo 17.º do “*Code of Conduct - High-level ECB officials*”, do BCE<sup>27</sup>.

O Banco de Portugal entende ainda, relativamente ao previsto na alínea b) do n.º 9 do artigo 40.º-B, que seria mais adequado determinar que a remuneração pela atividade prevista deve ser abatida ao montante da compensação devida.

#### **r) Normas que regulam a organização interna do Banco de Portugal**

Atendendo ao seu estatuto de independência, o Banco de Portugal deve dispor de uma ampla margem de autonomia e discricionariedade quanto à sua organização interna. A forma como o Banco se organiza internamente não pode ainda ficar sujeita a controlo de entidades externas.

O Projeto de Proposta de Lei integra um conjunto alargado, pormenorizado e granular de normas que visam regular a gestão e a organização internas do Banco de Portugal, com possibilidade de controlo, designadamente, pelo Ministério das Finanças.

Dando um exemplo concreto e paradigmático, o artigo 50.º da Lei Orgânica, na versão do Projeto de Proposta de Lei, sujeita o Banco de Portugal, no âmbito da sua gestão, a um conjunto de princípios de difícil parametrização e que incidem sobre toda a sua atividade.

---

<sup>26</sup> Designadamente, com o regime previsto no artigo 8 do Código de Conduta aplicável aos membros do Comité de Supervisão do Banco Central Europeu, em especial com os pontos 8.5 e 8.6, nos quais se prevê a possibilidade de o Comité de Ética do BCE se pronunciar sobre a adequação do nível de compensação atribuído.

<sup>27</sup> A este propósito, de referir que o BCE já se pronunciou a este respeito, sempre com a preocupação de identificar potenciais situações de violação da independência e de um eventual *mismatch* entre as regras previstas para o banco central nacional e as estabelecidas para o BCE. A título de exemplo, veja-se os Pareceres CON/2014/73 e CON/2014/22.



É bem patente o confronto entre o extenso conjunto de parâmetros que consta da redação agora proposta e a formulação muito aberta, adequada ao estatuto de independência, que figura na formulação em vigor (e que passa a constar do n.º 2 do artigo 50.º).

Abre-se, por esta via, caminho a um controlo quase de pormenor e com amplíssima margem de discricionariedade. Este controlo, sendo efetuado por entidades externas ao Banco de Portugal, e em especial pelo Governo, compromete o estatuto de independência do Banco de Portugal<sup>28</sup>.

De notar, a este respeito, que os princípios gerais da atividade administrativa resultam, desde logo, da CRP, e em particular do seu artigo 266.º. Estes princípios têm a sua refração no CPA (aplicável ao Banco de Portugal desde logo por força do n.º 2 do art.º 64.º da sua Lei Orgânica), mais propriamente nos artigos 3.º e seguintes (sem prejuízo das demais refrações constantes ao longo do CPA, como seja o princípio do inquisitório ou o dever de celeridade, consagrados nos artigos 58.º e 59.º).

Consequentemente, por força da aplicação do CPA ao Banco de Portugal, este está designadamente sujeito aos princípios da legalidade, prossecução do interesse público, proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, da boa administração, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da razoabilidade, da imparcialidade, da boa-fé, da colaboração com os particulares, da participação e da decisão.

Em face do exposto, tendo presente o conteúdo do n.º 1 do artigo em análise – no qual é, de forma expressa, referida a “*observância dos princípios gerais da atividade administrativa*”, aplicando-se, por essa via, todos os princípios precedentes –, entende-se que a autonomização constante das alíneas a) a d) é, desde logo, desnecessária e repetitiva, porquanto, na sua atuação, o Banco de Portugal já está compelido ao cumprimento dos princípios de eficiência e de transparência (o qual, apesar de apenas aparecer especificamente previsto para a administração eletrónica dos termos do artigo 14.º do CPA, decorre, necessariamente, do facto de se exigir uma atuação da Administração em colaboração com os particulares).

Sem prejuízo do que ficou referido *supra*, entende-se que princípio previsto na alínea b) não deveria ser estabelecido de forma geral e abstrata, atenta a relevante heterogeneidade das funções cometidas ao Banco de Portugal – e, consequentemente, a impossibilidade de transpor a abordagem prevista nesta alínea para certas funções concretas.

Reitere-se que, por força da aplicação dos princípios de direito administrativo, a atuação do Banco de Portugal tem de se pautar por critérios de eficiência e de economicidade, que constituem dimensões

---

<sup>28</sup> Cfr. Pareceres CON/2018/45, CON/2016/59 e CON/2017/24, do BCE.



do princípio da boa administração previsto no artigo 5.º do CPA. Destarte, as referências a “*sem desperdício*” ou ao “*menor custo na prossecução eficaz das atribuições públicas a seu cargo*”, constantes do Projeto de Proposta de Lei (cfr. n.º 3 do artigo 50.º da Lei Orgânica, tal como alterada pelo Projeto de Proposta de Lei), parecem tornar-se redundantes e desnecessárias à luz daqueles princípios.

Do ponto de vista da independência do Banco de Portugal, afigura-se problemático o novo artigo 51.º-A, o qual impõe a criação e implementação de um sistema de indicadores de desempenho, “*com indicadores detalhados e mensuráveis, quantitativa e qualitativamente, relativos à eficiência, eficácia e qualidade da atividade do Banco*” (n.º 2).

Tendo em conta o disposto no n.º 4 desse artigo, que determina que os resultados desses indicadores devem constar do relatório de atividades a submeter, de acordo com o n.º 1 do artigo 54.º, ao Ministro das Finanças, para efeitos de emissão de despacho, está implícita a instituição de uma nova instância de controlo por parte do Governo, atentatória do estatuto de independência do Banco, conforme reiterada orientação do BCE no quadro do SEBC<sup>29</sup>.

Acresce que os parâmetros indicados oferecem dúvidas, designadamente no que concerne ao estabelecido no n.º 3 do art.º 51.º-A. Não se vê como o sistema de indicadores de desempenho possa estar ligado ao “*regime do pessoal*”, nem como deva ser estabelecida a conjugação com o mecanismo de avaliação de desempenho dos trabalhadores.

Note-se que a avaliação de desempenho dos trabalhadores assenta num sistema de objetivos individuais, que naturalmente consideram o contributo para a prossecução dos objetivos departamentais e do Banco de Portugal, que não se afigura dever ser confundida com a dimensão coletiva dos indicadores de gestão. A potencial confusão destes dois planos poderia, afinal, reverter em desfavor dos trabalhadores, cabendo, quanto a este ponto, recordar que a existência de um mecanismo de avaliação de desempenho consta dos Acordos de Empresa em vigor – que constitui expressão de um direito fundamental, designadamente o direito de contratação coletiva.

O Banco de Portugal, conforme já anteriormente explicitado em pormenor, entende que adota já as melhores práticas de gestão, atendendo a um exercício de *benchmarking* internacional no quadro de um processo contínuo de otimização na utilização dos seus recursos, atendendo ao desempenho eficaz das suas atribuições.

---

<sup>29</sup> Cfr. Pareceres CON/2018/45, CON 2017/24 e CON/2016/59, já citados.



**BANCO DE PORTUGAL**

EUROSISTEMA

Sem prejuízo das considerações em matéria de independência, o Banco de Portugal entende que este grau de pormenor e granularidade é, do ponto de vista da gestão, desnecessário, podendo até ser contraproducente por dificultar, no futuro, a adoção de novas e melhores formas de organização e instrumentos de legislação não ponderados pelo legislador.

Por outro lado, a densidade das alterações e dos novos artigos propostos afigura-se dificultar a interpretação e aplicação da Lei Orgânica a casos concretos.

Em todo o caso, o Banco de Portugal acompanha a preocupação expressa no anteprojeto de continuar a assegurar uma gestão de qualidade e excelência, considerando que a manutenção de um elevado grau de autonomia e margem de gestão permitirá ao Banco de Portugal continuar a evoluir na sua organização e gestão internas tomando em conta os constantes desenvolvimentos existentes a nível global relativamente a estas matérias.

A manutenção deste elevado grau de autonomia e discricionariedade é compatível com o estabelecimento na Lei Orgânica de um conjunto de princípios básicos de organização e gestão, suficientemente flexíveis para lhe permitirem adequá-las às melhores práticas, sem risco de ingerência externa na gestão e organização do Banco.

Por todos estes motivos, o Banco de Portugal, em documento anexo, suscita, à consideração do Governo, um conjunto de propostas de redação alternativa aos preceitos em causa no Projeto de Proposta de Lei.

### **s) Regime aplicável à contratação de entidades externas**

Ainda que com a salvaguarda, constante da proposta, de "*disposição legal em contrário*", o n.º 2 do artigo 12.º-A da Lei Orgânica, constante do Projeto de Proposta de Lei, traz constrangimentos materiais à atuação do Banco de Portugal, pois impede-o de contratar outras entidades para lhe prestarem auxílio na prossecução de atribuições suas (designadamente, no caso de falta de recursos). O n.º 1 do artigo 52.º-B impõe mais um ónus à autonomia de gestão do Banco de Portugal. Estabelece-se aí, acrescendo ao que é já exigido pelo regime da contratação pública, um dever especial de fundamentação em parâmetros extremamente exigentes e com base em conceitos indeterminados que, como tal, conferem grande margem de apreciação.

Através do n.º 3 do artigo 52.º-B coloca-se, aparentemente, uma limitação à atividade dos prestadores de serviços contratados pelo Banco, não se alcançando as consequências da sua violação.

Do mesmo modo, não se entendem os moldes da intervenção da Comissão de Ética, designadamente quanto aos meios que terá ao seu dispor para "*aferrir e acautelar*" a existência de conflitos de



interesses, aparentemente, em qualquer prestação de serviços (de outra parte, importa reter que, em termos práticos, a contratação de serviços jurídicos passará a depender sempre do juízo da Comissão de Ética)<sup>30</sup>.

Tais constrangimentos colocam em causa a independência funcional que o Banco de Portugal goza, quer enquanto banco central, quer enquanto supervisor do sistema bancário e financeiro.

Nesse sentido, veja-se o artigo 19.º do Regulamento SSM, bem como o Princípio 2 dos "*Core Principles for Effective Banking Supervision*" do Comité de Basileia, relativo à "*Independence, accountability, resourcing and legal protection for supervisors*", no critério essencial previsto no respetivo n.º 6.: "*The supervisor has adequate resources for the conduct of effective supervision and oversight. It is financed in a manner that does not undermine its autonomy or operational independence. This includes: [...] (c) the ability to commission external experts with the necessary professional skills and independence, and subject to necessary confidentiality restrictions to conduct supervisory tasks (...)*".

Do trecho citado decorre de forma explícita que um elemento determinante para um adequado exercício da função de supervisão está relacionado com a capacidade de recorrer, quando necessário e apropriado, a especialistas externos<sup>31</sup>.

Para além disso, o mecanismo agora proposto colca claramente em causa a própria operacionalidade do Banco, fazendo intervir, de forma sistemática, a Comissão de Ética nos procedimentos aquisitivos. Poderá, eventualmente, em alternativa, admitir-se uma intervenção *a posteriori*, através da elaboração de reportes obrigatórios a esta Comissão.

#### **t) Aplicação aos trabalhadores do Banco de Portugal das regras respeitantes a acumulações e incompatibilidades estabelecidas para os trabalhadores em funções públicas**

O Projeto de Proposta de Lei altera a Lei Orgânica no sentido de sujeitar os trabalhadores do Banco de Portugal às regras respeitantes a acumulações e incompatibilidades estabelecidas para os trabalhadores em funções públicas.

---

<sup>30</sup> De notar, a este respeito, que, conforme já referido *supra*, o Banco de Portugal dispõe de um Gabinete de Conformidade, o qual é competente para tratar destas matérias.

<sup>31</sup> Foi o que aconteceu, por exemplo, entre 2011 e 2014, com a realização de várias ações transversais de inspeção, cuja execução teria sido inviável sem o recurso complementar a colaboradores de empresas de auditoria.



**BANCO DE PORTUGAL**

EUROSISTEMA

Sem prejuízo dos trabalhadores do Banco de Portugal estarem exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como decorre do n.º 1 do artigo 269.º da CRP, recorda-se que o regime laboral do Banco de Portugal se rege por um Acordo de Empresa e, subsidiariamente, pelo Código do Trabalho e respetiva legislação complementar e pelo contrato de trabalho.

Por outro lado, o Projeto de Proposta de Lei não traz grandes inovações relativamente ao previsto no Regulamento da Comissão de Ética e dos Deveres Gerais de Conduta dos Trabalhadores do Banco de Portugal (especialmente, nos artigos 17.º e 21.º)<sup>32</sup>.

Face ao regime laboral aplicável ao Banco de Portugal, a previsão expressa na sua Lei Orgânica de que se aplicam aos seus trabalhadores regras similares às vigentes para os trabalhadores da Administração Pública não contribui para a certeza e segurança jurídicas.

De igual modo, não pode concordar-se com a previsão da possibilidade de, por regulamento interno, serem estabelecidas quaisquer outras proibições ou restrições, como resulta da alínea d) do n.º 1 do artigo 57.º-A do Projeto de Proposta de Lei. Está em causa a limitação do exercício de posições com o estatuto dos direitos, liberdades e garantias, aplicando-se, conseqüentemente, o regime do n.º 2 do artigo 18.º da CRP, em especial as exigências de lei e da adequação, necessidade e proporcionalidade da solução adotada.

#### u) Regime de acumulações e incompatibilidades aplicável a dirigentes e equiparados

A noção de “*dirigentes e equiparados*” que consta da alínea b) do artigo 6.º do Projeto de Proposta de Lei mostra-se demasiado extensa. Não parece fazer sentido, sobretudo tendo em consideração os efeitos associados a esta categoria, equiparar a dirigentes todas as posições de coordenação (expressão muito vaga e que pode abranger cargos meramente administrativos). Conforme se depreende da parte final desta alínea, o foco deve estar nos dirigentes de primeira linha (qualquer que seja a designação) e nos cargos diretamente dependentes do conselho de administração.

O Projeto de Proposta de Lei sujeita os “*dirigentes e equiparados que exerçam funções em matérias de regulação, supervisão, resolução de conflitos*”<sup>33</sup> ou *sanção de infrações*” a um regime que é bastante mais restritivo do que o imposto pela Lei n.º 64/93, aplicável aos titulares de altos cargos públicos –

---

<sup>32</sup> Disponível no sítio institucional do Banco de Portugal, através do seguinte *link*: [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/documentos-relacionados/regulamento\\_conduta.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/documentos-relacionados/regulamento_conduta.pdf).

<sup>33</sup> Remete-se para os comentários *supra* sobre a inexistência de uma função de resolução de conflitos no Banco de Portugal.



em certos aspetos, vai mesmo mais longe do que o regime aplicável aos titulares de órgãos de soberania.

O Banco de Portugal não encontra paralelo para o regime proposto. Mostra-se muito mais exigente do que os regimes aplicáveis aos membros dos gabinetes ministeriais, dos membros do Gabinete dos serviços de apoio do Tribunal de Contas, dos dirigentes da administração pública, aos gestores públicos, aos trabalhadores das entidades reguladoras e, bem assim, dos próprios dirigentes de serviços de inspeção.

Não tem, igualmente, paralelo, no âmbito do BCE, no regime estabelecido *no Code of Conduct for High-Level ECB Officials*.

Assim, questiona-se se o regime é adequado, necessário e se os seus custos não serão maiores que os benefícios trazidos, violando, conseqüentemente, o princípio da proporcionalidade, previsto no artigo 18.º da CRP.

Do ponto de vista da gestão de recursos humanos do Banco de Portugal, importa garantir um tratamento proporcional, já que as funções exercidas por dirigentes e equiparados não são exatamente as mesmas que as exercidas pelos membros do Conselho de Administração a que o artigo 40.º-B se aplica, em linha com a prática geralmente seguida, designadamente pelo BCE.

Caso contrário, poderá reduzir-se materialmente a capacidade de o Banco de Portugal atrair os colaboradores mais qualificados para o exercício de cargos de dirigentes dadas às restrições materiais a que passam a ter sujeitos na sua vida profissional, podendo comprometer de forma estrutural o exercício das funções de gestão, com efeitos na qualidade da atividade desenvolvida e os resultados alcançados, sendo estes elementos determinantes para a preservação da independência enquanto banco central, autoridade de supervisão e autoridade de resolução.

#### **v) Regras sobre recrutamento de trabalhadores e designação de titulares de cargos dirigentes e equiparados**

O Projeto de Proposta de Lei estabelece que, por regra, o recrutamento de trabalhadores e a designação de titulares de cargos dirigentes e equiparados segue procedimento concursal.

O Banco de Portugal concorda com a importância dos procedimentos concursais como instrumento de gestão e acompanha a inclusão deste regime na sua Lei Orgânica<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Aliás, o próprio BCE já avaliou positivamente, como uma forma de promover a transparência, a possibilidade de serem lançados concursos públicos para “*second level management posts*”, no seu Parecer CON/2017/35.



Neste domínio, propõe-se que, entre as menções obrigatórias a constar do anúncio do concurso, conste também referência expressa ao júri.

O Banco de Portugal considera que o regime previsto deve tornar claro que o Banco pode optar, para cada situação, entre recrutamento interno<sup>35</sup> e recrutamento externo.

O Banco de Portugal considera que a possibilidade de dispensa do concurso externo para recrutamento de dirigentes e equiparados depender de parecer favorável do Conselho de Auditoria dilui as competências de fiscalização desse órgão numa função de participação na gestão do Banco, designadamente na gestão de recursos humanos. Não parece, porém, rigoroso conferir estas competências ao órgão de fiscalização sob pena de se subverter as funções deste.

A regra prevista relativamente à duração dos mandatos parece padecer de excessiva rigidez, afigurando-se necessária a previsão de alguma flexibilidade acrescida, nos termos da futura legislação.

A duração de três anos, renovável, prevista para qualquer mandato, poderá não se compadecer com a especificidade de certos cargos equiparados a direção (pense-se, por exemplo, no encarregado de proteção de dados, que pode justificar um mandato mais longo e não renovável, para tutela da sua independência, nos moldes previstos no Regulamento Geral de Proteção de Dados).

#### **w) Regime de contratação pública aplicado ao Banco de Portugal**

O Banco de Portugal considera que deve resultar claramente da sua Lei Orgânica quais os regimes jurídicos que se lhe aplicam, e em que termos.

O Banco de Portugal considera que o regime estabelecido pelo artigo 52.º-B da sua Lei Orgânica, tal como alterada pelo Projeto de Proposta de Lei, é excessivo.

---

<sup>35</sup> De notar, a este propósito, também, o Parecer CON/2018/17, do BCE, no qual este se pronuncia contra a obrigatoriedade de ser lançado concurso interno, periodicamente, relativamente a cargos de gestão num banco central, por violação do princípio da independência (financeira), referindo, a esse propósito, o seguinte: *“Regarding the proposed requirement that employees in all management posts at the HNB be subject to reselection at four-year intervals after an internal competition procedure has been completed, as noted above (...), the concept of financial Independence should be assessed from the perspective of whether any third party is able to exercise either direct or indirect influence not only over an NCB’s tasks but also over its ability to fulfil its mandate, including operationally in terms of manpower. Member States may not impair an NCB’s ability to employ and retain the qualified staff necessary for the ECB to perform independently the tasks conferred on it by the Treaty and the State of the ESCB. Also, an NCB may not be put into a position where it has limited control or no control over its staff, or where the government of a Member State may influence its policy on staff matters<sup>38</sup>. Against this backdrop, the ECB suggests that further consideration be given to the imposition of a requirement on HNB under the draft law that all managerial posts at the HNB be subject to internal recruitment procedures every four years, as this would appear to intrude on the HNB’s ability to independently determine its own policy on staff matters.”*



Ao Banco de Portugal são já aplicáveis as regras (rigorosas) da contratação pública, que o Banco de Portugal segue nos seus procedimentos de contratação.

Quanto a esta matéria, o Banco de Portugal considera que as especificidades inerentes às suas atribuições e competências, no que toca à aplicabilidade do regime da contratação pública, devem resultar de forma clara da sua Lei Orgânica.

#### x) Responsabilidade do Banco de Portugal, membros dos seus órgãos e respetivos trabalhadores

O Banco de Portugal entende que o regime vigente de responsabilidade civil extracontratual do Banco de Portugal e dos seus colaboradores não permite a respetiva responsabilização em casos de culpa leve<sup>36</sup>.

Aplica-se ao Banco de Portugal um regime limitado de responsabilidade civil extracontratual, atendendo a uma adequada interpretação e aplicação do regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado, tendo em atenção:

- O estatuto constitucional do Banco de Portugal, e o seu estatuto de independência à luz do Direito da União Europeia;
- A complexidade do sistema financeiro e respetivo funcionamento, que é o contexto no qual as decisões do Banco de Portugal são tomadas;
- A necessidade de salvaguarda da estabilidade financeira, e as responsabilidades do Banco de Portugal neste domínio.

O Comité de Basileia defende também esta regra de limitação da responsabilidade das autoridades de supervisão, que é aliás seguida em diversos ordenamentos jurídicos de relevo no contexto europeu. O Banco de Portugal entende que esta situação não se altera com o Projeto de Proposta de Lei, dado que o artigo relativo à responsabilidade deve ser entendido sempre à luz do *supra* exposto.

Neste contexto, de forma a clarificar o regime aplicável, e seguindo as melhores práticas europeias quanto a esta matéria, o Banco de Portugal vem propor uma limitação expressa da sua responsabilidade civil extracontratual, nos termos constantes do documento em anexo.

---

<sup>36</sup> O BCE também já se pronunciou sobre esta matéria, em defesa da limitação. Veja-se, a este propósito, por exemplo, o Parecer CON/2018/56. Atente-se também no critério essencial n.º 5 do Princípio 2 dos *Core Principles for Effective Banking Supervision*, do Comité de Basileia, que defende também um regime de limitação da responsabilidade, como forma de preservação da independência.



Propõe também que os seus trabalhadores não possam ser diretamente demandados por atos praticados no exercício das respetivas funções, sem prejuízo de existir direito de regresso do Banco de Portugal.

O Banco de Portugal defende ainda que deve ficar expressamente previsto que a limitação de responsabilidade prevista para os membros dos seus órgãos e para os trabalhadores do Banco, pelo exercício das respetivas funções, se mantém *ex post*, i.e. para além da cessação do mandato e do vínculo entre a pessoa em causa e o Banco de Portugal.

#### y) Divulgação pública de informação pelo Banco de Portugal

As atribuições e competências exercidas pelo Banco de Portugal encontram-se sujeitas a um princípio geral de segredo, atualmente previsto no artigo 60.º da Lei Orgânica, e densificado no artigo 80.º RGICSF.

Por outro lado, é também necessário ter em conta, neste contexto, o artigo 53.º do Estatuto do SEBC/BCE e o n.º 2 do artigo 22.º e 27.º do Regulamento MUS.

O regime de segredo a que o Banco de Portugal se encontra sujeito é essencial para a preservação do exercício da sua atividade, bem como para a promoção quer da estabilidade de preços, quer da estabilidade financeira.

O Banco de Portugal acompanha o objetivo do Projeto de Proposta de Lei ao prever um regime de divulgação de informação por parte do Banco de Portugal, dentro dos constrangimentos do seu dever de segredo.

Por outro lado, é necessário ter em consideração o dever de segredo do próprio BCE, e as regras do BCE relativamente à divulgação de informação, a que o Banco de Portugal se encontra vinculado.

Parece, porém, excessivo cominar um dever de publicação, no sítio da Internet, dos pareceres e relatórios do Conselho Consultivo, conforme decorre da alínea a) do artigo 67.º do Projeto de Proposta de Lei. A natureza desse órgão é especificamente vocacionada para apoiar, ainda que de forma opinativa e não vinculativa, o Conselho de Administração do Banco, não parecendo relevante, como tal, a necessidade de divulgação pública dos seus pareceres e relatórios.

Atendendo ao exposto, o Banco de Portugal considera que regime prevista no Projeto de Proposta de Lei se presta a alguns equívocos e a criação de eventuais falsas expectativas, dados os limites rigorosos estabelecidos quer pelo dever de segredo, quer por outras regras aplicáveis ao Banco de Portugal.

De forma a acautelar estas preocupações, o Banco de Portugal propõe que a substituição desta disposição por aquela que consta no documento em anexo.



## z) Controlo externo à atividade do Banco

### i) Especificidades aplicáveis às auditorias ao BCE e aos bancos centrais no âmbito do SEBC

A proposta de revisão da Lei Orgânica do Banco de Portugal desvaloriza claramente a especificidades que são aplicáveis às auditorias ao BCE e aos bancos centrais nacionais no âmbito do SEBC, desconsiderando também, nessa senda, as consequências que tais limitações assumem no âmbito de auditorias às restantes funções que são exercidas pelo Banco de Portugal.

O artigo 27.º dos Estatutos do SEBC e do BCE estabelece duas especificidades muito importantes no que se refere às auditorias. Em primeiro lugar, nos termos do artigo 27.º, n.º 1, as contas do BCE e dos bancos centrais nacionais “*são fiscalizadas por auditores externos independentes*”, o que constitui desde logo uma derrogação ao princípio geral de que exame das contas destas entidades é realizado por auditores públicos (europeus ou nacionais).

Note-se que aos auditores externos independentes são reconhecidos plenos poderes para examinar as contas do BCE e dos bancos centrais nacionais, assim como para obter informações completas sobre as suas operações.

Em segundo lugar, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, as auditorias do Tribunal de Contas da União Europeia apenas podem incidir sobre a análise da “*eficácia operacional da gestão do BCE*”. Esta exceção ao âmbito geral dos poderes do Tribunal de Contas europeu, previstos no artigo 287.º do TFUE, e em particular quanto à sua faculdade de examinar a boa gestão financeira das instituições, órgãos ou organismos europeus.

A justificação para esta limitação aos designados “*compliance audits*”, incidindo estes sobre o cumprimento da atividade da entidade auditada com as normas aplicáveis em matéria de gestão económica e financeira desta entidade, prende-se com a natureza altamente intrusiva destas auditorias, que se estende ao controlo da eficácia das atividades da instituição. Um controlo deste tipo não seria compatível com o princípio da independência definido no artigo 130.º do TFUE.

Neste quadro, as auditorias que versam sobre a eficácia operacional da gestão (do BCE) encontram-se confinadas aos procedimentos internos da entidade auditada, como seja a sua organização relativamente à prestação externa de bens e serviços, gestão dos trabalhadores, ou ainda a



administração de projetos tecnológicos. Com efeito, o caráter mais restrito destas auditorias exclui um exame ao mérito das políticas e decisões adotadas pela entidade auditada.<sup>37</sup>

Acresce que as mesmas limitações quanto ao mandato do Tribunal de Contas europeu são aplicáveis às funções de supervisão exercidas pelo BCE no MUS, uma vez que, nos termos do n.º 7 do artigo 20.º do Regulamento do MUS, é previsto que, ao analisar a eficácia operacional da gestão do BCE nos termos do n.º 2 do artigo 27.º dos Estatutos do SEBC/BCE, o Tribunal de Contas Europeu “*tem também em conta as atribuições de supervisão conferidas ao BCE nos termos do presente regulamento*”.

Aliás, não poderia ser de outro modo uma vez que não seria aceitável que o Regulamento do MUS redefinisse o escopo da intervenção do Tribunal de Contas Europeu no que concerne ao BCE, nos termos regulados na legislação primária da União (artigo 27.º, n.º 2, dos Estatutos do SEBC e do BCE). Atente-se que o paralelo que o legislador europeu efetuou no que se refere às auditorias no âmbito do SEBC e do MUS constitui um claro sinal do entendimento que fez quanto à extensão do princípio da independência de banco central ao MUS, sem prejuízo dos deveres reforçados de prestação de contas que incumbem ao BCE no exercício das funções de supervisão.

Sendo certo que, ao contrário do artigo 27.º, n.º 1, o n.º 2 do mesmo artigo dos Estatutos do SEBC e do BCE (bem como o artigo 20.º, n.º 7, do Regulamento do MUS) apenas se aplicam diretamente ao BCE, não devem ser ignoradas as claras implicações que estas normas assumem para os bancos centrais nacionais, e para as autoridades nacionais competentes, em matéria de supervisão prudencial.

O próprio legislador português reconheceu esta especificidade, no n.º 6 do artigo 54.º da Lei Orgânica do Banco de Portugal, onde se prescreve que o Banco de Portugal “*não está sujeito à fiscalização prévia do Tribunal de Contas nem à fiscalização sucessiva no que diz respeito às matérias relativas à sua participação no desempenho das atribuições cometidas ao SEBC*”<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> David Baez Seara e Simona Lambrinoc-Schanz, “*The external audit of the ECB – an analysis of Article 27 of the Statute of the ESCB*”, ESCB Legal Conference 2016, 6-7 October 2016. Disponível aqui: [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/escblegalconference2016\\_201702.en.pdf?e2dea3a78485afe4c70d5d5010f368be](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/escblegalconference2016_201702.en.pdf?e2dea3a78485afe4c70d5d5010f368be)

<sup>38</sup> Em rigor, a Lei Orgânica do Banco de Portugal, para garantir uma maior conformidade com a arquitetura institucional e ordenamento jurídico europeus deveria ainda incluir limitações no que concerne às atividades relacionadas com a supervisão prudencial. Veja-se, a este respeito, o já citado Parecer CON/2017/24: “*The ECB understands that under the draft law the audit must not interfere with or encompass Banka Slovenije’s competences as part of the European System of Central Banks (ESCB), the Eurosystem, the European System of Financial Supervision, the European Banking Authority, the European Systemic Risk Board, and the Single Resolution Mechanism. Nor must it entail a direct or indirect audit of the ECB, other members of the ESCB or the Eurosystem.*”



Por outro lado, existe um sério risco de que auditorias que sejam desenvolvidas pelos Tribunais de Contas dos Estados-Membros (ou por outras quaisquer entidades públicas), se excederem o controlo da eficácia operacional da gestão dessas instituições, implicarem um controlo indireto da atividade do BCE, o que não seria aceitável à luz das normas europeias citadas. Assim, no quadro do MUS, em particular, é fundamental assegurar que o controlo ao Banco de Portugal que é exercido pelo Tribunal de Contas, ou por qualquer outra entidade pública, não se traduz num controlo indireto da atividade do BCE, o que, em razão da grande integração das autoridades nacionais competentes no MUS, se afigura um relevante desafio.

## ii) Sujeição do Banco de Portugal ao Tribunal de Contas

As alíneas d) e e) do n.º 3 do artigo 64.º da Lei Orgânica, tal como revista pelo Projeto de Proposta de Lei, sujeitam o Banco à jurisdição e controlo financeiro do Tribunal de Contas.

O Banco de Portugal entende, a este propósito, que o atual modelo, constante da sua Lei Orgânica, de sujeição do Banco de Portugal à jurisdição do Tribunal de Contas é adequado e equilibrado na concatenação entre o estatuto do Banco de Portugal como órgão constitucional, revestido de independência e autonomia acrescidas, e a natureza e competências jurisdicionais do Tribunal de Contas. Não se afiguraria, assim, necessário nem conveniente introduzir alteração ao regime vigente, quer tendo por base a Lei Orgânica do Banco de Portugal, quer a Lei do Funcionamento do Tribunal de Contas.

Ainda a este respeito, importa também atender a nível nacional ao conjunto de questões que vêm sendo discutidas entre o BCE e o Tribunal de Contas da União Europeia. A este propósito, atente-se no que o BCE já referiu a este propósito, no seu Parecer CON/2018/45:

*“As previously noted by the ECB, the principle of institutional independence referred to in Article 130 of the Treaty and Article 7 of the Statute of the ESCB refers to the fact that the exercise of the central bank powers and the performance of the tasks and duties conferred on central banks must not be subject to external instructions of government influence. In particular, where the operations of a national central bank (NCB) are subject to the control of a state audit office or similar body charged with controlling the use of public finances, the scope of the control (a) should be clearly defined by the legal framework; (b) should be without prejudice to the activities of the NCB’s independent external auditors to examine all books and accounts of the NCB and, further, in line with the principle of institutional independence; (c) should comply with the prohibition on giving instructions to an NCB and*



*its decision-making bodies; and (d) should not interfere with the NCB's ESCB-related tasks. The state should be conducted on a non-political, independent and purely professional basis*<sup>39</sup>.

Em complemento ao exposto, poder-se-ia ainda equacionar compatibilizar a redação do n.º 3 do artigo 62.º com o disposto no n.º 6 do artigo 54.º e o n.º 2 do artigo 64.º, substituindo “*nos termos da respetiva legislação*” por “*nos termos da respetiva legislação e no âmbito do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 64.º*”, para parametrizar adequadamente a norma em causa, de forma plenamente consonante com o estatuto de independência do Banco de Portugal.

**iii) Sujeição do Banco de Portugal a controlo direto por parte do Ministério das Finanças e, em especial, da IGF**

Com a formulação proposta para o n.º 6 do artigo 54.º estabelece-se, indiretamente, a sujeição do Banco ao regime de inspeção e auditoria dos serviços do Estado, em tudo o que não respeite às matérias relativas à participação do Banco de Portugal no desempenho das atribuições cometidas ao SEBC.

Trata-se, fundamentalmente, da inclusão do Banco no perímetro de atuação da Inspeção Geral de Finanças (“IGF”).

A IGF constitui um serviço da administração direta do Estado, na dependência do Ministério das Finanças, e prossegue, logicamente, atribuições que se enquadram na missão cometida ao Ministério

---

<sup>39</sup> O BCE refere ainda o seguinte, no referido parecer: “*In line with the abovementioned criteria (see paragraph 3.1.1), the ECB notes that the draft law is committed to fully respect the Independence of the HNB and, consequently, prohibits the State Audit Office from giving direct or indirect instructions to HNB which would or could have an impact on its independence. Similarly, the orders and/or recommendations that the audit report may contain must not have an impact on the HNB's independence*”, e ainda: “*The ECB notes that the provisions of the draft law regarding the audit of HNB, in particular the procedure whereby the Governor may express his opinion on draft audit reports and lodge objections to, and not accept, audit reports as well as that HNB should not be obliged to deliver a plan for the implementation of orders/recommendations to the State Audit Office, are compatible with the principle of central bank, including institutional, independence.*”

Veja-se ainda também a este propósito, a título de exemplo, o Pareceres CON/2016/59 e CON/2017/24 (neste caso, tratando-se inclusivamente do tema da intervenção retroativa do *state auditor*).

Esta situação é também especificamente referida no Relatório de Convergência, datado de maio 2018, já citado *supra* (cfr. pág. 28), quando se refere: “*Sempre que as operações de um BCN estejam sujeitas ao controlo de um departamento estatal de auditoria ou organismo similar encarregue de fiscalizar a utilização das finanças públicas, o âmbito do controlo tem de ser claramente definido no quadro jurídico, ser aplicado sem prejuízo das atividades dos auditores externos independentes do BCN<sup>39</sup> e, além disso e em consonância com o princípio da independência institucional, deve ser compatível com a proibição de dar instruções a um BCN e aos respetivos órgãos de decisão e não interferir com as atribuições do BCN relacionadas com o SEBC. A auditoria por parte do Estado deverá ser efetuada numa base não política, independente e puramente profissional.*”



das Finanças. Cabe-lhe inspecionar, em nome do Governo e sob a direção do Ministério das Finanças, a atividade financeira dos diferentes serviços do Estado, bem como das demais entidades públicas. Assim sendo, as atribuições da IGF têm sempre de ser reconduzidas aos próprios poderes do Governo. As relações entre o Banco de Portugal e o Ministério das Finanças estão definidas e delimitadas pelo estabelecido nas respetivas leis orgânicas, que desenvolvem o previsto no artigo 102.º da Constituição.

Estas regras assentam no particular estatuto do Banco, com as garantias de independência que lhe estão conferidas por normas hierarquicamente superiores à legislação ordinária (conforme, aliás, se depreende do preâmbulo da Lei Orgânica do Ministério das Finanças).

Nem a Lei Orgânica do Banco, nem a Lei Orgânica do Ministério das Finanças estabelecem a competência do Ministério para a realização de inspeções ou auditorias ao Banco. Nem as normas internacionais a que se refere o artigo 102.º da Constituição o permitem.

Logo, nunca as atribuições da IGF poderão ter tal extensão, sob pena de desvirtuamento das próprias regras legais de relacionamento entre o Banco de Portugal e o Ministério das Finanças.

Ao contrário do que sucede na Lei Orgânica do Banco de Portugal, a Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (“LQER”)<sup>40</sup> prevê a sujeição destas entidades ao regime de inspeção e auditoria dos serviços do Estado (alínea e) do n.º 2 do artigo 5.º).

Como é sabido, a LQER não é aplicável ao Banco de Portugal (n.º 3 do artigo 2.º), solução legislativa que decorre do sistema normativo que enquadra o estatuto e a atividade dos bancos centrais no quadro do SEBC.

A diferença de soluções entre a Lei Orgânica e a LQER filia-se, pois, nas valorações subjacentes a esse sistema normativo.

Também por aqui se chega à conclusão de que o Banco não se integra no universo das entidades a que se dirige a atividade da IGF.

Na definição das atribuições da IGF, a sua Lei Orgânica (tal como sucede na Lei Orgânica do Ministério das Finanças) circunscreve a sua atuação a partir de dois eixos fundamentais:

- O controlo estratégico da administração financeira do Estado (artigo 2.º); e
- O perímetro constituído pelo universo constituído pelo setor público administrativo, incluindo autarquias locais, entidades equiparadas e demais formas de organização territorial autárquica e empresarial.

---

<sup>40</sup> Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.



**BANCO DE PORTUGAL**

EUROSISTEMA

Não é aplicável ao Banco de Portugal o regime da administração financeira do Estado (n.º 5 do artigo 54.º da Lei Orgânica), e o Banco de Portugal não integra o perímetro das Administrações Públicas.

Uma análise mais fina das atribuições elencadas no n.º 2 do artigo 2.º da Lei Orgânica da IGF suporta também, claramente, estas conclusões.

Do que antecede, resulta claro que a sujeição do Banco à alçada da IGF implicará uma substancial modificação do seu enquadramento normativo e institucional, que dificilmente pode ser considerada adequada à matriz que inspira o quadro legal vigente e que se prende com o especial estatuto que resulta da sua natureza de banco central que desenvolve a sua atividade no âmbito do SEBC.

O apelo, subjacente ao proposto n.º 6 do artigo 54.º, a uma segregação das funções diretamente ligadas à participação no SEBC, só aparentemente preserva este modelo, já que do que se trata verdadeiramente é da criação de uma tutela inspetiva do Governo relativamente ao Banco.

Em todo o caso, o artigo 19.º do Regulamento SSM impõe a independência das autoridades nacionais competentes que integram o MUS, pelo que o Banco de Portugal entende que, no mínimo, se deverá incluir neste preceito também as funções decorrentes da participação do Banco de Portugal no MUS. Também no n.º 2 do artigo 55.º encontramos uma ampliação do controlo exercido pelo Governo, ao ser exigida a prestação de esclarecimentos e informações de cariz orçamental.

Fá-lo numa formulação aberta, que não esclarece nem o nível de detalhe da informação a prestar, nem os termos em que é devida a sua prestação. Parece poder incidir, inclusivamente, sobre execução do orçamento do Banco e sobre os relatórios de atividade, que, como referimos acima, passam a ter de ser construídos de acordo com um conjunto alargado de parâmetros pouco concretizados, e supõem já informação detalhada, designadamente quanto ao próprio modelo de gestão de recursos humanos.

De notar, relativamente a este ponto, as recomendações do Fundo Monetário Internacional (“FMI”) relativamente ao reforço da autonomia do Banco de Portugal (cfr. *Safeguards Report: Banco de Portugal*, FMI, 2011).

#### **iv) Prestação de contas à Assembleia da República pelo Banco de Portugal**

O Banco de Portugal saúda a norma prevista no Projeto de Proposta de Lei que enviar determina o envio à Assembleia da República do seu relatório anual.



O Banco de Portugal sublinha, de qualquer modo, a este propósito, a doutrina do BCE relativamente a esta matéria, formulando, em anexo, algumas propostas pontuais de redação alternativa ao preceito vertente<sup>41</sup>.

### III. Conselho Nacional de Supervisores Financeiros

#### a) Comentários gerais ao Projeto de Proposta de Lei

---

<sup>41</sup> Com particular ênfase para os seguintes pareceres: (1) Parecer CON/2018/17, em que o BCE refere expressamente o seguinte: *“The draft law does not explicitly clarify the precise implications of the Croatian Parliament’s taking a position on the HNB’s annual report and semi-annual information regarding HNB’s financial condition, the level of price stability achieved and monetary policy implementation. The rights of third parties to approve, suspend, annul or defer an NCB’s decisions are incompatible with the Treaty and the Statute of the ESCB as far as ESCB-related tasks are concerned.*

*Therefore, the Croatian Parliament’s competence to take a position on the HNB’s annual report on its activities and semi-annual information regarding HNB’s financial condition, the level of price stability achieved and monetary policy implementation would affect HNB’s institutional independence, as it goes beyond the transparency and accountability obligation of a NCB towards a national parliament.*

*As regards the compatibility of a dialogue between NCBs and third parties with central bank independence, the ECB refers to ECB Opinion CON/2016/33 and ECB Opinion CON/2016/52, which clarify that such a dialogue is welcome and compatible with central bank independence provided that (1) this does not result in interference with the independence of the members of the NCB’s decision-making bodies; (2) the special status of Governors in their capacity as members of the ECB’s General Council is fully respected; and (3) confidentiality requirements resulting from the Statute of the ESCB are observed.*

*A ‘position’ of the Croatian Parliament on the aforementioned annual report and semi-annual information seems to imply that the Croatian Parliament could give direct or indirect instructions to the HNB and its decision-making bodies and members, for example as regards amending HNB’s annual report or challenging HNB’s assessment regarding price stability and the implementation of monetary policy. Any right of the Croatian Parliament to approve, suspend, annul or defer HNB’s decisions would be contrary to HNB’s institutional independence under the Treaty and the Statute of the ESCB.”; (2) O Parecer CON/2011/104, no qual o BCE refere o seguinte: *“The Governor will be subject to an exceptional reporting obligation at the request of the Speaker of the Hungarian Parliament or the Chair of the Parliamentary Committee for Economic Affairs. The dialogue between national central banks (NCBs) and third parties, even when based on statutory obligations to provide information and exchange views, is compatible with central bank independence provided that:**

- (i) it does not result in interference with the independence of the members of the NCB’s decision-making bodies;*
- (ii) the special status of Governors in their capacity as members of the ECB’s General Council is fully respected; and*
- (iii) confidentiality requirements resulting from the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank (hereinafter ‘Statute of the ESCB’) are observed.*

*The ECB understands that such reporting respects the limits of central bank independence set out in the Convergence Report and that it will concern the MNB’s activities and monetary policy. The ECB recommends clarifying in this sense the scope of the reporting.”*



### **i) Âmbito e atribuições do CNSF**

O Banco de Portugal acolhe com agrado que se mantenha a opção de assentar a organização da supervisão financeira num modelo tripartido, dadas as vantagens do modelo em causa. O Banco de Portugal considera que, indo esta opção no bom sentido, poderá proceder-se a alterações ao modelo de funcionamento do CNSF que melhor lhe deem corpo.

Uma clara delimitação de atribuições é uma condição necessária para a prossecução consequente da missão de qualquer autoridade, pelo que interessa assegurar este objetivo também na missão e atribuições do CNSF. Em termos substantivos, o Banco de Portugal acolhe favoravelmente que o âmbito do CNSF seja circunscrito às matérias com natureza transversal, tendo por referência as atividades supervisionadas por mais do que uma autoridade de supervisão<sup>42</sup>.

Esta delimitação, mais objetiva, ajuda a que se minimize a possibilidade de conflitos positivos de competências, a imputar responsabilidades de forma clara, e, assim, a otimizar a utilização de recursos.

Mais particularmente, no que diz respeito à política regulatória do CNSF<sup>43</sup>, deve ser explicitado que o respetivo âmbito se circunscreve a matérias com natureza transversal no setor financeiro, conforme âmbito proposto para o CNSF, tendo por referência as atividades supervisionadas por mais do que uma autoridade de supervisão, em consonância com as atribuições gerais e o âmbito definido nos Estatutos<sup>44</sup>, o que não se afigura coerente ao longo da proposta de articulado<sup>45</sup>.

Em termos de sistemática legislativa, o Banco de Portugal considera desaconselhável a propagação de atribuições numa multiplicidade de artigos que compõem os Estatutos do CNSF<sup>46</sup>, sendo preferível uma sistematização mais estruturada e coerente das atribuições gerais e específicas do CNSF.

---

<sup>42</sup> Nesta senda, o Banco de Portugal considera, por exemplo, que as medidas harmonizadas, previstas no RGICSF, dada a sua natureza não transversal, devem continuar a ser definidas e aplicadas pelo Banco de Portugal, conforme se desenvolverá mais à frente, quando nos referirmos ao exercício da atividade do CNSF enquanto autoridade macroprudencial nacional.

<sup>43</sup> Cfr. al. g) do n.º 2 do artigo 37.º dos Estatutos do CNSF.

<sup>44</sup> Cfr. artigo 10.º dos Estatutos do CNSF.

<sup>45</sup> Veja-se, a esse propósito, a alteração ao artigo 18.º, n.º 5 do Decreto-Lei n.º 157/2014, de 24 de outubro, que trata de matéria microprudencial abrangida pelas atribuições do Banco de Portugal. Para além da natureza da matéria dever permanecer na esfera da autoridade microprudencial, o mandato regulamentar preconizado encontra-se parcialmente esgotado em resultado dos normativos europeus já existentes ou que se encontram em negociação.

<sup>46</sup> Cfr. artigos 6.º, 10.º, 15.º, 19.º e 37.º dos Estatutos do CNSF.



Em sede de poderes do CNSF, o Banco de Portugal considera igualmente necessário proceder a uma reponderação do Projeto de Proposta de Lei, no sentido de eliminar o poder de emissão de regulamentos e de determinações (configuradas como uma das possíveis medidas macroprudenciais) por se considerar que tal não se afigura adequado, quer do ponto de vista institucional, quer do ponto de vista técnico-jurídico (atendendo à necessidade de prever capacidade de sancionamento, por exemplo). Parece suficiente, à luz dos exemplos da EBA e do CERS, a emissão de instrumentos de *soft law*.

O Banco de Portugal defende que o figurino institucional do modelo de supervisão financeira deve assegurar que existe um adequado equilíbrio entre o CNSF e as autoridades de supervisão que o compõem. Este equilíbrio parece comprometido se for facultado ao CNSF o poder de lhes dirigir atos juridicamente vinculativos, para aos quais seriam necessários poderes de supervisão e *enforcement*, que parecem indesejáveis num figurino que visa a articulação entre supervisores.

Em particular, e conforme se desenvolverá nos comentários à autoridade macroprudencial, a emissão de instrumentos vinculativos por parte do CNSF poderia dificultar a eficácia da implementação das medidas macroprudenciais por parte das autoridades de supervisão, pelo que se sugere, por um lado, que essa possibilidade seja eliminada e que, por outro, seja reforçada a sua componente de *soft law*, a exemplo de outros Estados membros, que atribuem o mandato macroprudencial a um comité que atua sobretudo através de alertas e recomendações.

Por outro lado, é atribuída competência ao CNSF no domínio da promoção e defesa da concorrência, não sendo clara a forma como esta competência se articula com as atribuições e competências da Autoridade da Concorrência, por um lado, e entendendo-se que a previsão desta competência introduz incerteza quanto às atribuições do CNSF, por gerar potenciais conflitos de interesse com a responsabilidade de promoção da estabilidade financeira.

## ii) Coerência e eficácia do modelo

O Projeto de Proposta de Lei atribui ao CNSF um conjunto atribuições que têm inerentes uma pluralidade de objetivos, sem ser clara a hierarquização dos mesmos. Em particular, interessa garantir que a preservação da estabilidade financeira e mitigação de riscos sistémicos é o objetivo primário, que, em caso de *trade-off*, prevalece sobre os restantes objetivos como a defesa da concorrência ou o desenvolvimento do sistema financeiro.



Em termos gerais, o modelo proposto complexifica os processos decisórios em matérias de regulamentação, supervisão e, muito em particular, política macroprudencial, tornando-os mais propícios ao bloqueio de ação por falta de pertença institucional para impulsionar a tomada de decisões por vezes impopulares cuja responsabilidade final é diluída nas instituições participantes, bem como a processos decisórios mais morosos.

Esta complexificação acarreta custos burocráticos significativos, designadamente na consideração e implementação de medidas macroprudenciais harmonizadas ao nível da União Europeia, cujo calendário frequente de reapreciação não se coaduna facilmente com uma estrutura pesada que acresce a todos os procedimentos já exigidos em termos de consulta com instituições europeias. Esta realidade faz diminuir o tempo disponível para a análise de riscos, fundamentação e preparação das medidas, ficando muito do tempo consumido por tarefas administrativas, cujo valor acrescentado é difícil de discernir.

Adicionalmente, poderá não ser eficiente que a estrutura de apoio do CNSF duplique as tarefas já executadas por um banco central e pelas autoridades de supervisão, no cumprimento das suas atribuições específicas, sendo expectável que o CNSF venha a solicitar contributos das entidades que o compõem, aumentando, também por essa via, o trabalho afeto a algumas atividades.

Acresce o facto do Projeto de Proposta de Lei estabelecer uma organização do CNSF que se afigura, à partida, excessiva na configuração dos seus órgãos, estrutura de apoio e respetiva composição, desde logo se atendermos ao elenco de atribuições e competências que lhe serão cometidas.

Finalmente, para além dos custos indiretos a que já aludimos, decorrentes de um possível conflito positivo de competências, bem como de aumento de tarefas burocráticas, com os inerentes custos de tempo que lhes é devotado, este modelo acarreta ainda encargos financeiros diretos, quer nas autoridades de supervisão atuais, que carecerão de mais recursos para desempenhar as funções que atualmente lhes cabem (e suprir as necessidades processuais do modelo proposto), quer decorrentes do funcionamento do CNSF, que passará a ser uma entidade de pleno direito, com poderes próprios, com uma estrutura autónoma, em termos organizativos, de recursos humanos e de governo.



**iii) Insuficiente consideração das especificidades institucionais do Banco de Portugal e do contexto da União Bancária**

O Projeto de Proposta de Lei procura equiparar o Banco de Portugal às autoridades de supervisão que não têm outras atribuições adicionais, para além das que decorrem do seu estatuto de autoridades administrativas independentes

No caso do Banco de Portugal, as suas atribuições excedem largamente a supervisão das instituições de crédito, sociedades financeiras e outras entidades legalmente sujeitas à sua supervisão, já que o Banco de Portugal assume primordialmente as funções de o banco central nacional<sup>47</sup> o que deverá ser devidamente considerado, quer no desenho institucional, em particular em matéria de política macroprudencial – matéria estreitamente ligada às funções de banco central –, como já referido, quer no seu estatuto de independência, devidamente vertido na sua Lei Orgânica e no Direito Europeu.

Por fim, afigura-se que o Projeto de Proposta de Lei não considera adequadamente o enquadramento da União Bancária e a participação do Banco de Portugal no MUS e no MUR devendo este contexto institucional ser devidamente acautelado.

A reforma do modelo de supervisão deverá estar sempre balizada pelas competências atribuídas por legislação europeia ao MUS e ao MUR.

No contexto do MUS, por exemplo, o BCE é a autoridade competente responsável pela supervisão de todas as instituições de crédito, sendo delegados esses poderes às autoridades nacionais competentes no que concerne às chamadas instituições menos significativas (“*less significant institutions*”; “**LSI**”), por oposição às instituições significativas (“*significant institutions*”, “**SI**”), que são diretamente supervisionadas pelo BCE (cfr. artigo 6.º do Regulamento MUS).

Pelo que, mesmo no contexto do exercício de supervisão de LSI, os poderes do Banco de Portugal não são exercidos como supervisor por direito próprio.

Assim sendo, as competências do CNSF serão sempre limitadas pelas atribuições do BCE a este nível, não podendo, em caso algum, abrangê-las.

**b) Modelo de *governance* do CNSF**

---

<sup>47</sup> Cfr. artigo 102.º da Constituição da República Portuguesa.



O Banco de Portugal saúda a introdução através do Projeto de Proposta de Lei do princípio da paridade de representação e de voto por parte das autoridades de supervisão que compõem o CNSF, bem como do princípio da rotatividade da presidência deste Conselho, nos termos do n.º 4 do artigo 36.º dos Estatutos do CNSF. O Banco de Portugal considera que este sistema de rotatividade da presidência do CNSF, por parte do Banco de Portugal, ASF e CMVM, é importante para:

- Evitar, caso tivesse sido mantida a proposta original de presidência do CNSF por individualidade externa aos supervisores, a constituição de uma instância formal externa 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;
- Prevenir a desnecessária sobrecarga quanto ao financiamento desta estrutura, a cargo, direta ou indiretamente, dos supervisionados ou contribuintes e ainda a própria problematização da viabilidade jurídica do mesmo, desde logo à luz da proibição do financiamento monetário a que o Banco de Portugal como autoridade monetária integrando o Eurosistema se encontra sujeito.

O Projeto de Proposta de Lei estabelece que a presidência do CNSF será assumida por períodos de um ano, mantendo, a este respeito, o Banco de Portugal a sua proposta de que a mesma venha antes a durar dois anos, por se considerar que um período de tempo mais alargado favorecerá um desempenho mais eficaz no quadro, sobretudo, de assuntos e projetos do CNSF de âmbito plurianual. O Banco de Portugal reitera, por seu turno, a sua discordância relativamente à proposta constante do Projeto de Proposta de Lei de um administrador executivo vir a integrar o conselho de administração do CNSF. Essa solução afigura-se, com efeito, ao Banco de Portugal:

- Desadequada face à natureza de pessoa coletiva de coordenação tal como pretendido pela Proposta de Projeto de Lei, com risco de indesejável perceção externa de um “elemento governamentalizado” no seio do SNSF;
- Desnecessariamente onerosa para o funcionamento do CNSF, atento o estatuto que terá de ser estabelecido para este “*administrador executivo*”, não favorecendo o desejável abandono da proposta de criação de taxas a ser cobradas pelo CNSF (tratado em maior pormenor *infra*);
- As competências do administrador executivo previstas no artigo 39.º são, afinal, típicas de secretário-geral / diretor-coordenador no contexto de entidades similares.



O Banco de Portugal propõe, em alternativa, que seja designado um diretor executivo do CNSF, com assento no respetivo conselho de administração, sem direito de voto, que poderia assumir parte significativa das responsabilidades previstas no n.º 1 artigo 39.º dos Estatutos do CNSF, sendo-lhe conferido, designadamente, um estatuto reforçado em termos de mandato (p. ex., cinco anos) e de remuneração. O Banco de Portugal entende que o CNSF beneficiaria, precisamente, da introdução desta figura, com funções de direção em relação ao *staff* técnico e administrativo permanente que venha a apoiar o conselho de administração do CNSF, de coordenação e acompanhamento dos trabalhos que venham a decorrer ao nível dos diversos comités e grupos de trabalho no âmbito do CNSF.

### c) Poder regulatório do CNSF

O Banco de Portugal entende que a função regulatória do CNSF se deve cingir às matérias de natureza transversal, tendo por referência as atividades supervisionadas por mais do que uma autoridade de supervisão, mantendo estas autoridades atribuições e competências próprias nas matérias setoriais. A ausência de uma clara delimitação das áreas de atribuições das autoridades cria conflitos positivos de competências, indo em sentido contrário às preocupações de eficiência e eficácia de atuação das autoridades.

O Banco de Portugal considera que a configuração do SNSF apresentada no Projeto de Proposta de Lei, no domínio regulatório, implica riscos de perda de sinergias, riscos para a celeridade do processo decisório e, no fundo, risco de ineficiências, decorrentes da necessidade de articulação com excesso de procedimento e complexidade, entre o CNSF, ao qual se junta o CNEF, o Banco de Portugal, a ASF e a CMVM.

Com efeito, subsistem muitas razões que justificam que o Banco de Portugal continue a desempenhar uma função de relevo na participação na definição da política regulatória, sendo a proposta de alteração à Lei Orgânica do Banco de Portugal omissa quanto à sua participação na definição da política regulatória relativa ao setor financeiro, em geral, e ao setor bancário, em particular.

Considera-se que a atribuição ao CNSF de competências na definição da política regulatória não deverá prejudicar o exercício dos poderes do Banco de Portugal (e das demais autoridades) nesse domínio, atendendo não só à sua participação em grupos de trabalho internacionais (nomeadamente da EBA, do Banco Central Europeu e do Comité Europeu do Risco Sistémico), mas também à experiência adquirida na supervisão e sancionamento por incumprimento do quadro legal e regulamentar em vigor.



Embora o artigo 40.º do Projeto de Proposta de Lei possa ajudar a balizar o poder regulatório do CNSF, e reconhecendo o seu carácter transversal ao setor financeiro (como o regime dos conglomerados financeiros ou a eventual constituição de um regime geral das contraordenações em matéria de supervisão financeira permitem ilustrar), seria importante delimitar *a priori* o âmbito de atuação do CNSF no sentido de restringir o seu mandato tendo por referência as atividades supervisionadas por mais do que uma autoridade de supervisão.

Por outro lado, o próprio artigo 40.º do Projeto de Proposta de Lei se presta a equívocos, na medida em que existem matérias previstas nas alíneas do referido artigo que parecem cair na esfera de atribuições e competências de uma autoridade de supervisão específica (p. ex. o regime dos peritos de seguros).

O Banco de Portugal considera ainda que o CNSF não deverá dispor de instrumentos juridicamente vinculativos, agindo apenas através de instrumentos de *soft law*, os quais têm, por sua vez, associado um mecanismo robusto de *comply or explain*.

#### d) Poderes de coordenação do CNSF

O Banco de Portugal entende que a função de coordenação do CNSF permanece pouco clara no Projeto de Proposta de Lei, em especial no que toca à respetiva operacionalização.

O Banco de Portugal entende que não é claro se o CNSF terá de coordenar todas as solicitações ou pedidos efetuados por entidades nacionais ou estrangeiras e de organizações internacionais.

Caso tenha, tal pode importar que logo que as autoridades de supervisão recebem uma solicitação de uma qualquer destas entidades, sejam obrigadas a remeter tal pedido ao CNSF, podendo este emitir um parecer sobre a resposta antes do seu envio pela autoridade de supervisão.

O Banco de Portugal considera que, neste caso:

- Há uma burocratização do processo, pois a autoridade de supervisão recebe um pedido de informações sobre matérias que se refiram à sua esfera concreta de atuação, sendo obrigada a remeter esse pedido ao CNSF, o qual, porque não tem *know-how* para responder a tal pedido, remete-o novamente à autoridade de supervisão, que preparará a resposta para remeter novamente ao CNSF;
- Esta solução não é compatível com os tempos de resposta exigidos no exercício da atividade de supervisão contínua;



- No limite, permite ao CNSF condicionar de tal forma a atuação da autoridade de supervisão que, na prática, se substitui à mesma na emissão da resposta.

Por outro lado, mantendo-se os princípios de autonomia, designadamente administrativa, das autoridades de supervisão, o Banco de Portugal entende que não devem ser previstas normas que coloquem em causa essa autonomia, o que parece acontecer ao pretender-se uniformizar políticas de gestão e de recursos humanos.

De notar, a este respeito, que as políticas de gestão dos recursos humanos são indissociáveis do facto de este ser um banco central e integrar o SEBC, além de ser uma autoridade integrante do MUS, podendo a partilha de planos estratégicos colidir com a sua independência funcional.

#### e) Proteção dos clientes de produtos e serviços financeiros

O Banco de Portugal regista como positiva a substituição da referência a “consumidores” por “*clientes*” de produtos e serviços financeiros.

O Banco de Portugal renova, ainda, a menção a que, a supervisão comportamental se traduz na fiscalização do cumprimento das regras que regulam a atuação das instituições supervisionadas, visando, em primeira linha, promover o funcionamento eficiente dos mercados bancários de retalho e dos agentes que neles intervêm, contribuindo para a salvaguarda da estabilidade do sistema financeiro.

#### f) Promoção da literacia financeira

Em matéria de promoção da literacia financeira, o Banco de Portugal reitera o entendimento de que a intervenção do CNSF deve cingir-se à *coordenação* da estratégia de formação financeira nacional (“**PNFF**”), salvaguardando-se a possibilidade de as autoridades de supervisão financeira, autónoma e complementarmente (sem a coordenação do CNSF), definirem e desenvolverem as suas próprias iniciativas de formação financeira setoriais, como, sublinhe-se, tem sido habitual, sendo mesmo este o paradigma em que assenta atualmente o PNFF.

Com efeito, embora os projetos de referência (*maxime*, os estruturantes das linhas de ação) desta estratégia sejam da responsabilidade do CNSF, que lidera, o PNFF tem vindo a agregar diversas iniciativas de um vasto conjunto de *stakeholders*. Entende-se, assim, que as iniciativas setoriais de formação financeira desenvolvidas pelos supervisores não prejudicam, antes reforçam e amplificam os esforços conjuntos no seio do PNFF.



Em contraste, considera-se que a criação de um modelo centralizador de todos os projetos no âmbito da formação financeira iria retirar abrangência e capilaridade às iniciativas de formação financeira, cujas matérias devem ter sempre em consideração o respetivo público-alvo e as respetivas necessidades formativas e, no caso dos supervisores, a respetiva área de atuação.

Em face do que antecede, sugere-se o aditamento da expressão “*conjuntas*” ao disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 14.º dos Estatutos do CNSF, com o intuito de clarificar que as competências atribuídas ao CNSF em matéria de promoção da literacia financeira não prejudicam o desenvolvimento de iniciativas setoriais neste domínio por cada autoridade de supervisão.

O Banco de Portugal considera ainda que a referida sugestão de aditamento permite consagrar o papel do CNSF na coordenação das iniciativas conjuntas das diferentes autoridades de supervisão em matéria de formação financeira.

#### **g) Reforço da interligação dos sistemas das autoridades de supervisão relativos a reclamações e interligação de bases de dados**

O Projeto de Proposta de Lei estabelece que compete ao CNSF promover o reforço da interligação dos sistemas das autoridades de supervisão para a receção, o encaminhamento e o tratamento das reclamações de clientes de produtos e serviços financeiros.

Relativamente a este aspeto, o Banco de Portugal entende que os propósitos subjacentes a esta medida serão assegurados através da implementação do Livro de Reclamações em formato eletrónico, conforme gizado pelo legislador nacional em 2017<sup>48</sup>, bem como das iniciativas descritas no ponto 2 do preceito em apreço, com a redação proposta para a respetiva alínea a).

---

<sup>48</sup> Importa sublinhar que, com a revisão operada no regime do Livro de Reclamações pelo legislador, através do Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, todas as autoridades de supervisão financeira passaram a ter poderes para receber e analisar as reclamações inscritas no Livro de Reclamações e para fiscalizar o cumprimento das regras do referido regime.

Existe, deste modo, um regime jurídico comum para o tratamento, pelas três autoridades, de reclamações apresentadas pelos clientes das instituições financeiras.

Acresce que, através do Decreto-Lei n.º 74/2017, o legislador, dando cumprimento a uma medida do programa “SIMPLEX +”, veio ainda consagrar a possibilidade de os cidadãos apresentarem reclamações através de uma Plataforma Digital, criada e gerida pela Imprensa Nacional Casa da Moeda, S.A., que disponibiliza o formato eletrónico do Livro de Reclamações (cf. Portaria n.º 201-A/2017, de 30 de junho).

Para além de disponibilizar os formulários específicos para a apresentação de reclamações e de pedidos de informação, a referida plataforma encaminha a reclamação para a respetiva entidade reclamada, permite a gestão e tratamento das reclamações por parte das autoridades reguladoras competentes (sendo ainda possível assegurar a comunicação da Plataforma Digital com os sistemas informatizados de gestão de reclamações das entidades com específica competência para apreciar reclamações), possibilita que os reclamantes acompanhem o estado das reclamações e permite a produção de dados estatísticos sobre as reclamações.



#### h) Coordenação da análise e coerência acrescida das respostas às reclamações

No que toca à competência atribuída ao CNSF relativamente à coordenação da análise e à coerência acrescida das respostas às reclamações, o Banco de Portugal considera importante começar por sublinhar que as matérias supervisionadas pelas três autoridades são distintas e estão sujeitas a quadros normativos específicos, razão pela qual o modelo de gestão de reclamações atualmente em vigor assenta numa distribuição clara de competências entre os supervisores financeiros.

Não obstante esta repartição de competências, há pelo menos uma década que as autoridades de supervisão financeira dispõem de procedimentos de colaboração que têm funcionado adequadamente, garantindo o encaminhamento recíproco e tempestivo das reclamações recebidas por uma delas e que se insiram na esfera de competências de outra(s) autoridade(s).

Acresce que, estando em causa reclamações que suscitem diferentes questões suscetíveis de incidir simultaneamente sobre matérias da competência do Banco de Portugal e de outros supervisores, as mesmas são analisadas pelos vários supervisores competentes, à luz do quadro normativo específico por cuja observância cada um deles está incumbido zelar.

Em face do que antecede, verifica-se que o facto de cada autoridade de supervisão ter uma área de intervenção material autónoma e claramente distinta não tem impedido uma articulação eficiente no que toca à análise material de reclamações.

Considera-se, no entanto, que o CNSF poderá ter um papel importante na definição de boas práticas nos aspetos procedimentais da gestão de reclamações, seguindo, desta forma, as recentes iniciativas do *Joint Committe Sub-Committee on financial consumer protection and innovation* das Autoridades de Supervisão Europeias. Para o efeito, propõe-se a alteração de redação da alínea a) do n.º 2 do artigo em causa.

#### i) Relação do CNSF com entidades europeias

Refere-se no Projeto de Proposta de Lei que o CNSF integra o Sistema Europeu de Supervisão Financeira (“**SESF**”).

---

No caso do setor financeiro, a implementação do Livro de Reclamações Eletrónico ocorrerá até julho de 2019, encontrando-se este processo a ser conduzido pela Direção-Geral do Consumidor, em estreita articulação com as autoridades de supervisão financeira.



Todavia, veja-se, neste sentido, as disposições conjuntas do n.º 2 do artigo 1.º e al. f), do n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento da EBA, nos termos dos quais apenas fazem parte do SESF as “*autoridades competentes que procedem à supervisão* [das instituições de crédito e financeiras].”

A participação do Banco de Portugal nos órgãos das diversas autoridades europeias decorre da sua qualificação como autoridade nacional competente a nível europeu e dos regulamentos constitutivos das autoridades em causa, não sendo a participação do Banco de Portugal delegável, transferível ou passível de ser condicionada ou sujeita à orientação de terceiros, dado que sob o Banco de Portugal recaem as responsabilidades e consequências inerentes a esta participação.

De notar, também, que a lei portuguesa não pode atribuir obrigações a entidades europeias, não se afigurando viável que o Projeto de Proposta de Lei crie uma obrigação de consulta do CNSF aplicável a entidades europeias.

#### **j) Criação de uma entidade de resolução alternativa de litígios a funcionar junto do CNSF**

O Projeto de Proposta de Lei prevê que o CNSF deve apresentar um anteprojeto de diploma relativo à criação de uma entidade de resolução alternativa de litígios especializada em matéria financeira, a funcionar junto do CNSF.

O Banco de Portugal não se opõe à criação de uma entidade de resolução alternativa de litígios especializada em matéria financeira, nestes termos.

Salienta-se, contudo, que, em resultado da transposição de Diretivas europeias, as entidades supervisionadas estão atualmente obrigadas a disponibilizar aos seus clientes o acesso a meios de resolução alternativa de litígios que possam emergir da comercialização da generalidade dos produtos e serviços bancários de retalho.

Para assegurar o cumprimento dessa obrigação, as entidades supervisionadas têm vindo a celebrar acordos com entidades que asseguram a resolução alternativa de litígios.

Assim, entende-se que a eventual criação desta entidade especializada exigirá a ponderação cuidada de um conjunto de aspetos, entre os quais avultam, em particular, a delimitação da respetiva esfera de competências face à existência de outras entidades dedicadas à resolução alternativa de litígios no setor financeiro, a sua forma de financiamento e a sua relação com a atividade desenvolvida pelos supervisores.



#### k) Estudo sobre instância de recurso em matéria administrativa

O Banco de Portugal concorda que o CNSF deve elaborar um estudo que permita avaliar o impacto legislativo e económico relativamente à criação de uma instância administrativa de recurso similar à que já hoje existe junto do BCE, atendendo-se, desde logo, às especificidades de cada autoridade de supervisão.

#### l) Conselho Geral de Supervisão de Auditoria

O Conselho Geral de Supervisão de Auditoria (a que se refere o artigo 35.º do regime jurídico da supervisão de auditoria) parece ser removido dos Estatutos da CMVM.

Tratando-se de um órgão com funções consultivas em matéria de supervisão de auditoria, no qual ASF e Banco de Portugal deveriam ter assento, cabendo-lhe entre outros aspetos emitir parecer em matéria de supervisão de auditoria, pronunciar-se sobre projetos de regulamento que contenham normas com eficácia externa e acompanhar o desempenho da supervisão de auditoria e do quadro legal aplicável, questiona-se se essas funções não deveriam passar para a esfera do CNSF. A não ser entendido assim, afigura-se que este órgão deveria permanecer nos Estatutos da CMVM.

#### m) Financiamento do CNSF

O Banco de Portugal não identifica qualquer necessidade de imposição de taxas de supervisão no âmbito da sua atividade, desde logo atendendo ao atual sistema de taxas de supervisão já aplicado no âmbito do MUS.

Ainda neste contexto, o Banco de Portugal entende que não lhe deve ser atribuída a missão de liquidar e cobrar taxas em nome e por conta de entidades nacionais. Esta tarefa não é típica ou atipicamente atribuída aos bancos centrais e constituiria, assim, uma forma de financiamento monetário<sup>49</sup>.

Por outro lado, o Banco de Portugal concorda com o princípio proposto de que o financiamento do CNSF advenha em exclusivo de receitas próprias, sem prejuízo do previsto quanto à utilização de bens de domínio público ou de verbas que dependam de dotações do Orçamento do Estado.

---

<sup>49</sup> Note-se que o BCE vem referindo o seguinte: “*However, new tasks that are undertaken by an NCB and which are atypical of NCB tasks or which are clearly discharged on behalf of, and in the exclusive interest of the government or of other public sector entities should be considered government tasks. Third, an important criterion for qualifying a new task as atypical of an NCB task or as being clearly discharged on behalf of and in the exclusive interest of the government or other public sector entities is the impact of the task on the institutional, financial and personal independence of the NCB*” (cfr., p. ex., Parecer CON/2018/43).



**BANCO DE PORTUGAL**

EUROSISTEMA

O Banco de Portugal discorda, no entanto, do estabelecimento de “*taxas de supervisão*” devidas ao CNSF e, portanto, do abandono do (atual) sistema de financiamento das atividades do CNSF através de comparticipação financeira de cada autoridade com assento no conselho de administração. Entende que estas taxas são desnecessárias e lesivas da eficiência e competitividade do sistema financeiro nacional e, em última análise, para o interesse dos clientes e investidores<sup>50</sup>.

No sentido de procurar uma solução mais equilibrada e vantajosa para a afirmação do novo modelo de supervisão nacional, o Banco de Portugal mantém, como posição de princípio, que o novo modelo de financiamento do CNSF possa assentar em cada supervisor contribuir com diferentes quotas de comparticipação, mantendo-se o princípio de paridade na representação e direito de voto no conselho de administração do CNSF (sem prejuízo de serem necessárias salvaguardas adequadas, já referidas, quanto ao funcionamento do CNSF, atendendo à proibição de financiamento monetário prevista no artigo 123.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia).

Entendendo-se que se deve manter a opção pela possibilidade de cobrança de taxas pelo CNSF, o Banco de Portugal entende que a lei deve prever também que as mesmas podem apenas ser cobradas como *ultima ratio*, caso se verifique que o modelo de contribuições pelos diversos supervisores não venha a ser suficiente para financiar adequadamente o regular funcionamento do CNSF.

De notar, no entanto, a este respeito, que, do ponto de vista da proibição de financiamento monetário, o BCE já se referiu à possibilidade de requalificação de uma determinada função desempenhada por um banco central como função governamental, quando esta deixa de ser prosseguida por este diretamente<sup>51</sup> (como ocorreria, neste caso, com a função de autoridade macroprudencial nacional, de que trataremos em maior pormenor infra).

Relativamente à possibilidade de financiamento de uma entidade externa por parte do banco central, o BCE já referiu, relativamente ao Banque de France, aquando da criação da atual autoridade de supervisão francesa, o seguinte: “*In this respect, it is crucial that the Banque de France is in a position*

---

<sup>50</sup> Recorde-se, a este propósito, que a CMVM cobra taxas de supervisão a algumas das entidades que são destinatárias dos poderes do Banco de Portugal e do CNSF, pelo que poderá haver aqui também um problema de duplicação da cobrança de taxas pelo mesmo serviço de supervisão (exercido pela CMVM e pelo CNSF). Assim, consideramos que, caso se entenda avançar com a cobrança de taxas pelo CNSF, deverão ser bem delimitados os serviços/atos a título dos quais as taxas constituem contrapartida, para que inexista conflito ou sobreposição de pagamento pelos mesmos serviços (o que poderá suscitar o problema de corresponderem a um imposto e não uma taxa).

<sup>51</sup> Cfr. Pareceres CON/2016/45, CON/2016/42, CON/2016/16, CON/2015/33, CON/2015/22, que referem o seguinte: “*In recognition of the different Member States’ legal frameworks, central banking traditions and national set-ups, the tasks currently discharged by na NCB as central banking tasks are not reviewed and re-categorised, but may be reassessed if they are subject to legislative amendments of substance.*”



**BANCO DE PORTUGAL**  
EUROSISTEMA

*to make a meaningful contribution to the conduct of supervisory and stability-related policies by the Authority”.*

E o BCE referiu ainda o seguinte: *“The ECB considers that the role envisaged for the Banque de France under the draft order goes in the right direction as the Governor is the president of the Authority’s colleges. Also, the Banque de France’s provision of staff to the Authority should serve to enhance the Banque de France’s contribution to the Authority’s supervisory and stability-related policies.”*

Assim, do ponto de vista do financiamento do CNSF pelo Banco de Portugal, é essencial que este assumira uma posição primordial, em linha com as melhores práticas e recomendações internacionais. Como veremos infra, esta posição primordial do banco central é uma prática recomendada do ponto de vista da autoridade macroprudencial – atribuições que, no Projeto de Proposta de Lei, são atribuídas ao CNSF.



## IV. Autoridade macroprudencial nacional

### a) Definição do modelo de atribuições e funções de autoridade macroprudencial

O Banco de Portugal continua a defender a manutenção da atribuição de autoridade macroprudencial nacional ao banco central.

Essa atribuição seria consistente com o consenso generalizado, desde logo a nível académico e maioritariamente adotado no panorama da União Europeia, quanto a um modelo institucional em que os bancos centrais são a autoridade macroprudencial ou, pelo menos, assumem um papel primordial e preponderante na definição e condução desta política.

Esse consenso generalizado baseia-se em várias razões, designadamente:

- O reconhecimento da complementaridade dos objetivos de política macroprudencial (estabilidade financeira) e da política monetária (estabilidade de preços) – estas políticas encontram-se profundamente interligadas, afetando as condições monetárias e de crédito e em ambas as preocupações extravasam o curto-prazo, com foco no médio-longo prazo;
- Pelo 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 de mercados financeiros e de desenvolvimentos setoriais e agregados, bem como na avaliação dos custos e benefícios da política macroprudencial.
- Tendo em atenção que as decisões de política macroprudencial podem ser "impopulares", designadamente na sua vertente contra-cíclica, a independência dos bancos centrais pode ser um fator decisivo no desempenho desta função.

Como tem vindo a ser referido pelo Banco de Portugal, o papel de liderança do banco central na vertente macroprudencial 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<sup>52</sup>.

A natureza deste modelo - em que, recorde-se, o BCE pode sobrepor-se às autoridades nacionais quando considera necessária a imposição de uma medida macroprudencial harmonizada mais

---

<sup>52</sup> Cfr. Regulamento (UE) n.º 1024/2013 Do Conselho, de 15 de outubro de 2013 que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito.



exigente do que a definida pelas autoridades nacionais –, e as exigências de cooperação rápida com o BCE, reforçam a necessidade de manter a atribuição da responsabilidade pelo exercício da função de autoridade macroprudencial nacional ao Banco de Portugal, o que teria ainda 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 (com, naturalmente, segregação funcional de competências similares às existentes no Banco de Portugal).

A alteração prevista no Projeto de Proposta de Lei afasta-se, assim, das melhores práticas e recomendações internacionais, representando uma rutura com impactos potencialmente bastante negativos no processo de condução da política macroprudencial a nível nacional, bem como no aproveitamento cabal das sinergias que um enquadramento institucional semelhante ao do BCE tem vindo, incontestavelmente, a permitir<sup>53</sup>.

A manutenção deste mandato no banco central não invalida, naturalmente, a necessidade de manter um mecanismo que assegure a adequada articulação com outras autoridades relevantes, em particular as demais autoridades de supervisão, através do CNSF, o que acontece atualmente, mas que importaria aperfeiçoar, conforme já reiteradamente assumido pelo Banco de Portugal noutras ocasiões.

Com efeito, o enquadramento beneficiaria de uma densificação das exigências de articulação e colaboração, bem como da definição de exigências mais explícitas quanto à troca de informação entre a autoridade macroprudencial nacional e os supervisores nacionais, tendo ainda em consideração a participação do Banco de Portugal no MUS.

Desta forma seria possível ambicionar uma acrescida cooperação efetiva entre as autoridades relevantes, conforme previsto na Recomendação do Comité Europeu do Risco Sistémico (“**CERS**”), relativa ao mandato macroprudencial das autoridades nacionais (“**CERS/2011/03**”)<sup>54</sup>, e na *Staff*

---

<sup>53</sup> Aliás, veja-se, a este propósito, o Parecer CON/2018/34. O BCE criticou, no parecer em causa, a falta de papel primordial do banco central na definição da política macroprudencial, nos seguintes termos: “*As emphasised in a previous opinion, in view of its existing task of supervising market liquidity and its general mandate to contribute to financial stability, the BCL should, in principle, play a leading role in macroprudential oversight. However, the legal framework governing the Systemic Risk Committee endows the BCL with an insufficient role as regards countercyclical capital buffers, buffers for systemically important institutions, systemic risk buffers and other macroprudential measures described under Article 458 of the CRR, as the BCL merely acts as the secretariat of the committee and is a party to the loose cooperation arrangement described above. The ECB therefore reiterates its recommendation to bolster the BCL’s role in macroprudential policy, including in the context of the reciprocal implementation of macroprudential measures adopted by other Member States.*”

<sup>54</sup> Cfr. Recomendação do CERS, CERS/2011/03, relativa ao mandato macroprudencial das autoridades nacionais, em particular recomendação B.2 (disponível no sítio da internet do CERS)



*Guidance Note on Macroprudential Policy*, de 2014, do Fundo de Monetário Internacional ("FMI, 2014")<sup>55</sup>.

Uma alternativa, ainda consistente com um papel primordial e efetivo do banco central na definição e condução da política macroprudencial, seria confiar o papel de autoridade macroprudencial a um comité, como o CNSF, garantindo porém preponderância efetiva do Banco de Portugal no seu órgão decisório e a capacidade de usufruir plenamente da sua experiência e das suas competências técnicas na análise de risco sistémico.

Tal permitiria convocar o banco central e as outras autoridades de supervisão num órgão decisório e não apenas num órgão consultivo (tal como decorre atualmente com o CNSF), promovendo desse modo o seu comprometimento para com a autoridade macroprudencial. No entanto, sendo um órgão colegial, seria necessário estabelecer normas de governo eficazes para fomentar o *willingness to act* e minimizar o *inaction bias*<sup>56</sup>. Essas normas deveriam passar por regras de deliberação adequadas que, devendo almejar o consenso entre os respetivos membros, deveriam permitir, se necessário, decisões por maioria, de modo a que não haja bloqueios e impasses decisórios.

À semelhança do modelo em que o banco central é a autoridade macroprudencial, também este modelo permitiria instituir uma autoridade macroprudencial com as ferramentas para monitorizar transversalmente todo o sistema financeiro, incluindo as respetivas interligações, e com capacidade para atuar sobre as fontes de risco sistémico cuja materialização possa pôr em causa o financiamento adequado da economia.

#### **b) Comentários ao modelo proposto no âmbito macroprudencial e questões essenciais a salvaguardar**

O Banco de Portugal considera que o modelo consubstanciado no Projeto de Proposta de Lei não materializa as recomendações internacionais quanto ao papel primordial e efetivo do banco central na autoridade macroprudencial<sup>57</sup>. Acresce que o modelo em causa não é claro na atribuição de responsabilidades macroprudenciais.

---

<sup>55</sup> Cfr. *Staff Guidance Note on Macroprudential Policy*, de 2014, §79, do Fundo de Monetário Internacional, acessível no sítio da internet do FMI.

<sup>56</sup> Cfr. *International Monetary Fund (2013), Key Aspects of Macroprudential Policy*, §87, (FMI, 2013), acessível no sítio da internet do FMI e FMI (2014), §83.

<sup>57</sup> Cfr. CERS/2011/03, recomendação B.3. 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



Com efeito, o modelo parece, por um lado, atribuir a função de autoridade macroprudencial nacional ao CNSF<sup>58</sup>, admitindo todavia, por outro, que medidas “*que não evidenciem impacto transversal no setor financeiro*” sejam responsabilidade individual das autoridades de supervisão<sup>59</sup> e que o CNSF adote apenas as medidas “*com impacto transversal no setor financeiro, destinadas a prevenir ou mitigar riscos sistémicos*”<sup>60</sup>, o que parece ser confirmado pelo facto de as atribuições gerais do CNSF dizerem respeito a “*matérias com natureza ou impacto transversal no setor financeiro*”<sup>61</sup>.

O diploma deverá clarificar o âmbito de atribuições do CNSF em face das atribuições que estão conferidas às autoridades de supervisão. A clara delimitação do âmbito do CNSF tem reflexo no exercício das suas atribuições, em especial no que respeita à política regulatória e às medidas macroprudenciais<sup>62</sup>, pelo que se propõe clarificar em sede de articulado que a intervenção do CNSF respeita a matérias com natureza transversal ao setor financeiro e tendo por referência as atividades supervisionadas por mais do que uma autoridade de supervisão.

A atribuição ao CNSF e não ao Banco de Portugal da responsabilidade pela adoção das medidas harmonizadas previstas no RGICSF<sup>63</sup> é, porém, incoerente com esse desígnio, por extravasar o âmbito de atribuições do CNSF previsto no seu próprio Estatuto.

Note-se que estas medidas decorrem da transposição da CRD IV, que regula a atividade das instituições de crédito, tendo apenas como destinatárias precisamente este tipo de instituições, sujeitas à supervisão prudencial do Banco de Portugal e do BCE.

Revela-se assim a natureza essencialmente prudencial destas medidas, cujo impacto incide inteiramente sobre as instituições de crédito.

Importará, assim, alterar o Projeto de Proposta de Lei no sentido de manter o Banco de Portugal como a autoridade designada para efeitos da adoção das medidas previstas no RGICSF.

---

*de primeiro plano na supervisão macroprudencial devido à sua experiência e responsabilidades que têm na área da estabilidade financeira*”. A 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*”. Cfr. ainda FMI (2013), §81.

<sup>58</sup> Cfr., por exemplo, artigos 6.º, n.º 2, alínea a), 17.º e 19.º dos Estatutos do CNSF.

<sup>59</sup> Cfr. artigo 26.º, n.º 2 dos Estatutos do CNSF.

<sup>60</sup> Cfr. artigo 26.º, n.º 1 dos Estatutos do CNSF.

<sup>61</sup> Cfr. artigo 6.º, n.º 1 dos Estatutos do CNSF.

<sup>62</sup> Cfr. artigos 15.º e 25.º, respetivamente, dos Estatutos do CNSF.

<sup>63</sup> cfr. alterações ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, RGICSF, nomeadamente no que respeita ao seu Título VII-A, relativo às reservas de fundos próprios)



Conforme referido em relação aos poderes do CNSF, considera-se fundamental que, no domínio macroprudencial, a atuação do CNSF seja realizada através de alertas e de recomendações, eliminando-se a possibilidade de determinações enquanto medidas macroprudenciais que encerram muitas dificuldades (reconhecidas pelo próprio legislador ao atribuir prerrogativas às autoridades de supervisão que possam, no limite, suspender a implementação das medidas macroprudenciais do CNSF<sup>64</sup>) do ponto de vista jurídico (capacidade de sancionamento) e até mesmo de eficácia, já que retira flexibilidade às autoridades de supervisão na escolha dos instrumentos apropriados para implementar a medida macroprudencial.

Também do ponto de vista do estatuto de independência do Banco de Portugal parece desadequado que o CNSF lhe possa dirigir atos juridicamente vinculativos, atendendo à impossibilidade de o Banco de Portugal poder receber instruções de entidades terceiras, em virtude de ser um banco central dentro do SEBC (e por força da CRP).

As atribuições do CNSF de coordenação das autoridades de supervisão e enquanto autoridade macroprudencial sugerem que seja criado um quadro institucional que não crie desequilíbrios e incertezas relativas aos poderes do CNSF.

Nesse sentido, considera-se necessário aperfeiçoar o modelo de intervenção do CNSF, na linha do que se encontra preconizado no Direito da União Europeia (por exemplo, no Regulamento da EBA e no Regulamento do CERS). Seria previsto obrigação de *best efforts* tendente ao cumprimento do instrumento de *soft law* em causa, e um mecanismo robusto de *comply or explain*.

Este mecanismo revela-se mais adequado, quer do ponto de vista técnico, quer do ponto de vista institucional, do que a possibilidade de emissão de instrumentos juridicamente vinculativos, dirigidos ao Banco de Portugal, à CMVM e à ASF.

A nível da área do Euro refira-se que, quando o mandato macroprudencial é atribuído a um comité (que congrega várias outras instituições e em particular os bancos centrais), a sua atuação é normalmente efetuada através de alertas ou recomendações, não tendo disponíveis instrumentos jurídicos vinculativos (por exemplo, *Ausschuss für Finanzstabilität*, na Alemanha, *Finanzmarktstabilitätsgremium*, na Áustria, *Autoridad Macroprudencial Consejo de Estabilidad Financiera*, em Espanha, ou o *Financieel Stabieliteitscomité*, na Holanda).

Por outro lado, como o Banco de Portugal tem vindo a defender, em linha com o preconizado com a Recomendação CERS/2011/03, é fundamental garantir que o banco central desempenha um papel

---

<sup>64</sup> Cfr. artigo 27.º, n.º 3 dos Estatutos do CNSF.



primordial e preponderante na política macroprudencial, o que não se verifica no atual Projeto de Proposta de Lei, o qual não prevê uma maioria representativa no Conselho de Administração do CNSF, não se afigurando suficiente a competência atribuída ao Governador do Banco de Portugal de presidir ao Conselho de Administração quando está em causa a discussão ou deliberação de matérias macroprudenciais<sup>65</sup>.

Nesse sentido, considera-se que o papel privilegiado do banco central na identificação de riscos para a estabilidade financeira não é devidamente reconhecido no Projeto de Proposta de Lei, nem é conferido ao banco central um papel primordial, efetivo e consequente, na condução da política macroprudencial.

Qualquer que seja a opção tomada, importa assegurar o seguinte:

- A salvaguardada da autonomia e independência do Banco de Portugal e das autoridades de supervisão na adoção, nos termos da lei, de medidas setoriais, ou seja, que não tenham natureza transversal;
- Que as autoridades envolvidas conseguem agir atempadamente no domínio das respetivas atribuições e competências de âmbito macroprudencial;
- Que é eliminada a previsão da figura da delegação de poderes do CNSF nas autoridades de supervisão (artigo 8.º dos Estatutos do CNSF), conferindo, assim, competências próprias às autoridades de supervisão relativamente à implementação das medidas.

Consideramos, precisamente, que o Projeto de Proposta de Lei, ainda que assumindo uma opção legislativa que não recolhe o parecer favorável do Banco de Portugal, pelos motivos expostos, pode beneficiar de aprimoramentos de natureza técnica que permitam alcançar estes objetivos, pelo que, em anexo ao presente parecer, são partilhadas contrapropostas de redação em diversos preceitos que versam a função macroprudencial.

---

<sup>65</sup> Cfr. n.º 5 do art.º 36.º dos Estatutos do CNSF.



## V. Autoridade de Resolução e Administração de Sistemas de Garantia

### a) Comentários de carácter geral e estrutural

#### i) Salvaguarda da estabilidade financeira no regime de resolução bancária

De acordo com o Direito da União Europeia aplicável, o regime de resolução tem como finalidade a promoção e preservação da estabilidade financeira, que deve prevalecer, neste caso, sempre, sobre outros interesses em presença, como seja a divulgação de informação aos mercados.

Atente-se que, atualmente, o regime de resolução vigente se aplica exclusivamente ao setor bancário. Por outro lado, a aplicação tempestiva de medidas de resolução carece de um processo decisório claro, expedito e eficiente, sob pena de comprometer a eficácia do regime de resolução e, assim, a preservação e promoção da estabilidade financeira.

O Banco de Portugal entende ainda relevante referir que a esfera de atuação da autoridade nacional de resolução se encontra delimitada pelo seu enquadramento no MUR.

Nas propostas que apresenta relativamente à reforma do regime de resolução e respetiva arquitetura institucional, o Banco de Portugal tem em conta as quatro dimensões referidas:

- Prevalência da estabilidade financeira;
- Regime vigente vocacionado para a resolução bancária;
- Promoção de um processo decisório eficiente;
- Adequado enquadramento no MUR.

#### ii) A separação entre as funções de resolução, de supervisão e de banco central

O modelo proposto, a ser adotado, cindirá as competências – que hoje se encontram reunidas no Banco de Portugal – em matérias de supervisão e de banco central (que continuarão no Banco de Portugal) e em matérias de resolução (que, no que respeita às decisões relevantes em matéria de aplicação das medidas de resolução, passarão a ser atribuídas à ARSG<sup>66</sup>).

---

<sup>66</sup> Para mais fácil denominação da nova autoridade de resolução, suscita-se a eventual vantagem em, sem se alterar a denominação da entidade tal como previsto no Projeto de Proposta de Lei, ser antes adotada a sigla de “ARESG”.



Para uma correta avaliação da opção de cindir aquelas competências importa distinguir dois diferentes planos de análise:

- O plano da efetiva competência decisória em matérias de supervisão e de resolução; e
- O plano do exercício das funções, em termos técnicos e operativos.

Com efeito, é no plano da efetiva competência decisória que se têm conhecido alguns argumentos favoráveis à cisão entre as funções de supervisão e de resolução, fundamentados na perceção de que podem existir situações de conflito de interesses ou de objetivos entre as duas funções. Sucede que, a esse nível, não pode deixar-se de ter presente que já ocorreu, em grande medida, uma transferência da competência decisões em matérias de resolução para o CUR, e que a função de supervisão também reside hoje, em grande medida, no BCE – MUS. Nessa perspetiva, a separação entre as funções de supervisão e de resolução já se encontra substancialmente implementada.

Já no que respeita ao plano em que são desenvolvidos os trabalhos técnicos relacionados com cada uma das funções, não se conhecem, na realidade, razões que fundamentem uma cisão institucional. Pelo contrário, a cisão proposta acarreta um custo de ineficiência que não é despiciendo. Com efeito, é inegável que a concentração das funções de resolução, supervisão e banco central na mesma entidade potencia a estreita articulação e cooperação entre as diferentes funções, exigidas não só pelo próprio quadro legal como pela prática que dita e, repetidamente, aproxima as áreas de atuação e conhecimento destas funções orgânicas.

As vantagens evidentes dessa concentração de competências na mesma entidade residem, nomeadamente, no aproveitamento do conhecimento privilegiado das instituições e das relações estabelecidas com as mesmas, bem como da *expertise* técnica hoje existente no Banco de Portugal, enquanto autoridade de resolução, de supervisão prudencial e de banco central, aliada à facilidade e fluidez da circulação de informação, intrínseca a uma estrutura que reúna essas funções e que partilha os mesmos sistemas de informação.

Foi partindo destes pressupostos que historicamente as funções de resolução foram sendo atribuídas, na maioria dos casos, e inclusivamente no caso português, às autoridades com funções de banco central e de supervisão prudencial, entendendo-se que serão estas entidades que se apresentarão mais habilitadas a intervir em cenários de crise e a planear adequadamente a resolução.

A opção pela atribuição de funções de autoridade nacional de resolução a uma nova autoridade – ainda que sem total separação institucional, dado que o Banco de Portugal continuará a prestar apoio



técnico necessário às funções da ARSG – carece de maior fundamentação, devendo ser devidamente ponderadas as potenciais entropias e o acréscimo de custos acima referido. Isto porque a cisão destas competências contraria a orientação e decisão da maioria dos restantes países da zona euro, que concentram as funções de supervisão e de resolução numa mesma entidade, registando-se já situações, como a da Alemanha, em que foi abandonado o modelo dualista que inicialmente presidiu à criação do respetivo modelo de resolução.

Sem prejuízo do que se referiu *supra*, reconhece-se, naturalmente, que o modelo institucional proposto – ao atribuir ao Banco de Portugal funções de apoio técnico à ARSG e sendo o conselho de administração desta nova autoridade presidido por um membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal – não comportará, seguramente, uma rutura tão expressiva e visível como aconteceria se fosse instituído um modelo institucional que separasse, formal e materialmente, as várias funções.

Não obstante, a introdução de uma nova estrutura organizativa não deixará de representar um elemento de incerteza e complexidade institucional, não promovendo a flexibilidade e agilidade relacionais entre as diferentes autoridades que, inegavelmente, deveriam ser preservadas. Para ilustrar os sérios inconvenientes decorrentes da mera separação institucional, refira-se, a título de exemplo, que a partilha de informações ou de bases dados entre diferentes entidades ficará, inevitavelmente, sujeita a constrangimentos de ordem jurídica (em especial advenientes das regras aplicáveis sobre segredo e proteção de dados) e prática.

Ademais, o mérito e a base da motivação desta proposta de modelo institucional, ao manter, a final, no Banco de Portugal as funções técnicas materiais em matéria de resolução – seja aquelas que desempenha em “*nome próprio*”, como acontece com as decisões em sede de planeamento da resolução, seja nas vestes de “*garante*” do apoio técnico às atribuições da ARSG, como acontece com as decisões a propósito da aplicação de medidas de resolução –, resultam agora pouco inteligíveis. O custo operacional e a ineficiência relacional gerada não aparecem sopesadas com nenhum interesse público superior claro ou de valor acrescido que as justifica e legitime.

Do ponto de vista do financiamento monetário, recorde-se ainda o já referido *supra* relativamente ao financiamento do CNSF pelo Banco de Portugal: existe a possibilidade de uma determinada função ser



requalificada como função governamental, ainda que anteriormente desempenhada pelo banco central, quando este a deixe de desempenhar<sup>67</sup>.

O risco de violação da proibição em causa será mitigado na medida em que o Banco de Portugal tenha uma “*meaningful contribution to the conduct*” da nova autoridade<sup>68</sup>.

**iii) A separação entre as funções de planeamento da resolução e de aplicação de medidas de resolução**

A arquitetura institucional proposta por este diploma assenta, ainda, numa divisão de competências em matéria de resolução de instituições de crédito entre o Banco de Portugal – a quem compete, genericamente, funções relacionadas com o planeamento da resolução (com exceção da determinação do MREL) – e a ARSG – a quem compete adotar as decisões relevantes em matéria de aplicação de medidas de resolução e ainda determinar o MREL.

Essa cisão não existe na maioria dos Estados membros da União Europeia e contraria a recente posição assumida pelo Fundo Monetário Internacional a propósito da avaliação a Espanha no âmbito do “Financial Sector Assessment Program”, constante do relatório intitulado “*Spain: Financial Sector Assessment Program-Technical Note-Bank Resolution and Crisis Management Frameworks*”, de 13 de novembro de 2017. Nesse relatório é expressamente recomendado às autoridades espanholas que procedam à consolidação das funções atualmente distribuídas entre o FROB e o Banco de Espanha<sup>69</sup>.

Adicionalmente, é importante ter presente que o exercício da função de resolução é de natureza duradoura e contínua e, portanto, o teste legitimador de novos modelos institucionais não deve ter por base, unicamente (nem sequer essencialmente), potenciais situações de crise. Ora, no dia-a-dia,

---

<sup>67</sup> Cfr. Pareceres CON/2016/45, CON/2016/42, CON/2016/16, CON/2015/33, CON/2015/22, já citados.

<sup>68</sup> Cfr. Parecer CON/2010/04, já citado.

<sup>69</sup> Dispõe-se, expressamente: “*Bank resolution is conducted by two institutions: The Resolution Department of the BdE and FROB. The functions of both institutions are closely related. While coordination and information sharing is currently adequate, consolidation of the two functions could enhance effectiveness. Such consolidation could occur either by merging FROB into the BdE or by merging the BdE’s resolution unit into FROB and maintaining FROB as an independent agency. The benefits of merging them into the BdE include enhanced coordination and information sharing. The benefits of a separate resolution agency include clear independence and unambiguous mandates of the institution. No matter how the consolidation were to occur, eventually separating a holding company function for the failed institutions from the resolution agency is warranted as the skills needed for the two functions are distinct*”.



a função de resolução desdobra-se em tarefas várias e de complexidade significativa de carácter essencialmente preventivo.

Mas essa função preventiva exerce-se quer no planeamento da resolução no seu sentido mais estrito (elaboração dos planos de resolução e adoção das decisões relevantes nesta sede), como também na preparação da implementação de futuras medidas, através, por exemplo, da identificação prévia e atempada dos atos a praticar e das ações a promover, em caso de resolução, em função das particularidades de cada instituição, e da sua preparação, incluindo o solucionamento de possíveis constrangimentos de ordem jurídica ou prática.

Resulta pouco claro no modelo proposto qual a entidade responsável pela condução dos trabalhos nesta segunda vertente. Ademais, esta segunda dimensão do planeamento da resolução no seu sentido mais lato denuncia a artificialidade da divisão que aqui se quer impor entre planeamento e aplicação de medidas de resolução. Uma e outra complementam-se e são (ou deveriam ser) indissociáveis. O exemplo do modelo espanhol tem também refletido as fragilidades dessa divisão, com multiplicação dos representantes nos diferentes fóruns (porque não há discussões sobre planeamento que também não importem à implementação e vice-versa) e de descoordenação de posições.

Ademais, e como se verá em maior detalhe na secção dedicada aos comentários específicos ao articulado, esta cisão de competência e a anonimização das normas de competência previstas no RGICSF geram espaços de incerteza jurídica muito relevantes e de difícil superação precisamente devido a este artificialismo da distinção entre a função de planeamento da resolução e aplicação das medidas.

Para além destas questões de natureza mais estrutural à proposta, é ainda importante notar que a autonomização da determinação do MREL (que nesta proposta cabe à ARSG) dos demais atos e atribuições em matérias de planeamento de resolução (que cabem ao Banco de Portugal) é discutível de um ponto de vista conceptual e orgânico.

O MREL é um elemento essencial dos planos de resolução, fazendo parte integrante deste e sendo moldado e conformado pelas decisões que são tomados no contexto dos planos de resolução (nomeadamente a estratégia de resolução preferencial), o que levaria a aconselhar que a decisão de fixação de requisitos de MREL se mantivesse junto da autoridade competente para a elaboração de planos de resolução.



Ademais, há também um campo de atuação muito relevante no que respeita ao MREL que é a fase da sua monitorização (que é uma tarefa, na sua substância, mais ligada às tarefas de planeamento) e que com esta cisão de competência será difícil de identificar o respetivo titular.

#### **iv) A articulação com o Mecanismo Único de Resolução**

Todas as questões acima enunciadas agudizam-se quando enquadradas na participação da autoridade nacional de resolução portuguesa no MUR, a qual, aliás, e como se referiu, parece ter esvaziado possíveis vantagens de uma cisão entre as funções de supervisão e de banco central e a função de resolução.

Com a integração no MUR, a responsabilidade por todas as decisões de planeamento e de aplicação de medidas de resolução a respeito das instituições de maior dimensão e com maior relevância sistémica em Portugal foi transferida da esfera nacional para a europeia, ou seja, do Banco de Portugal para o CUR.

Note-se que, apesar de o Banco de Portugal ter assento na sessão executiva do CUR quando são tomadas decisões sobre estas instituições, este não tem um direito de voto *efetivo*, atendendo a que, de acordo com as regras do Regulamento MUR, ou as decisões são adotadas por consenso ou, na ausência desta, apenas poderão votar os elementos permanentes, sendo a decisão tomada por maioria simples (na maior parte dos casos).

Mesmo no que respeita às instituições menos significativas que estão no campo de atuação direta das autoridades nacionais de resolução, o CUR exerce um papel de garante dos *high resolution standards* e de aplicação consistente do Regulamento MUR, o que lhe confere poderes bastante amplos e intrusivos na configuração e conformação das decisões a tomar pelas autoridades nacionais quanto a estas instituições.

Além disso, importa ter presente que, mesmo em relação às instituições menos significativas que estão no campo de atuação direta das autoridades nacionais de resolução, a competência para lhes aplicar medidas de resolução só se mantém na esfera das autoridades nacionais caso as medidas de resolução em causa não exijam o recurso ao mecanismo de financiamento de resolução. De facto, se da aplicação de medidas de resolução resultar essa necessidade, então o mecanismo relevante ao qual recorrer é o Fundo Único de Resolução e, nesse caso, a competência para a tomada de decisão é sempre e tão-só do CUR.



A este propósito saliente-se ainda que, de acordo com o atual enquadramento legal, o Fundo de Resolução (nacional) já não poderá financiar a aplicação de uma nova medida de resolução a uma instituição de crédito, pelo que a invocação de fundamentos relacionados com a utilização de fundos públicos (com os inerentes impactos orçamentais) decorrentes da aplicação de uma medida de resolução perdem igualmente relevância.

Ora, o Banco de Portugal, na qualidade de autoridade nacional de resolução, faz parte integrante da estrutura do CUR e participa nas respetivas sessões plenária e executiva, bem como em equipas internas de resolução, que preparam os planos de resolução e as decisões de resolução das instituições sob a alçada do CUR. O Banco de Portugal participa ainda em diversos Comitês, *expert networks*, *working groups* e *task forces* criados pelo CUR essencialmente com vista à elaboração de práticas concertadas de atuação e a garantir a aplicação eficaz e coerente do Regulamento MUR.

O novo modelo institucional – sem apresentar vantagens claras e sentido teleológico – vem consagrar uma reorganização institucional e orgânica das funções de resolução de grande complexidade funcional num sistema, em si mesmo, já complexo.

Note-se, ainda, que a Proposta retira ao Banco de Portugal, expressamente, a qualificação legal de “*autoridade de resolução nacional*”, apesar de este continuar a ter funções próprias (e não aquelas que terá por prestar apoio à ARSG) em matéria de resolução (essencialmente relacionadas com o planeamento da resolução).

Ora, isto suscita várias dúvidas de um ponto de vista jurídico e institucional:

- Em primeiro lugar, uma autoridade que não é considerada pelo respetivo Estado-Membro como autoridade de resolução não pode desempenhar funções e ter atribuições em matéria de resolução; este aspeto é particularmente importante tendo em conta que o Banco de Portugal é também autoridade de supervisão e a proposta parece prever que quando o Banco de Portugal desempenhar as suas funções em matéria de planeamento de resolução, o fará na qualidade de autoridade de supervisão<sup>70</sup>.

Este é um ponto que não pode deixar de ser sinalizado como revestindo um risco muito sério de ser interpretado como uma violação das regras sobre divisão de competências entre a autoridade de resolução e a autoridade de supervisão previstas na BRRD;

---

<sup>70</sup> Cfr. artigo 17.º-A da Lei Orgânica do Banco de Portugal, que o Projeto de Proposta de Lei propõe aditar.



**BANCO DE PORTUGAL**

EUROSISTEMA

- Poderão, assim, surgir dúvidas quanto à participação do Banco de Portugal no MUR, dado que a qualidade de autoridade nacional de resolução depende da sua designação enquanto tal pelo respetivo Estado membro de acordo com o artigo 3.º da BRRD. Sem essa qualidade, o Banco de Portugal será confrontado com várias dificuldades e entropias jurídicas para manter e desempenhar as nossas funções junto do CUR;
- Acresce que, no Projeto de Proposta de Lei, a conjugação dos vários normativos relevantes que pretendem fundar a habilitação legal do Banco de Portugal para exercer as competências em matéria de planeamento de resolução podem, de facto, ser insuficientes. Senão vejamos:
  - A ARSG é a autoridade nacional de resolução (artigo 1.º, n.º 2, dos Estatutos da ARSG);
  - O Banco de Portugal, por seu lado, não é autoridade nacional de resolução, mas tem competências para desempenhar as funções em matéria de resolução e liquidação de instituições de crédito que lhe sejam atribuídas nos termos e com os limites previstos na legislação aplicável;
  - Os Estatutos ARSG dispõem no sentido de ser o Banco de Portugal a elaborar planos de resolução quando previsto nos respetivos estatuto e demais legislação aplicável (artigo 8.º);
  - Contudo, e por outro lado, quando vamos procurar as normas habilitantes *materiais* em matéria de planeamento da resolução, observamos que todas as normas do RGICSF relevantes que faziam referência ao “*Banco de Portugal*” foram alteradas para fazer referência à “*autoridade nacional de resolução*”, que, como notámos *supra*, não é o Banco de Portugal porque este perdeu essa qualidade.

Há aqui, portanto, incerteza muito relevante em matéria de habilitação legal que urge ser esclarecida.

Note-se, ainda, e por último, que, de acordo com o artigo 3.º da BRRD, a nomeação de mais do que uma autoridade de resolução em cada Estado membro tem carácter excecional, num evidente reconhecimento do legislador europeu de que a unidade institucional e orgânica em matérias de resolução é preferível à sua fragmentação.

**v) Principais ineficiências resultantes da fragmentação resultante do modelo proposto**

Face a tudo quanto se deixou exposto, julgamos ser imperioso concluir o seguinte:



- O modelo proposto pauta-se pela introdução, a nível nacional, de uma maior complexidade organizacional, de uma multiplicação de cargos e de níveis de decisão, o que tende a aumentar os níveis de burocracia, traduzindo-se numa maior morosidade e onerosidade para o sistema, reduzindo a flexibilidade de intervenção e originando riscos de menor agilidade e eficiência operativa e decisória;
- O modelo institucional presente na Proposta introduz ruturas significativas no panorama atual pelo que acarreta custos de ordem legal, organizacional, cultural e financeira e, bem assim, riscos operacionais, designadamente atinentes à transição de processos anteriormente iniciados, que devem ser devidamente tidos em atenção pelo legislador nacional;
- Este modelo não só rompe com a cultura organizativa atual como implica a criação e interação de culturas organizativas distintas. Esse facto, em si mesmo, dificulta a definição de uma missão conjunta e a adoção de valores comuns, que habitualmente potenciam atuações estruturalmente integradas, e potencia eventuais conflitos de perspetiva e de atuação, em prejuízo do necessário equilíbrio à estabilidade financeira nacional;
- O modelo institucional proposto no Projeto de Proposta de Lei acarreta riscos relativamente à representação institucional portuguesa no contexto do MUR (mas também da EBA e outros fóruns de discussão de matérias de resolução), potenciando uma eventual perda de memória institucional e doutrinária relativamente a posições já assumidas nesse contexto;
- Uma eventual duplicação de autoridades com competências de resolução, a nível nacional, pode exigir uma intensa e permanente articulação interna prévia à articulação internacional, pelo que cada intervenção (reunião, conferência telefónica, carta ou mensagem de correio eletrónico) ao nível do MUR pode exigir uma prévia concertação interna de modo a assegurar uma posição conjunta junto do CUR, com eventual prejuízo para a influência da posição portuguesa no processo de tomada de decisão do MUR.

#### **b) Apresentação de uma alternativa ao modelo proposto**

Atentos os riscos, ineficiências e constrangimentos identificados *supra*, propõe-se na presente secção um modelo institucional alternativo.



O modelo alternativo aqui proposto pretende respeitar as preocupações que se supõe terem presidido ao Projeto de Proposta de Lei, em particular:

- Assegurar que a função de resolução é desempenhada por uma pessoa coletiva diferente do Banco de Portugal;
- Não atribuir ao Banco de Portugal a qualificação de autoridade nacional de resolução;
- Integrar no órgão colegial decisório da autoridade nacional de resolução representantes de todos as autoridades de supervisão.

O modelo institucional alternativo proposto pelo Banco de Portugal encontra-se corporizada em propostas concretas de redação constantes de documento em anexo, e tem as seguintes características gerais:

- O Banco de Portugal deixaria de ser a autoridade de resolução nacional, deixando de dispor de quaisquer poderes e competências em matérias de resolução, passando esta função a ser desempenhada por pessoa coletiva distinta do Banco de Portugal;
- A ARSG teria o estatuto de autoridade nacional de resolução em Portugal, enquanto pessoa coletiva de direito público, a funcionar junto do Banco de Portugal, de acordo com estatutos próprios, aprovados em lei autónoma;

Poderia existir uma referência expressa a esta entidade no art.º 17.º-A da Lei Orgânica do Banco de Portugal e esta poderia dispor de estatutos próprios, constantes de lei autónoma;

- Enquanto única autoridade nacional de resolução em Portugal, à ARSG competiria exercer as atribuições e competências previstas no RGICSF, no Regulamento MUR e demais legislação aplicável, em matéria de resolução;
- Atribuição à ARSG de competências de administração e gestão do Fundo de Resolução e do Fundo de Garantia de Depósitos, mas não do Sistema de Indemnização aos Investidores, que continuaria a funcionar nos moldes atuais, junto da CMVM;
- À ARSG poderiam ainda ser atribuídos poderes e competências em matéria de liquidação administrativa de instituições de crédito e sociedades financeiras, nos termos de legislação que viesse a ser criada;
- Os órgãos da ARSG seriam os seguintes:



- Conselho de Administração;
  - Conselho de Auditoria (funcionando o Conselho de Auditoria do Banco de Portugal como Conselho de Auditoria da ARSG);
  - Conselho Consultivo;
  - Conselho de Ética (funcionando o Conselho de Ética do Banco de Portugal como Conselho de Ética da ARSG).
- O Conselho de Administração é o órgão colegial responsável pelo cumprimento da missão, pela prossecução das atribuições e pelo exercício dos poderes legalmente cometidos à ARSG;
  - Dependendo da matéria, o Conselho de Administração deverá reunir e deliberar em dois formatos distintos: sessão alargada e sessão restrita;
  - São membros da sessão alargada: o membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal com o pelouro da resolução bancária, que preside, um membro do Conselho de Administração da ARSG, um membro do Conselho de Administração da CMVM, um membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal e um membro designado pelo Conselho de Administração do CNSF;
  - São membros da sessão restrita: o Presidente, o membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal e o membro designado pelo Conselho de Administração do CNSF;
  - O Conselho de Administração da ARSG, reunido em sessão alargada, deverá ter competência para deliberar sobre as seguintes matérias:
    - Determinar o requisito mínimo de fundos próprios e créditos elegíveis, nos termos do disposto na legislação aplicável;
    - Aplicar medidas de resolução;
    - Executar as instruções do Conselho Único de Resolução, nos termos da legislação aplicável;
    - Fixar as taxas contributivas para Fundo de Resolução, decidir sobre a cobrança de contribuições *ex-post* e tomar todas as decisões relevantes quanto à sua administração (p. ex. política de investimento);



- Determinar a utilização dos mecanismos de financiamento de resolução relativamente a entidades não abrangidas pelo Regulamento MUR;
  - Determinar a utilização do Fundo de Garantia de Depósitos e do Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo no âmbito da aplicação de medidas de resolução;
  - Exercer poderes e competências ao abrigo de um eventual regime de liquidação administrativa de instituições de crédito, a consagrar pelo legislador<sup>71</sup>;
  - Adotar o programa de trabalho anual, o relatório de atividades anual e o orçamento da ARSG;
  - Preparar um relatório anual, a apresentar ao Banco de Portugal e às demais autoridades de supervisão, sobre a adequação dos recursos alocados à ARSG.
  - Tomar todas as decisões relativas à criação das estruturas internas da ARSG e, sempre que necessário, à sua alteração.
  - Instaurar, tramitar e decidir processos de contraordenação;
  - Deliberar sobre quaisquer outras matérias que sejam atribuídas à ARSG.
- O Conselho de Administração da ARSG, reunido em sessão restrita, deverá ter competência para deliberar sobre as seguintes matérias, sem prejuízo de reporte contínuo ao Conselho de Administração da ARSG, quando reunido em sessão alargada:
    - Elaborar, atualizar e aprovar planos de resolução, nos termos do disposto na legislação aplicável;
    - Determinar a aplicação do regime das obrigações simplificadas, nos termos do disposto na legislação aplicável;
    - Avaliar a resolubilidade das instituições, no âmbito da elaboração, atualização e aprovação de planos de resolução, nos termos do disposto na legislação aplicável;
    - Determinar e remover impedimentos à resolubilidade, nos termos do disposto na legislação aplicável;

---

<sup>71</sup> Esta atribuição de competências poderá ser conferida aquando da aprovação do diploma legal que procederá à criação de regime de liquidação administrativa de instituições de crédito.



- De notar que o funcionamento do Conselho de Administração e a sua divisão entre sessão alargada e restrita não é construída na base de uma figura de delegação de competências, mas ao invés é a própria lei que determina em que composição o Conselho de Administração é competente para tomar as várias decisões atribuídas por lei à ARSG;
- O Banco de Portugal poderá assegurar o apoio técnico e administrativo ao funcionamento da ARSG e aos respetivos órgãos, nomeadamente através da disponibilização de instalações físicas, meios materiais e recursos humanos adequados à prossecução da missão desta, podendo ainda o Conselho de Administração da ARSG solicitar à ASF e à CMVM o apoio que considerar necessário. A fim de assegurar que os recursos sejam adequadamente alocados e garantir um equilíbrio de poderes nesta vertente, é necessário criar mecanismos legais adequados para o efeito, nomeadamente:
  - O Banco de Portugal deverá aprovar um orçamento anual específico para a ARSG, discutido e acordado com o Conselho de Administração da ARSG;
  - Decisões sobre contratação de serviços externos que não tenham cabimento orçamental deverão ser tomadas por acordo entre o Banco de Portugal e a ARSG.

### c) Comentários concretos ao articulado do Projeto de Proposta de Lei

Sem prejuízo dos comentários de caráter mais geral e estrutural desenvolvidos *supra*, e na medida em que não seja acolhido o modelo alternativo que se propôs, seguem no documento aqui junto um conjunto de comentários mais específicos e especializados ao articulado proposto e que representam um nível mínimo de acomodações e alterações que será preciso introduzir para mitigar alguns dos riscos jurídicos e operacionais mais evidentes.

Deste conjunto de comentários, destaca-se, nomeadamente:

- A necessidade de ser reintroduzida a qualificação jurídica, de fonte legal e ainda que em moldes partilhados ou parcelares, do Banco de Portugal enquanto de autoridade de resolução, sem a qual julgamos que o Banco de Portugal não pode exercer as competências que lhe estão a ser atribuídas pelo Projeto de Proposta de Lei<sup>72</sup>;

---

<sup>72</sup> Cfr. propostas de n.º 1 do artigo 17.º-A da Lei Orgânica do Banco de Portugal e artigo 8.º da proposta de Estatutos da ARSG, constantes do Projeto de Proposta de Lei.



- A previsão da qualidade do Banco de Portugal enquanto autoridade de resolução na respetiva Lei Orgânica e não no diploma que aprova os Estatutos da ARSG num artigo dedicado a “*cooperação*”;
- A clarificação dos poderes a atribuir à autoridade nacional de resolução em matéria de “*liquidação administrativa*”: ainda que se perceba a intenção, atualmente não existe regime material que justifique a atribuição daqueles poderes à ARSG, nos termos previstos na Proposta;
- A definição da qualidade em que o Banco de Portugal assegura os serviços da ARSG e capacidade do Banco de Portugal para o fazer quando não esteja em causa uma missão própria.
- Mitigação do impacto na representação internacional das ARSG (nomeadamente junto do CUR e da EBA);
- A eliminação da previsão de que o SII seja gerido pela ARSG, sob presidência de um membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal, por se entender ser mais coerente com o âmbito subjetivo dos poderes da ARSG;
- O facto de não ser evidente quais os recursos de que a ARSG poderá dispor para exercer as respetivas atribuições e competências, se se pretende que funcione exclusivamente com base nos serviços prestados pelas autoridades de supervisão e, nesse caso, por que razão se prevê que a ARSG possa dispor de recursos próprios (artigo 9.º, n.º 3 dos estatutos);
- Não é claro como serão financiados esses recursos, dado que não parece ser previsto nenhum mecanismo jurídico de cobrança/alocação de recursos financeiros pela/à ARSG.

O Banco de Portugal assinala ainda que a conjugação das normas de alteração ao RGICSF relativas ao FGD e ao FR com as normas previstas para a ARSG leva a uma situação de difícil operacionalização e que carece de ponderação adicional: cabe à ARSG assegurar os serviços técnicos e administrativos indispensáveis (o Banco de Portugal considera que esta expressão poderia ser substituída por “*necessários*”) ao funcionamento destes fundos, cabendo depois ao Banco de Portugal, à CMVM e à ASF “*assegurar o apoio técnico ao funcionamento da ARSG e aos respetivos órgãos*”.

O Banco de Portugal considera que esta forma de articulação entre autoridades não parece muito clara, terá custos relevantes, e afirma-se de difícil execução prática, não ponderando devidamente o facto de o Conselho de Administração da ARSG ser também o dos Fundos.



**BANCO DE PORTUGAL**  
EUROSISTEMA

Atendendo ao novo modelo institucional de resolução proposto, em alternativa ao previsto no Projeto de Proposta de Lei, o Banco de Portugal apresentará propostas concretas de alteração ao RGICSF, no sentido de articular o RGICSF com o modelo em causa.



## VI. Regime de liquidação das instituições de crédito e sociedades financeiras

i) Comentário à proposta de alteração ao Decreto-Lei n.º 199/2006, de 25 de outubro

No que respeita à alteração proposta para o atual artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 199/2006, de 25 de outubro, em resultado da qual os meios de “*intervenção do Banco de Portugal*” aí previstos são alargados à CMVM, à ARSG, ao FGD e ao SII, o Banco de Portugal apresenta as seguintes observações. Primeiramente, cabe acolher positivamente a proposta de conceder poderes em matéria de liquidação a outras entidades com responsabilidades no âmbito do sistema financeiro, face à relevância das atribuições prosseguidas pelas mesmas, embora se afigure de ponderar o preciso alcance dessa alteração à luz das do complexo de funções conferidas às diversas entidades.

Os poderes de intervenção atribuídos ao Banco de Portugal pelo Decreto-Lei n.º 199/2006 são justificados pelo conhecimento e proximidade do Banco em relação às instituições de crédito em liquidação, em resultado do exercício dos correspondentes poderes de supervisão. Esta situação, que determinou a configuração atual do regime constante do Decreto-Lei n.º 199/2006<sup>73</sup>, não deve na nossa perspetiva ser desconsiderada no quadro do presente Projeto de Proposta de Lei.

Recorde-se que no contexto do regime vigente, a liquidação tem natureza judicial e a administração das instituições de crédito em liquidação deve ser exercida com autonomia funcional pelo liquidatário judicial<sup>74</sup>, cabendo ao Banco de Portugal exercer uma relevante função de acompanhamento e intervenção no processo de liquidação.

---

<sup>73</sup> Resulta do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 199/2006, de 25 de outubro, que foi necessário reconhecer “(...) a natureza específica do sector financeiro e (...), nomeadamente, as particularidades da atividade das instituições de crédito e das sociedades financeiras”. Ainda segundo o preâmbulo do mesmo diploma, a opção de submeter o controlo da liquidação de instituições financeiras ao sistema judicial foi “(...) justificada pela excepcional complexidade e especificidades características do sistema financeiro, bem como pela dimensão dos interesses e valores envolvidos, cabendo ao Banco de Portugal continuar a exercer as suas funções de supervisão, na parte relevante, e, ainda, prestar a necessária colaboração em juízo. Assim, pode o Banco de Portugal requerer e propor o que entender conveniente em face da especificidade técnica das matérias e respetiva incidência no sistema financeiro, bem como recorrer das decisões proferidas”.

<sup>74</sup> Com a colaboração e sob a fiscalização da comissão de credores e do juiz do processo, nos termos do disposto nos artigos 55.º, 58.º e 68.º do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas, aplicáveis a estes processos de liquidação com as necessárias adaptações.



O alargamento dos mesmos poderes à CMVM, à ARSG, ao FGD e ao SII poderá gerar redundâncias e ineficiências no âmbito dos processos de liquidação judicial de instituições de crédito, em resultado de sobreposições na atuação das diferentes entidades.

Tal situação será particularmente relevante em relação ao acompanhamento da atividade do liquidatário judicial ou da comissão liquidatária (que, por sua vez, inclui o poder de examinar os elementos da contabilidade da instituição de crédito e de solicitar ao liquidatário judicial ou à comissão liquidatária as informações e a apresentação dos elementos que considere necessários) e à possibilidade de requerer ao juiz o que entender conveniente<sup>75</sup>. Afigura-se, assim, recomendável que as evoluções do novo quadro legal preservem a clareza na atribuição de tais responsabilidades.

A eventual atribuição cumulativa destas competências a várias entidades com atribuições distintas tornaria o seu âmbito menos preciso e eficiente.

Esta situação poderá, também, comprometer a celeridade e a eficiência dos processos de liquidação judicial de instituições de crédito, na medida em que implicará a dispersão do liquidatário judicial ou da comissão liquidatária perante impulsos porventura contraditórios de entidades públicas distintas<sup>76</sup>.

Por outro lado, a atribuição de poderes a várias autoridades para apresentarem requerimentos ao juiz do processo seria também suscetível de gerar entropias e dilações processuais, sem configurar um benefício evidente.

Sem prejuízo, reconhecem-se os ganhos que poderão advir de um regime jurídico que atribua certos poderes de intervenção a outras autoridades do setor financeiro, bem como da eventual consagração de mecanismos de articulação entre as mesmas, cuja implementação se acolheria com agrado.

Assim, sugere-se que sejam alargados à ASF, à CMVM, à ARSG, ao FGD e ao SII os poderes de apresentar, por iniciativa própria, em juízo os relatórios e pareceres julgados convenientes (*cf.* n.º 3 do artigo 14.º) e de reclamar ou recorrer das decisões judiciais que admitam reclamação ou recurso (*cf.* n.º 4 do artigo 14.º). Neste último caso, a apresentação de reclamações ou a interposição de recursos por outras entidades deverá ser previamente articulada com o Banco de Portugal, enquanto autoridade incumbida do acompanhamento da atividade do liquidatário.

---

<sup>75</sup> Cfr. n.º 1 e no n.º 2 do artigo 14.º.

<sup>76</sup> A importância da celeridade no âmbito dos processos de liquidação é evidenciada, desde logo, pelo facto de estes serem considerados urgentes, por aplicação subsidiária do regime previsto no Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas.



Por todas as razões atrás mencionadas, considera-se que as funções previstas no n.º 1 e no n.º 2 do artigo 14.º devem continuar a ser exercidas de forma concentrada no Banco de Portugal. Paralelamente, considera-se vantajoso que a lei reconheça expressamente que a ASF, a CMVM, a ARSG, o FGD e o SII podem exercer as prerrogativas consagradas no n.º 3 e 4 do artigo 14.º do Decreto-Lei 199/2006.

Não obstante, sugere-se que quando esteja em causa a liquidação de uma instituição de crédito cuja revogação de autorização tenha sido precedida pela aplicação de uma ou mais medidas de resolução, o Banco de Portugal articule a sua intervenção com a autoridade nacional de resolução, trocando informações ou consultando-a sempre que tal seja relevante para o exercício dos poderes previstos no referido artigo 14.º, o que poderá ser consagrado na disposição em análise.

A solução exposta é, no entender do Banco, a que melhor contribui para assegurar uma correspondência mais precisa com as atribuições conferidas a cada uma das entidades em presença, potenciando o conhecimento e a proximidade do Banco de Portugal em relação às instituições. Além disso, crê-se ser a solução que melhor contribui para promover a celeridade e eficiência dos referidos processos de liquidação.

## **ii) Comentários a outras disposições do Projeto de Proposta de Lei relativas a liquidação**

O Projeto de Proposta de Lei contém disposições relativas a matéria de liquidação cujo objeto não resulta inteiramente claro da leitura do diploma (cfr. artigo 7.º da Lei Orgânica do Ministério das Finanças e al. f) do n.º 2 do artigo 2.º e artigo 8.º dos Estatutos da ARSG).

Referimo-nos às disposições que preveem a responsabilidade da ARSG em matéria de liquidação das entidades destinatárias dos poderes das autoridades de supervisão (Artigo 7.º da Lei Orgânica do Ministério das Finanças), as atribuições da ARSG para exercer os poderes e competências estabelecidos nos “*regimes de liquidação administrativa*” (Artigo 2.º, n.º 2, f) dos Estatutos da ARSG) e, ainda, a colaboração das autoridades de supervisão com a ARSG na preparação dos atos necessários à adoção de “*medidas de liquidação*” (Artigo 8.º, n.º 2, alínea f) e artigo 8.º, n.º 3, dos Estatutos da ARSG).

Questiona-se qual o alcance das referências em causa na perspetiva das entidades destinatárias dos poderes de supervisão do Banco de Portugal, dado que o processo de liquidação ao abrigo do Decreto-Lei n.º 199/2006 assume natureza judicial e o seu acompanhamento cabe ao Banco de Portugal, por



um lado, e não se encontra consagrada atualmente – nem na proposta em análise – qualquer previsão normativa relativamente a “*medidas de liquidação*”, por outro.

Relativamente à menção ao regime de liquidação administrativa, assinala-se que, na ausência de outro regime de natureza administrativa, tal referência pode ser reconduzida ao regime previsto no Decreto-Lei n.º 30689, de 27 de agosto de 1940. Note-se que subsistem ainda alguns processos de natureza administrativa ao abrigo deste diploma, apesar de serem em número muito residual e encontrando-se todos na respetiva fase final. Tais processos têm vindo a ser acompanhados pelo Banco de Portugal, ao abrigo do regime legal acima referido, e não se vislumbram vantagens na sua transferência, nesta fase, para outra autoridade.



## VII. Comité Nacional para a Estabilidade Financeira

O Banco de Portugal concorda com a transformação do CNEF num órgão consultivo do Ministério das Finanças, operada pela atual versão do Projeto de Proposta de Lei.

Neste contexto, a expressão “*apreciar*”, utilizada na alínea d) do n.º 1 do artigo 36.º, parece conotar uma competência decisória inexistente, propondo o Banco de Portugal a sua substituição pela expressão “*avaliar*”.

O Banco de Portugal faz notar, quanto à sua própria participação no CNEF, que a mesma se encontra limitada quer pelas regras de segredo que se lhe aplicam, quer pelas atribuições e competências do BCE, derivadas das regras relativas à União Bancária.

Por esta via, pode não estar na disponibilidade do Banco de Portugal apresentar medidas de gestão de crise ao CNEF.

Por outro lado, além das medidas de resolução não se antevê que outras medidas de gestão da crise poderão ter impacto nas finanças públicas. A consagração desta faculdade e da necessidade de pronúncia em termos de tal forma amplos pode comprometer uma atuação tempestiva das autoridades de supervisão, bem como a sua independência.

O Banco de Portugal questiona ainda a eventual incompatibilidade entre os poderes extraordinários conferidos ao Governo por via dos artigos 91.º do RGICSF e 352.º do Código dos Valores Mobiliários e participação portuguesa na União Europeia, designadamente ao nível da União Económica e Monetária, do ponto de vista quer do Mercado Único, quer da União de Mercados de Capitais, quer da União Bancária (ainda em construção).



## VIII. Comissão de Coordenação das Políticas de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo

### a) Retirada de assento às três autoridades de supervisão no Comité Executivo da Comissão de Coordenação

#### i) Potencial conflito entre as atribuições do CNSF e da Comissão de Coordenação

De uma comparação entre o art.º 5.º dos Estatutos do CNSF e o n.º 2 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 88/2015, de 6 de outubro, resulta serem absolutamente distintas (e até, em larga medida, conflitantes) as missões legalmente atribuídas ao CNSF e à Comissão de Coordenação das Políticas de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo. Nos termos das referidas normas, ao CNSF caberá *“assegurar a coordenação entre as autoridades de supervisão e contribuir para a manutenção e reforço da estabilidade financeira”*, competindo à Comissão de Coordenação *“acompanhar e coordenar a identificação, avaliação e resposta aos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo a que Portugal está ou venha a estar exposto, contribuindo para a melhoria contínua da conformidade técnica e da eficácia do sistema nacional de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo”*. A este propósito, cumpre realçar a evolução recente registada no setor financeiro, no sentido da crescente autonomização da supervisão em matéria de prevenção do BC/FT relativamente às demais atribuições das autoridades competentes, *maxime* nos domínios da supervisão prudencial e da estabilidade financeira - precisamente por se considerar que os fins a prosseguir em cada uma daquelas esferas de competência poderão, em certos casos, conflitar.

Em linha com o referido sentido evolutivo, o Banco de Portugal tem vindo a assegurar a autonomização departamental da supervisão da prevenção do BC/FT, face às matérias da supervisão prudencial e da estabilidade do sistema financeiro. Saliente-se ainda que tal autonomização tem garantido que a supervisão em matéria de prevenção do BC/FT seja prosseguida de forma tecnicamente autónoma e independente relativamente aos outros interesses que cabe ao Banco de Portugal acautelar.



**ii) Centralidade do papel do Banco de Portugal e importância de manutenção dos canais de cooperação já estabelecidos**

A eficácia do sistema nacional de prevenção do BC/FT assenta em larga medida na atuação dos supervisores financeiros (que, nesta matéria, supervisionam realidades operativas profundamente distintas) e, muito em particular, do Banco de Portugal – uma vez que os fluxos financeiros passam sobretudo pelas entidades sujeitas à sua supervisão – sendo, por este motivo, essencial garantir a sua representação autónoma no Comité Executivo da Comissão de Coordenação.

Por outro lado, nota-se que as realidades operativas distintas que caracterizam o sistema financeiro têm justificado a existência de canais de cooperação distintos e autónomos (em função das competências que cada autoridade de supervisão ou fiscalização tem em matéria de prevenção do BC/FT) que têm contribuído em larga medida para o estabelecimento de relações de cooperação bilaterais entre o Banco de Portugal e outras entidades relevantes e para a consolidação de um sistema eficaz de prevenção e combate do BC/FT.

Considera-se que os canais de cooperação previstos nesta matéria, que garantem o reconhecimento das especificidades de cada autoridade de supervisão financeira e a autonomização da cooperação em matéria de prevenção e combate do BC/FT, não são compatíveis com os previstos no âmbito do CNSF (*cfr.* artigos 10.º e 57.º dos Estatutos do CNSF). Com efeito, estes últimos apenas devem ser prosseguidos pelo CNSF quando sejam relevantes para a prossecução das atribuições de mais do que uma autoridade de supervisão e tendo sempre como missão primordial a estabilidade do sistema financeiro.

Face ao exposto, não só não se vislumbra qualquer vantagem na substituição das três autoridades de supervisão financeira por um representante conjunto do CNSF no Comité Executivo da Comissão de Coordenação, como também se antecipam inconvenientes que advirão da referida substituição: além da perda de granularidade na discussão dos assuntos relacionados com a prevenção do BC/FT no contexto do sistema financeiro nacional, considera-se que a concertação de posições a nível operacional poderá ter impactos negativos ao nível da eficácia da missão prosseguida pela Comissão de Coordenação (atendendo, em especial, à já aludida diversidade de realidades supervisionadas).

Saliente-se, ademais, que a recente avaliação mútua conduzida pelo GAFI a Portugal reconhece, por um lado, o peso do sistema financeiro nos resultados alcançados e, por outro, a preponderância do contributo individual do Banco de Portugal para o processo de avaliação. Neste contexto, importa realçar a preponderância dos canais de cooperação – de natureza informal e/ou operacional – com



autoridades não pertencentes ao setor financeiro<sup>77</sup>, sem os quais o Banco de Portugal não estaria em condições de obter a *intelligence* que serve de base ao escalonamento da atividade supervisa, objeto de louvor pela equipa de avaliadores do GAFI.

Especial destaque merece, ainda, a expressa referência do GAFI à importância da Comissão de Coordenação e, em particular, do seu Comité Executivo e Secretariado Técnico Permanente, como quadro institucional para o desenvolvimento daqueles canais de cooperação<sup>78</sup>.

Destarte, uma diminuição da representatividade do Banco de Portugal na Comissão de Coordenação, particularmente através da perda de assento individualizável no seu Comité Executivo, redundaria numa diminuição significativa da eficácia do sistema de prevenção e combate ao BC/FT, atento o contributo que o Banco de Portugal tem vindo a aportar para os resultados agora reconhecidos internacionalmente.

Simultaneamente, essa perda de representatividade traduzir-se-ia, ela própria, num prejuízo para a qualidade da ação supervisa no domínio da prevenção do BC/FT, fruto de uma maior dificuldade de obtenção da informação que hoje é trocada, de modo espontâneo e fluído, nas instâncias executivas da Comissão de Coordenação e por causa dos membros que as integram.

### **iii) Perigo de desvirtuamento da componente operacional da Comissão de Coordenação**

Para além do exposto, note-se que a componente operacional prosseguida pela Comissão de Coordenação (em particular, pelo seu Comité Executivo), bem como as competências específicas que, no domínio da prevenção do BC/FT, são atribuídas pela Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, às autoridades de supervisão do sistema financeiro, são concorrentes não só com a missão fundamental do CNSF, mas também com o propósito distinto que, organicamente, é atribuído à Comissão de Coordenação, por um lado, e ao CNSF, por outro.

De facto, enquanto ao CNSF cabe garantir uma pontual cooperação *high level* e de definição de estratégias entre supervisores financeiros (*cf.* artigos 10.º e 57.º dos Estatutos do CNSF), à Comissão de Coordenação cabe assegurar, *numa base contínua*, a avaliação nacional de riscos de BC/FT, avaliar a conformidade técnica e eficácia do sistema nacional de prevenção e combate ao BC/FT e promover

---

<sup>77</sup> Destaque-se, a título exemplificativo, a proveitosa cooperação que tem vindo a ser desenvolvida com as autoridades judiciais competentes (consubstanciada, nomeadamente, na realização de ações de investigação conjuntas) e com o Serviço de Informações de Segurança.

<sup>78</sup> “Together with its Executive Committee and the Permanent Technical Secretariat, the CC [Coordination Commission] provides a relevant forum for efficient coordination” (in Relatório da Avaliação do GAFI, 2017).



e coordenar a troca de informações entre entidades relevantes em matéria de prevenção do BC/FT (inclusive, através de ações de supervisão ou fiscalização conjuntas).

Com efeito, o n.º 4 do artigo 57.º dos Estatutos do CNSF prevê a abordagem, pelo Comité de Coordenação a criar no seio do CNSF, das matérias identificadas como sendo de interesse comum – nas quais se inclui o BC/FT, por força do disposto na alínea h) do n.º 3 do artigo 57.º dos Estatutos do CNSF – numa base pelo menos *anual*. Tal periodicidade mínima obrigatória contrasta de forma flagrante com a lógica operacional de acompanhamento contínuo que presidiu à criação da Comissão de Coordenação e, em especial, ao seu Comité Executivo.

Relembre-se ainda que o Comité Executivo da Comissão de Coordenação *reúne mensalmente* e, face ao seu carácter eminentemente operacional, tem garantido um acompanhamento contínuo e efetivo das políticas e procedimentos de prevenção do BC/FT implementadas ao nível nacional, assumindo-se como um fórum fundamental para a cooperação entre as principais autoridades de supervisão e fiscalização e, bem assim, para a partilha dos testemunhos – individualmente considerados – que estiveram na base da avaliação efetuada pelo GAFI ao sistema nacional de prevenção e combate ao BC/FT (tendo o Comité Executivo desempenhado um papel essencial na consolidação de tais contributos, de que muito dependeu o sucesso da avaliação).

Por fim, observa-se que, com exceção da disposição alteradora da Resolução, a única referência a “*branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo*” que figura em todo o Projeto de Proposta de Lei, é a que resulta da referida alínea h) do n.º 3 do artigo 57.º dos Estatutos do CNSF, o que parece indiciar uma diminuição da importância que, naquela estrutura, se pretende agora conferir à prevenção do BC/FT.

#### **b) Transferência da presidência da Comissão de Coordenação para o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna**

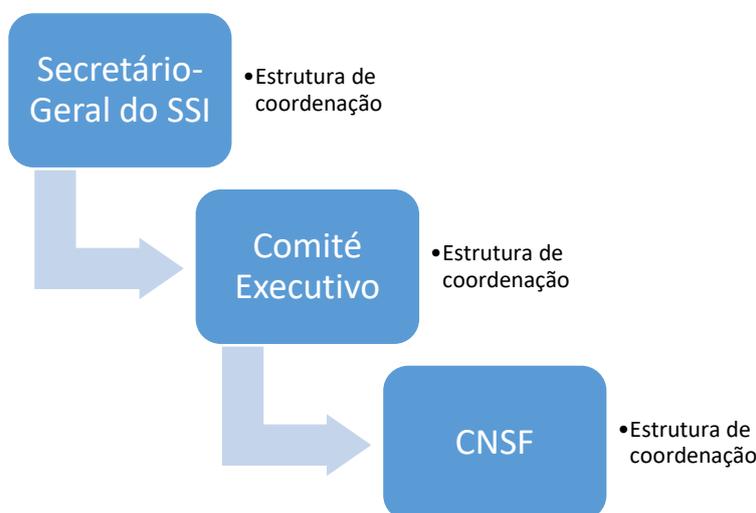
Ao analisarmos os modelos institucionais de prevenção e combate ao BC/FT existentes em outros países membros do GAFI, sobressai que os mesmos são usualmente encabeçados pelos ministérios responsáveis pelas áreas das finanças ou da justiça (com clara predominância, no espaço europeu, para a área das finanças), atenta a preponderância destas matérias nas políticas de prevenção e



combate ao BC/FT<sup>79</sup>. Em todo o caso, impõe-se acentuar a importância que o setor financeiro assume na vertente *preventiva* do BC/FT.

Ademais, as competências conferidas ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (em especial as competências de coordenação), de acordo com o previsto nos artigos 16.º a 19.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (Lei de Segurança Interna), encontram-se especialmente direcionadas para as forças e serviços de segurança, não abrangendo, portanto, as demais vertentes do sistema nacional de prevenção e combate ao BC/FT, com especial destaque para as autoridades de supervisão e fiscalização que atuam a montante da esfera criminal.

Por outro lado, a aprovação das alterações à Resolução, nos termos propostos, induziriam, no que ao sistema financeiro diz respeito, a uma triplicação de estruturas de coordenação no quadro institucional de prevenção do BC/FT (no lugar de autoridades individualmente consideradas e de membros do Governo com responsabilidades políticas), o que muito contribuiria para o descumar das componentes operacional, estratégica e política que dele devem fazer parte, como seguidamente se demonstra:



Por último, se o racional subjacente à proposta apresentada é o de garantir uma verdadeira representatividade interministerial ao nível da presidência da Comissão de Coordenação, então cumpre observar que, atenta a pluralidade de entidades e de tutelas com assento na referida

---

<sup>79</sup> Refira-se, aliás, que se encontra agendada para 2019 uma reunião ministerial do GAFI, em que o grosso dos países membros se fará representar pelo ministro que tutela a área das finanças ou da justiça, importando assegurar que a representação portuguesa é efetuada por um seu congénere.



Comissão, tal desiderato apenas seria alcançável com a atribuição da presidência da Comissão de Coordenação ao Primeiro Ministro (e correspondente responsabilização política), com as faculdades de delegação necessárias ao normal funcionamento do órgão.

Aliás, mesmo que se pretendesse tomar como paradigma a orgânica do Sistema de Segurança Interna, conforme definida pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, observar-se-ia que as competências de coordenação da atividade interministerial permanecem com o Primeiro-Ministro ou com o Conselho Superior de Segurança Interna, por este presidido (sem prejuízo das respetivas faculdades de delegação). A este respeito, não se pode deixar de reiterar a pluralidade de Ministérios que se encontram representados na Comissão de Coordenação, também enquanto órgãos de tutela das autoridades que nela têm assento.

**c) Eliminação da possibilidade de se incluírem representantes de outros organismos no Comité Executivo da Comissão de Coordenação**

Uma vez que o Projeto de Proposta de Lei pretende suprimir a possibilidade de adicionar novos membros ao Comité Executivo da Comissão de Coordenação, em ordem a manter a estabilidade da respetiva composição, afigura-se essencial garantir a possibilidade de participação de representantes de outras entidades que integram a Comissão nas reuniões das suas diversas estruturas, sempre que tal se mostre relevante à luz das respetivas ordens de trabalhos.

A título exemplificativo, e mesmo face à atual redação da Resolução, nota-se que o acompanhamento da avaliação nacional de riscos de BC/FT pelo Comité Executivo tem exigido a realização de reuniões em formato alargado, nas quais participam diversas outras entidades representativas do setor não financeiro, a par do Serviço de Informações de Segurança, sem as quais não seria possível ao Comité Executivo ter uma adequada perceção das ameaças e vulnerabilidades do sistema, bem como das respetivas medidas de resposta ao propor ao plenário da Comissão da Coordenação. Um exemplo semelhante verifica-se no contexto da implementação do Registo Centralizado de Beneficiários Efetivos, instituído pela Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto, que tem vindo a demandar a participação do Instituto dos Registos e do Notariado, I.P.

**d) Conveniência da manutenção do atual quadro institucional em matéria de prevenção do BC/FT**

Por fim, nota-se que não parecem ter sido devidamente sopesados os prejuízos que a reforma do quadro institucional preventivo do BC/FT agora proposta acarretará para os trabalhos pendentes, com



destaque para a atualização da avaliação nacional dos riscos de BC/FT e para o *follow-up* da avaliação do GAFI, a realizar já em 2020.

Saliente-se, a respeito da atualização da avaliação nacional de riscos de BC/FT (cujos resultados terão de ser reportados ao GAFI no contexto do mencionado processo de *follow-up* e à Comissão Europeia), que a metodologia já aprovada para a execução do exercício de atualização, bem como os grupos de trabalho já constituídos, assentam no atual desenho institucional da Comissão de Coordenação, considerando-se o mesmo crucial para o bom desfecho dos trabalhos.

Por último, a estabilidade do quadro institucional já consolidado revela-se crucial para outros exercícios de avaliação já agendados, com particular destaque para as diversas tarefas de monitorização levadas a cabo pela Comissão Europeia ao abrigo das Diretivas aplicáveis no campo da prevenção do BC/FT, a que acresce o exercício de “*peer review*” já agendado pela EBA e que poderá ocorrer ainda no corrente ano. Esse exercício sujeitará as práticas de supervisão neste domínio a um exigente escrutínio com elevada exposição externa, como comprovam as fragilidades em matéria de prevenção do BC/FT recentemente identificadas em diversas jurisdições europeias, que despertaram a atenção da comunidade internacional, com os inerentes riscos reputacionais que adviriam de uma perceção negativa.

À luz do que ficou exposto, considera-se que a reforma do atual quadro institucional em matéria de prevenção do BC/FT não foi objeto de adequada ponderação, nomeadamente numa ótica de custo-benefício, comprometendo desnecessariamente o sucesso dos referidos trabalhos em curso.

Face ao exposto, o Banco de Portugal propõe a introdução de alterações ao artigo 24.º do Projeto de Proposta de Lei, nos termos sugeridos em anexo.



## IX. Disposições transitórias

O Banco de Portugal questiona-se quanto ao alcance da manutenção no Banco de Portugal de *“todos os direitos e responsabilidades, de natureza legal e contratual, bem como todas as atribuições e poderes enquanto autoridade nacional de resolução, relativamente às medidas de resolução aplicadas até à data da produção de efeitos da presente lei, incluindo a capacidade e legitimidade processuais relativamente às mesmas.”*

O Banco de Portugal entende que esta norma é pouco clara, levantando problemas de certeza e segurança jurídica, e carece eventualmente de uma reponderação quanto à respetiva redação, no sentido de a tornar de mais fácil interpretação e aplicação.

Afigura-se-nos decorrer com evidência da norma transitória constante do n.º 3 do artigo 42.º do Projeto de Proposta de Lei, ser intenção do legislador que o novo regime jurídico seja aplicado às medidas de resolução que venham a ser tomadas após a data da sua produção de efeitos.

Sendo assim, e como resulta expressamente da mesma disposição, o Banco de Portugal «mantém a titularidade de todos os direitos e responsabilidades, de natureza legal e contratual, bem como todas as atribuições e poderes enquanto autoridade nacional de resolução».

A proposta de disposição em análise convoca o tema da interpretação do regime atual do Fundo de Resolução, constante do RGICSF, que o define como pessoa coletiva de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio (artigo 153.º B), o qual *“tem por objeto prestar apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução adotadas pelo Banco de Portugal”* (artigo 152.º-C).

Face ao regime jurídico atual é possível distinguir os poderes e responsabilidades de duas pessoas coletivas distintas, o Banco de Portugal, como autoridade nacional de resolução, e o Fundo de Resolução, enquanto entidade que tem por objeto prestar apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução. No entanto, já a disposição proposta pode ser interpretada no sentido de fazer recair sobre o Banco de Portugal responsabilidades legal ou contratualmente atribuídas ao Fundo de Resolução. Com efeito, relativamente ao contrato de compra e venda do Novo Banco, por exemplo, é o Fundo de Resolução que é parte desse contrato, não o Banco de Portugal.

Revela-se pois essencial proceder a ajustamentos da fórmula *“O Banco de Portugal mantém a titularidade de todos os direitos e responsabilidades, de natureza legal e contratual...”*, de modo a



**BANCO DE PORTUGAL**

EUROSISTEMA

clarificar a delimitação das competências e responsabilidades do Banco de Portugal e do Fundo de Resolução.

Com o mesmo propósito clarificador, deve também ser esclarecido o sentido normativo da parte final da disposição: «capacidade e legitimidade processuais relativamente às mesmas [medidas de resolução aplicadas até à data da produção de efeitos da nova lei]», uma vez que o Fundo de Resolução tem sido demandado por alegadas responsabilidades próprias, devendo assim continuar como parte desses processos.

Com efeito, no âmbito de contencioso resultante da aplicação das medidas de resolução ao BES e ao BANIF, vêm sendo demandado o Banco de Portugal e/ou o Fundo de Resolução, ou apenas este. A representação em juízo do Fundo de Resolução tem sido assegurada no quadro do disposto no artigo 153.º-P do RGICSF (*“o Banco de Portugal assegura os serviços técnicos e administrativos indispensáveis ao bom funcionamento do Fundo”*). Referimo-nos aqui ao contencioso pendente e futuro relacionado com a aplicação das referidas medidas de resolução aplicadas ao BES e ao BANIF e a outras eventualmente aplicadas até ao início da produção de efeitos do novo regime jurídico.

No novo quadro normativo prevê-se que o Fundo de Resolução seja gerido pela nova autoridade de resolução e que esta beneficia do apoio das autoridades de supervisão, incluindo do Banco de Portugal.

Deixando o referido apoio jurídico de operar nos termos previstos no RGICSF, atenta a criação de uma nova entidade, suscita-se a questão da continuidade do apoio técnico-jurídico e da representação forense, a qual a ser preconizada convoca problemas específicos, designadamente os relativos ao mandato forense e à definição da estratégia processual.

Assim, se e na medida em que se entenda que o Banco de Portugal deverá apoiar a nova autoridade de resolução nestes domínios, solução que se entende afinal como indispensável (conforme exposto *supra*), seria conveniente clarificar o âmbito e modo de colaboração a prestar pelo Banco de Portugal, eventualmente através da celebração de protocolo.

Neste contexto, julgamos dever merecer particular atenção a problemática relacionada com o patrocínio/acompanhamento do contencioso do Novo Banco abrangido pelo contrato de venda. Neste caso, atentas as disposições e responsabilidades contratuais e financeiras decorrentes para o Fundo de Resolução, consideramos que terá ainda maior acuidade a definição protocolar do apoio a prestar pelo Banco de Portugal.



## X. Outras questões

### e) Alterações à Lei Orgânica do Ministério das Finanças

A comparação entre o texto proposto para a Lei Orgânica do Banco de Portugal e os novos estatutos da CMVM e da ASF (e do CNSF) evidenciam uma clara diluição da diferença acima enunciada (aliás, já presente na própria epígrafe do artigo 7.º – *“Outras entidades do Sistema Nacional de Supervisão Financeira”*).

Na verdade, as soluções institucionais e organizativas, bem como a substância da autonomia que é reconhecida a estas autoridades, esbate essa diferença, através de uma redução muito substancial da liberdade de organização e gestão do Banco.

O Banco de Portugal não acompanha esta desvalorização da especificidade institucional do Banco de Portugal, devendo a mesma ser preservada em coerência com a Lei Orgânica do Ministério das Finanças.

Essa especificidade institucional deve ter expressão legal clara, que traduza de forma evidente e imediata o especial estatuto de independência do Banco de Portugal, derivado da CRP e do Direito da União Europeia.

### f) Alterações à Lei de Enquadramento Orçamental

O Projeto de Proposta de Lei introduz um novo n.º 6 no artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental (*“LEO”*), nos seguintes termos: *“O Banco de Portugal e as entidades administrativas independentes que não tenham sido incluídas em cada subsetor no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, na última lista das entidades que compõem o setor das administrações públicas divulgada até 30 de junho, pela autoridade estatística nacional, não são abrangidas no setor das administrações públicas.”*

De acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (*“SEC”*), estabelecido pelo Regulamento (UE) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, existe um subsetor institucional denominado *“Banco Central”* (S.121), integrado no setor das Sociedades Financeiras (S.12), completamente distinto do setor das Administrações Públicas (S.13).

As autoridades estatísticas, nomeadamente o EUROSTAT e o INE, aceitam, pacificamente sem dúvidas, que os bancos centrais não integram o setor das administrações públicas.



Importa referir que o objeto da LEO é o de estabelecer os princípios e as regras orçamentais aplicáveis ao “*setor das administrações públicas*”, bem como o regime do processo orçamental, as regras de execução, de contabilidade e reporte, de fiscalização, de controlo e auditoria, respeitantes ao “*perímetro do subsetor da administração central e do subsetor da segurança social*”<sup>80</sup>.

Além disso, a LEO define o setor das administrações públicas como abrangendo todos os serviços e entidades dos subsetores da administração central, regional, local e da segurança social, que não tenham natureza e forma de empresa, de fundação ou de associação pública (cfr. artigo 3.º da LEO). Neste contexto, a introdução de uma norma na LEO a estabelecer que o Banco de Portugal não está abrangido no setor das administrações públicas afigura-se desadequada à luz da respetiva natureza como banco central.

Por outro lado, a previsão da norma em análise inclui o Banco de Portugal e as entidades administrativas independentes.

Não se afigura justificável esta uniformidade de tratamento face à natureza específica e dimensão institucional do Banco de Portugal como banco central da República Portuguesa e que, concomitantemente, integra o SEBC e a União Bancária.

Por fim, o que a norma estatui relativamente às entidades administrativas independentes é redundante face ao disposto no artigo 4.º, n.º 2, da LEO que estabelece o seguinte: “*Integram ainda o setor das administrações públicas as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsetor no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, na última lista das entidades que compõem o setor das administrações públicas divulgada até 30 de junho, pela autoridade estatística nacional, designadas por entidades públicas reclassificadas.*”

Do exposto resulta que as entidades que não constem da lista publicada pelo INE não integram o setor das administrações públicas.

Em conclusão, o Banco de Portugal entende que seria útil ponderar a eliminação da norma proposta.

### **g) Financiamento da Autoridade da Concorrência**

O Projeto de Proposta de Lei apresentado prevê que o Banco de Portugal financie a Autoridade da Concorrência.

---

<sup>80</sup> O subsetor da administração central e o subsetor da segurança social integram o setor das administrações públicas para efeitos do SEC.



Como é sabido, e conforme já referido *supra* a propósito de outras matérias, o artigo 123.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia proíbe expressamente o financiamento monetário.

Relativamente a saber se a atribuição de uma nova competência a um banco central infringe ou não a proibição de financiamento monetário, atente-se ao que o BCE referiu no Parecer CON/2017/43<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> Cfr. pág. 3 do referido Parecer CON/2017/43: “2.3. *Ensuring that Member States implement a sound budgetary policy is one of the key objectives of the monetary financing prohibition, which may not be circumvented<sup>9</sup>. In view of this, the task of financing measures, which are normally the responsibility of the Member States and funded from their budgetary sources rather than by the NCBs, must not be entrusted to NCBs. To decide what constitutes financing of the public sector’s obligations vis-à-vis third parties, which can be translated as the provision of central bank financing outside the scope of central bank tasks, it is necessary to carry out on a case-by-case basis an assessment of whether the task to be undertaken by an NCB is a central bank task or a government task, i.e. a task within the responsibility of the Member States. In other words, adequate safeguards must be in place to ensure that circumventions of the objective of the monetary financing prohibition of maintaining a sound budgetary policy of Member States do not take place.*

2.4 *As part of its discretion in the exercise of its duty, on the basis of Article 271(d) of the Treaty and Article 35.6 of the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank (hereinafter the ‘Statute of the ESCB’), to ensure that NCBs honour the obligations laid down by the Treaty, the Governing Council has endorsed safeguards of that kind in the form of criteria for determining what may be seen as falling within the scope of a public sector’s obligation within the meaning of Article 1(1)(b)(ii) of Regulation (EC) No 3603/93 or, in other words, what constitutes a government task as follows:*

*First, central bank tasks are in particular those tasks that are related to the tasks that have been conferred upon the ECB and the NCBs by the Treaty and the Statute of the ESCB. These tasks are mainly defined in Article 127(2), (5) and (6) and Article 128(1) of the Treaty, as well as Article 22 and Article 25.1 of the Statute of the ESCB.*

*Second, as Article 14.4 of the Statute of the ESCB allows NCBs to perform ‘other functions’, new tasks, i.e. tasks that are not related to tasks that have been conferred upon the ECB and the NCBs, are not precluded per se. However, new tasks that are undertaken by an NCB and which are atypical of NCB tasks or which are clearly discharged on behalf of and in the exclusive interest of the government or of other public sector entities should be considered government tasks.*

*Third, an important criterion for qualifying a new task as atypical of an NCB task or as being clearly on behalf of and in the exclusive interest of the government or other public sector entities is the impact of the task on the institutional, financial and personal independence of that NCB.*

*In particular, the following aspects should be taken into account:*

*(a) Whether the performance of the new task creates conflicts of interest with existing central bank tasks which are not adequately addressed and does not necessarily complement those existing central bank tasks. If a conflict of interest arises between existing and new tasks, sufficient safeguards to mitigate that conflict should be in place. The complementarity between a new task and the existing central bank tasks should not be interpreted broadly, so as to lead to the creation of an indefinite chain of ancillary tasks. Such complementarity should also be examined in relation to the financing of those tasks;*

*(b) whether without new financial resources the performance of the new task is disproportionate to the NCB’s financial or organisational capacity and may have a negative impact on the capacity to perform properly the existing central bank tasks;*

*(c) whether the performance of the new task fits into the institutional set-up of the NCB in the light of central bank independence and accountability considerations;*

*(d) whether the performance of the new task harbours substantial financial risks;*

*(e) whether the performance of the new task exposes the members of the NCB decision-making bodies to political risks which are disproportionate and may also have an impact on their personal independence and, in particular, on the guarantee of term of office set out in Article 14.2 of the Statute of the ESCB.”*



O BCE referiu ainda o seguinte, a este respeito (cfr. pág. 8 da Opinião CON/2017/19):

*“As the ECB has consistently held in the past, national laws requiring an NCB to finance bodies that are independent of the NCB and operate as an extension of the government are incompatible with the prohibition of monetary financing.”*

O Banco de Portugal considera, assim, que as atribuições e competências da Autoridade da Concorrência não constituem tarefas típicas ou atípicas de um banco central, e devem ser entendidas como tarefas governamentais. Ao financiar a Autoridade da Concorrência, o Banco de Portugal estaria a financiar diretamente políticas públicas.

Assim, e à luz dos entendimentos do Banco Central Europeu expressos nos pareceres *supra* citados, e em outros pareceres sobre a mesma questão, o Banco de Portugal entende que não pode financiar a Autoridade da Concorrência. Este financiamento violaria a proibição de financiamento monetário prevista no n.º 1 do artigo 123.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

#### **h) Tipificação de condutas para efeitos de sancionamento**

A possibilidade de aplicar sanções é um importante instrumento de que as autoridades dispõem para compelir o cumprimento de normas.

No entanto, apenas é possível sancionar um determinado comportamento, por violação de uma determinada norma, se esse comportamento se encontrar adequadamente tipificado e se encontrar legalmente prevista a correspondente sanção.

Neste sentido, o Banco de Portugal chama a atenção para a necessidade de ser ponderada a eventual necessidade de tipificação de certas condutas para efeitos de aplicação de sanções por parte das autoridades que compõem o SNSF, e que atualmente não se encontram tipificadas.

#### **i) Avaliação legislativa**

O Banco de Portugal apoia a inclusão de uma norma referente à avaliação do impacto legislativo das reformas a introduzir pelo Projeto de Proposta de Lei.

O Banco de Portugal entende que a previsão expressa de uma necessidade de avaliação posterior do impacto real de uma determinada medida, tendente a melhorar a sua formulação e implementação, em especial quando combinada como uma adequação determinação dos objetivos concretos que se pretendem atingir e com uma avaliação prévia de impacto potencial, constitui uma boa prática no domínio das políticas públicas.



**BANCO DE PORTUGAL**  
EUROSISTEMA

O Banco de Portugal considera que pode ser introduzido um n.º 2 no artigo 41.º do Projeto de Proposta de Lei, no sentido de ser expressamente prevista uma consulta, no âmbito da avaliação a efetuar, de todas as entidades afetadas pela reforma ora proposta.



## XI. Propostas concretas de redação

Da análise preliminar efetuada, foi já possível ao Banco de Portugal detetar um conjunto de propostas de redação constantes do Projeto de Proposta de Lei, que justificam eventual reponderação da técnica legislativa utilizada ou da redação que foi proposta.

Neste contexto, destaca-se:

- As normas listadas no proémio do artigo 11.º do Projeto de Proposta de Lei não correspondem às normas do RGICSF cuja redação é expressamente alterada pelo Projeto de Proposta de Lei, o que deveria ocorrer;
- A opção de alterar expressamente, através do artigo 11.º, um conjunto vasto, mas não exaustivo, de artigos do RGICSF, enquanto os artigos 12.º, 13.º e 14.º do Projeto de Proposta de Lei não adotam a mesma técnica legislativa, cria graves problemas de certeza e segurança jurídica, e de interpretação e aplicação das normas em causa.

Para mais questões, e propostas concretas de redação, remete-se para o documento em anexo.