

Relatório da Consulta Pública n.º 6/2020 (Anteprojeto de Código da Atividade Bancária)



Índice

		Enqı	uadramento geral	4
I.		Con	tributos recebidos	6
II.		Pı	rincipais questões suscitadas e tratamento dado pelo Banco de Portugal	7
ć	a)	D	esignação do diploma, sistemática e normas habilitantes	7
		i)	Enquadramento	7
		ii)	Designação do regime	7
		iii)	Sistemática	8
		iv)	Normas habilitantes	8
ı	၁)	R	egime das sociedades financeiras	9
(2)	C	onversão de caixas económicas bancárias em bancos	. 10
	d) co		ramitação eletrónica de procedimentos administrativos e de processos ordenacionais	. 10
•	e)	Pa	articipantes qualificados	. 11
		i)	Enquadramento	. 11
		ii)	Conceito de "concertação"	. 12
		iii)	Determinação de venda de participações qualificadas	. 12
		iv)	Suspensão do exercício de direitos sociais	. 13
1	-)	Cı	ultura organizacional, governo societário e organização interna	. 14
		i)	Enquadramento	. 14
		ii)	Cultura organizacional	. 15
		iii)	Governo societário	. 15
		iv)	Adequação dos membros dos órgãos de administração e fiscalização	. 16
		v)	Adequação dos titulares de funções essenciais	. 19
		vi)	Riscos de sustentabilidade	. 20
		vii)	Transparência, conflitos de interesses e partes relacionadas	. 20
		viii)	Subcontratação	. 22
		ix)	Avaliação de desempenho e políticas e práticas remuneratórias	. 22
8	g)	D	everes de conduta, publicidade e governo de produtos	. 23
ı	า)	Tr	ransparência perante o supervisor e medidas de supervisão	. 25
		i)	Transparência perante o supervisor	. 25
		ii)	Determinações específicas, medidas corretivas, medidas de intervenção precoce e	
			mendações	
		iii)	Medidas pecuniárias compulsórias	. 26



i	v)	Possibilidade de o supervisor obstar a operações que a instituição pretende realiza 27	ar
١	<i>/)</i>	Regime aplicável à atividade transfronteiriça	. 27
i)	N	ormas sobre a composição patrimonial	. 28
i)	Enquadramento	. 28
i	i)	Restrições à propriedade de participações sociais	. 29
i	ii)	Restrições à propriedade de imóveis	. 29
j)	R	egime macroprudencial	. 29
k)	R	esolução	. 30
I)	Li	quidação	. 32
m)		Atividade financeira ilícita	. 33
n)	R	egime sancionatório	. 33
IV.	C	onsiderações finais	. 34



I. Enquadramento geral

O Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, aprovou o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras ("RGICSF"), em vigor desde 1993, regime que tem sofrido sucessivas alterações, em especial nos últimos anos. Destas alterações resultou um regime jurídico que perdeu a sua coerência sistemática, dificultando a sua interpretação e aplicação.

Ciente destas circunstâncias, o Banco de Portugal promoveu, ao longo dos últimos anos, uma reflexão interna sobre a revisão do RGICSF, procurando contribuir, ativamente, para o debate público sobre o futuro da regulação e supervisão bancárias.

O Banco de Portugal tem também beneficiado da sua experiência no contexto da União Bancária, nos Mecanismos Únicos de Supervisão e de Resolução. Essa experiência permite articular as soluções previstas no RGICSF com o quadro regulatório europeu e, assim, introduzir melhorias e aperfeiçoamentos ao enquadramento legal.

O anteprojeto de Código da Atividade Bancária ("CAB"), que visa substituir o RGICSF, é, portanto, fruto desta experiência e de necessidades no plano regulatório e supervisivo há muito identificadas, em particular no que respeita à melhoria e à simplificação da legislação bancária, potenciando, por essa via, desde logo, o cumprimento da lei em termos de maior segurança jurídica. Assim, o anteprojeto de CAB:

- Propõe uma nova sistemática para as matérias tratadas no RGICSF, que permite uma melhor compreensão e aplicação das mesmas;
- Agrega um conjunto de diplomas avulsos, promovendo a simplificação do ordenamento jurídico;
- Recomenda a adoção de importantes inovações regulatórias, que robustecem as responsabilidades das entidades reguladas e reforçam a capacidade de intervenção do supervisor.

O anteprojeto de CAB inclui também propostas relativas à transposição para o ordenamento jurídico português das seguintes diretivas europeias:

- Diretiva (UE) n.º 2019/878 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019, que altera a Diretiva 2013/36/UE no que se refere às entidades isentas, às companhias financeiras, às companhias financeiras mistas, à remuneração, às medidas e poderes de supervisão e às medidas de conservação de fundos próprios ("CRD V");
- Diretiva (UE) n.º 2019/879 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019, que altera a Diretiva 2014/59/UE ("BRRD"), no respeitante à capacidade de absorção de perdas e de recapitalização das instituições de crédito e empresas de investimento, e a Diretiva 98/26/CE ("BRRD II");
- Apenas parcialmente, no que respeita à transformação em instituições de crédito de certas empresas de investimento sistémicas, Diretiva (UE) n.º 2019/2034 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de novembro de 2019, relativa à supervisão prudencial das empresas de investimento e que altera as Diretivas 2002/87/CE, 2009/65/CE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/59/UE e 2014/65/UE.



O Banco de Portugal, em articulação com o Ministério das Finanças, colocou em consulta pública o anteprojeto de CAB, entre 29 de outubro de 2020 e 15 de janeiro de 2021¹. O objetivo foi recolher contributos e comentários que permitissem avaliar e aperfeiçoar as soluções propostas no anteprojeto, em diálogo com os diversos *stakeholders*.

O presente relatório sistematiza os principais contributos recebidos e as principais alterações introduzidas no anteprojeto de CAB na decorrência da consulta pública. O Banco de Portugal considera muito positivo o amplo interesse suscitado pelo anteprojeto, o que justificou, aliás, duas prorrogações do prazo da consulta pública. As respostas recebidas são contributos importantes para o debate e para o propósito de dar resposta adequada aos desafios regulatórios colocados pelo setor bancário.

O Banco de Portugal agradece, assim, a todos os que decidiram enviar contributos no contexto desta consulta pública. Os contributos recebidos permitiram ao Banco de Portugal ter em conta outras visões sobre os diversos temas em debate, e reponderar as soluções que foram inicialmente apresentadas, o que levou a diversos aperfeiçoamentos, de maior ou menor âmbito, ao anteprojeto. Dar-se-á conta, de seguida, das principais alterações introduzidas, procurando-se também clarificar certas matérias em que, não tendo havido alteração, foram objeto de comentário durante a consulta pública.

¹ Consulta Pública do Banco de Portugal n.º 6/2020 relativa ao Anteprojeto de Código da Atividade Bancária.



II. Contributos recebidos

Foram recebidos contributos de entidades financeiras e suas associações representativas, bem como de alguns particulares. No total, foram recebidos centenas de comentários provenientes de 23 entidades.

Em anexo encontram-se os contributos das entidades que permitiram a sua publicação.



III. Principais questões suscitadas e tratamento dado pelo Banco de Portugal

a) Designação do diploma, sistemática e normas habilitantes

i) Enquadramento

A designação dos regimes visa facilitar a sua identificação e ajudar a compreender o seu conteúdo. O Banco de Portugal considera que o RGICSF, ao longo das décadas, deixou de ser um verdadeiro "regime geral", atendendo à abrangência das matérias tratadas. Ao proceder a uma reformulação alargada dos regimes contidos no RGICSF, bem como à proposta de novos regimes, o Banco de Portugal propôs a designação "Código da Atividade Bancária" para o novo diploma.

A organização sistemática do RGICSF perdeu parte da sua utilidade devido às diversas alterações que foram sendo introduzidas, ao longo do tempo, em especial aquelas derivadas da transposição de diretivas europeias. A justificação para a organização sistemática original parece não ser adequada ao contexto atual, podendo o regime beneficiar de alterações relevantes que o tornem mais intuitivo e, assim, facilitem a aplicação dos regimes em causa.

O poder regulamentar é um dos poderes essenciais de uma entidade reguladora, devendo ser exercido com base em normas habilitantes expressas ou implícitas. O seu exercício permite a promoção da atualização do ordenamento jurídico, atendendo às necessidades concretas de regulação do momento, e certificando-se que essa regulação específica tem em conta as capacidades técnicas necessárias para regular determinado mercado em concreto.

ii) Designação do regime

A designação "Código da Atividade Bancária" foi questionada durante a consulta pública. Foi referido que o diploma em causa não teria as características de um verdadeiro código, que não cobriria toda a "atividade bancária" e que as matérias de resolução deveriam ser tratadas em diploma autónomo.

Um código não tem de esgotar, obrigatoriamente, as matérias correspondentes à totalidade do universo legal dos regimes nele tratados. O anteprojeto de CAB congrega e sistematiza, com efeito, todas as principais matérias relativas ao exercício da atividade bancária, do ponto de vista prudencial, comportamental e quanto à resolução bancária. Tal não prejudica, naturalmente, que diversas matérias de natureza especial e mais específica continuem a ter a sua sede em



legislação própria, uma vez que a sua inclusão no anteprojeto de CAB torná-lo-ia desequilibrado, em virtude do nível de detalhe e desenvolvimento que lhes está inerente.

Por outro lado, o nível de densificação previsto advém da necessidade da correta e adequada transposição da legislação europeia sobre questões bancárias. Essa transposição foi calibrada no sentido de promover a certeza e a segurança jurídicas quanto às soluções propostas, desde logo a nível interpretativo.

Adicionalmente, a matéria da resolução também se prende com a atividade bancária: a resolução visa a salvaguarda da estabilidade financeira e a preservação dos serviços bancários críticos para o funcionamento do sistema financeiro e financiamento da economia. O Banco de Portugal considera que as sinergias e a visão holística sobre a atividade bancária no tratamento integrado das matérias relacionadas com o exercício da atividade das entidades reguladas e da resolução e liquidação são benéficas para a interpretação das matérias relativas à atividade bancária e traduzem o *ciclo de vida* das instituições.

Assim, o Banco de Portugal irá manter a proposta de designação do diploma, mantendo também o regime da resolução no anteprojeto de CAB.

iii) Sistemática

A sistemática de um diploma organiza as matérias nele contidas, da forma mais eficiente possível, promovendo assim uma melhor interpretação e aplicação do diploma em causa.

O anteprojeto de CAB encontra-se sistematizado numa lógica próxima do ciclo de vida das entidades reguladas. A generalidade dos comentários recebidos apreciou positivamente a sistemática proposta, com exceção da inserção sistemática do regime das sociedades financeiras. O Banco de Portugal recebeu comentários no sentido de que a nova proposta de inserção sistemática das normas remissivas sobre sociedades financeiras fazia perder a visão de conjunto do regime, o que dificultava a sua aplicação prática.

Após ponderação dos argumentos apresentados, o Banco de Portugal alterou o anteprojeto de CAB nesse domínio. Introduziu um novo capítulo no Título I, dedicado às sociedades financeiras, no qual consolidou as diversas disposições sobre sociedades financeiras. O Banco de Portugal considera que esta alteração dá resposta aos contributos recebidos quanto a esta matéria, sem colocar em causa a sistemática global do anteprojeto.

O Banco de Portugal procedeu ainda a aprimoramentos sistemáticos mais específicos, em algumas matérias.

iv) Normas habilitantes

O Banco de Portugal recebeu comentários expressando o entendimento de que o anteprojeto de CAB conteria demasiadas normas habilitantes expressas. Foram também expressas reservas



sobre uma possível dispersão normativa causada pela existência das referidas normas habilitantes.

Cumpre referir, a este respeito, que as normas habilitantes previstas no anteprojeto de CAB foram introduzidas atendendo aos seguintes critérios: (i) certeza e segurança jurídicas; (ii) ponderação sobre as matérias que, no entender do Banco de Portugal, provavelmente beneficiarão, no futuro, de ser complementadas através de regulamentação, atendendo à evolução das necessidades regulatórias; (iii) reorganização levada a cabo relativamente a certas matérias que levou a que certas normas habilitantes atualmente constantes do RGICSF deixassem de fazer sentido na sua formulação atual.

A existência de diversas normas habilitantes expressas não significa que cada norma habilitante dê origem a um regulamento. O Banco de Portugal pode optar, como aliás fez recentemente com o Aviso n.º 3/2020, por tratar temas dispersos de forma integrada. Assim, a existência de diversas normas habilitantes não conduzirá, necessariamente, a uma pulverização regulamentar.

b) Regime das sociedades financeiras

As sociedades financeiras são entidades que operam no mercado bancário, mas que não se podem alavancar da mesma forma que os bancos, por um lado, e, por outro, têm um leque mais restrito de atividades no seu objeto, não podendo, por exemplo, receber depósitos e outros fundos reembolsáveis do público.

O Banco de Portugal propôs, no anteprojeto de CAB, a criação de um tipo único de sociedade financeira, extinguindo-se os diversos tipos específicos atualmente existentes, permitindo-se que as sociedades financeiras optem por requerer autorização para exercer todas ou apenas algumas das atividades previstas no objeto legalmente tipificado, e destacando-se também a novidade de o objeto legal das sociedades financeiras passar a incluir expressamente a prestação de serviços de pagamento. O objetivo foi simplificar o regime e torná-lo mais facilmente apreensível. Esta alteração foi bem recebida no contexto da consulta pública.

O Banco de Portugal propôs também a extinção das instituições financeiras de crédito enquanto tipo de instituição de crédito. Estas poderão transformar-se, desde logo, através de um regime simplificado, neste tipo único de sociedade financeira. Explicitou-se que da transformação não decorrem custos adicionais para as entidades.

No anteprojeto de CAB levado a consulta pública, o Banco de Portugal apresentou uma nova inserção do regime das sociedades financeiras, ao longo do diploma, tendo questionado se este regime representava ou não uma melhoria face ao tratamento dado a esta matéria no RGICSF. As respostas recebidas foram no sentido de não constituir uma melhoria.

Assim, conforme já referido acima, o Banco de Portugal reviu o anteprojeto de CAB no sentido de o regime das sociedades financeiras ser inserido sistematicamente num capítulo específico da Parte Geral do CAB. Foram também introduzidos ligeiros aperfeiçoamentos de redação em



certas disposições relativas às sociedades financeiras, para maior facilidade de interpretação e aplicação do regime.

O Banco de Portugal manteve a sua posição sobre o capital social mínimo das sociedades financeiras, embora com ligeiras alterações de redação (clarificadoras). O objetivo deste regime é, essencialmente, o de se conseguir uma ponderação equilibrada entre a flexibilidade no que respeita ao objeto das sociedades financeiras e a simplicidade inerente à aplicação do regime, contribuindo, desta forma, para a certeza e a segurança jurídicas.

O Banco de Portugal mantém a sua proposta de alinhamento do regime das sociedades financeiras com o regime das instituições de crédito, numa lógica de manutenção de *level playing field*. O custo inerente à atividade de concessão de crédito não deve variar significativamente entre entidades, de forma a promover uma prudente gestão de riscos em todo o setor e promover, desta forma, a estabilidade do sistema financeiro.

c) Conversão de caixas económicas bancárias em bancos

O Banco de Portugal clarificou qual o regime aplicável à conversão de caixas económicas bancárias em bancos, na sequência de comentários recebidos a esse respeito, introduzindo para o efeito uma nova disposição no Regime Jurídico das Caixas Económicas.

As caixas económicas bancárias teriam de pedir autorização para alterar os seus estatutos, desde logo a sua firma, ao abrigo do regime previsto no anteprojeto de CAB. É especificado que caso haja uma proposta concreta de alteração da estrutura acionista da caixa económica bancária, após a qual esta deixaria de cumprir as restrições aplicáveis aos titulares do capital de caixas económicas, essa alteração é também sujeita a autorização do Banco de Portugal, no sentido de ser proposto transformar-se a caixa económica bancária em banco. Caso se pretenda que o novo participante seja um participante qualificado, aplica-se ainda o regime da aquisição de participações qualificadas.

Clarifica-se que a conversão de uma caixa económica bancária num banco não é uma alteração de objeto para efeitos do regime de alteração estatutária previsto no anteprojeto de CAB (similar ao previsto no RGICSF). Assim, não se lhe aplica o regime aplicável às autorizações para a constituição de uma nova instituição.

d) Tramitação eletrónica de procedimentos administrativos e de processos contraordenacionais

O Banco de Portugal considera a transição digital uma oportunidade. A utilização de meios digitais para o processamento e tratamento de dados tem um potencial muito relevante para gerar eficiência nas organizações e nas relações estabelecidas entre entidades. Para promover uma adequada transição digital, importa criar os alicerces ao nível das pessoas, das estruturas, dos meios técnicos e, também, ao nível do ordenamento jurídico.



No sentido de aproveitar a transição digital para melhorar os seus próprios procedimentos e processos, o Banco de Portugal introduziu no anteprojeto de CAB normas relativas à tramitação de procedimentos administrativos e de processos contraordenacionais. Estas normas suscitaram um conjunto de questões que importa esclarecer.

O objetivo das normas estabelecidas no anteprojeto de CAB é criar um enquadramento geral para a tramitação eletrónica de procedimentos e processos, sem esgotar toda a matéria relevante. O Banco de Portugal fica habilitado a, por regulamento, estabelecer os pormenores relativos à utilização de meios eletrónicos para estes efeitos. Assim, poderá o regulador adequar esses trâmites às necessidades de cada momento, tendo em conta a contínua evolução tecnológica.

O Banco de Portugal pretende aproveitar e potenciar experiências passadas neste domínio, quer do próprio Banco, quer no contexto judicial (Citius, SITAF) para criar, nos termos a definir por regulamento, um sistema fácil de usar, intuitivo, e com a capacidade para lidar com os procedimentos e os processos em causa. Considera que as normas propostas no anteprojeto de CAB não se afastam de normas análogas já existentes no contexto judicial e, no caso dos procedimentos administrativos, do enquadramento previsto no Código de Procedimento Administrativo ("CPA"), com plena efetividade no ordenamento jurídico português.

O Banco de Portugal considera que a utilização cada vez mais eficiente de meios informáticos constitui uma oportunidade muito relevante para melhorar o exercício das suas competências, estando empenhado em encontrar soluções de acordo com as melhores práticas nacionais, europeias e internacionais neste domínio.

e) Participantes qualificados

i) Enquadramento

Os participantes qualificados, pela posição que assumem na estrutura de participações nas instituições, têm uma particular capacidade para influenciar a sua gestão.

O RGICSF prevê, em linha com o Direito da União Europeia, um controlo dos participantes qualificados, de forma a mitigar o risco de influência negativa para a gestão sã e prudente da instituição.

Neste momento, esse controlo traduz-se num regime de avaliação *ex ante* de potenciais participantes qualificados, com possibilidade de oposição à aquisição de uma participação qualificada, uma avaliação de factos supervenientes relativos a participantes qualificados que pode dar origem à inibição do exercício dos direitos de voto, bem como a possibilidade de determinar que uma certa participação é uma participação qualificada.

O Banco de Portugal considera que este regime pode ser melhorado pelo que colocou em consulta pública várias propostas nesse sentido, designadamente através de aperfeiçoamentos ao regime de controlo *ex ante*, da introdução de um regime de inibição provisória do exercício



dos direitos de voto, e da introdução de um regime de determinação de venda de uma participação qualificada.

Estas propostas do Banco de Portugal sofreram alterações na sequência da consulta pública, que serão tratadas em maior pormenor nas próximas secções.

ii) Conceito de "concertação"

Foi suscitada a questão da introdução de uma referência a "concertação" no contexto da avaliação de uma participação qualificada.

O Banco de Portugal esclarece, a este respeito, que procedeu a essa alteração de forma a melhor transpor a CRD IV (artigos 22.º e seguintes da diretiva).

Importa notar, a este respeito, que os procedimentos de avaliação de aquisição de participações qualificadas são procedimentos comuns, da responsabilidade do BCE.

Neste contexto, o BCE nas suas análises baseia-se na lei portuguesa que transpõe a CRD IV, utilizando igualmente o conceito de concertação, à luz das orientações relevantes das autoridades de supervisão europeias.

Assim, importa assegurar que o ordenamento jurídico português está plenamente alinhado com a CRD IV, de forma a assegurar a sua cabal articulação com o ordenamento jurídico europeu quanto a esta matéria.

Foi inserida uma norma habilitante expressa sobre esta matéria. Esta permitirá ao Banco de Portugal clarificar esta matéria, na medida do necessário.

iii) Determinação de venda de participações qualificadas

Conforme referido acima, o Banco de Portugal propôs, no anteprojeto de CAB, a criação de um regime que possibilitasse ao supervisor determinar a venda de uma participação qualificada.

Em face do volume e pertinência dos comentários recebidos durante a consulta pública e ponderando a eficácia da medida tal como apresentada, o Banco de Portugal promoveu a reavaliação dos argumentos expendidos a este respeito, propondo que o anteprojeto de CAB deixe de prever a proposta de um regime de determinação de venda de participação qualificada.

Ao invés, consagra-se que a verificação de que a influência de um participante qualificado possa prejudicar a gestão sã e prudente tenha como efeito não só a inibição do exercício dos direitos de voto (tal como está previsto no RGICSF), mas também a suspensão do exercício de todos os demais direitos sociais (e que se explicitarão em maior pormenor *infra*).



iv) Suspensão do exercício de direitos sociais

Na sequência da reponderação efetuada em resultado dos contributos recebidos durante a consulta pública, o Banco de Portugal propõe um conjunto de alterações ao regime de inibição de direitos de voto (existente no RGICSF) e de inibição provisória de direitos de voto (previsto no CAB).

Assim, o Banco de Portugal propõe:

- Substituir a referência a "inibição" por uma referência a "suspensão", de forma a alinhar com a CRD IV e com outros regimes similares previstos no anteprojeto de CAB;
- Alargar a sua capacidade de intervenção a todos os direitos sociais (o direito a receber dividendos, o direito a participar em aumentos de capital ou o direito à informação), e não apenas aos direitos de voto, existindo discricionariedade sobre quais os direitos sociais, em concreto, a suspender, dependendo da situação concreta;
- Estabelecer que o regime de suspensão provisória de direitos sociais assenta numa presunção de urgência, em moldes similares a outras presunções de urgência já previstas, sendo também aperfeiçoados os seus pressupostos.

O Banco de Portugal considera que, não se consagrando o regime de determinação de venda (conforme explicitado *supra*), importa reforçar a capacidade de intervenção do supervisor junto do participante qualificado cuja influência possa prejudicar a gestão sã e prudente, de modo a limitar de forma ainda mais relevante a sua potencial influência. Por outro lado, tendo em conta o potencial impacto muito negativo deste participante na confiança de terceiros e no regular funcionamento da instituição, visa-se, com a revisão deste regime, impedir o participante de beneficiar da manutenção da sua posição enquanto acionista.

Um participante qualificado cuja influência possa prejudicar a gestão sã e prudente representa, necessariamente, um risco para a respetiva instituição de crédito. Por esse motivo, o supervisor deve dispor de instrumentos jurídicos que permitam contribuir para a prevenção ou, se necessário, mitigação substancial desses riscos, potencialmente atentatórios da confiança na instituição e do seu regular funcionamento.

O regime relativo à inibição provisória do exercício de direitos de voto, agora alterado para regime de suspensão provisória do exercício dos direitos sociais, suscitou um conjunto variado de questões que importa esclarecer.

Atente-se, desde logo, que o Banco de Portugal já pode, ao abrigo do artigo 89.º do CPA, adotar medidas cautelares no contexto de um procedimento de inibição do exercício de direitos de voto. O regime proposto serve para consagrar uma norma especial, especificamente vocacionada para a suspensão do exercício dos direitos sociais.

Por outro lado, existe já no RGICSF, há vários anos, um regime de suspensão provisória de funções para os membros dos órgãos de administração e fiscalização. Esse regime serviu de inspiração ao regime de suspensão provisória do exercício dos direitos sociais proposto, o qual tem uma vocação similar, dado o risco de participantes qualificados nessas circunstâncias prejudicarem a gestão sã e prudente das entidades reguladas.



Quanto às dúvidas suscitadas a propósito do procedimento aplicável, note-se que, na ausência de normas especiais, aplicar-se-ia o procedimento previsto no CPA para a prática de atos administrativos que, por exemplo, dispensa a realização de audiência prévia (desde logo, em casos de urgência).

Em todo o caso, de forma a clarificar o procedimento a seguir, o Banco de Portugal incluiu uma norma aplicando uma presunção de urgência para os procedimentos de suspensão provisória dos direitos sociais. Ainda que o Banco de Portugal possa ouvir os interessados — na medida em que considere que não existe, em concreto, risco de comprometer a urgência da medida — tratase assim de um regime mais favorável do que o regime geral previsto no CPA.

Essa presunção de urgência é similar ao já existente no RGICSF e proposto para certas matérias no CAB. O Banco de Portugal considera que o regime de suspensão do exercício de direitos sociais proposto:

- Permite ao Banco de Portugal uma maior capacidade de intervenção num domínio sensível e com potenciais impactos muito negativos nas instituições;
- Clarifica qual o regime procedimental aplicável neste domínio, em especial no que toca à suspensão provisória de direitos sociais.

f) Cultura organizacional, governo societário e organização interna

i) Enquadramento

A cultura e o governo das instituições têm um impacto muito relevante na forma como estas exercem a sua atividade. Os valores que norteiam a conduta efetiva no seio da instituição, inspirados pela sua liderança de topo e intermédia, devem materializar-se numa gestão ética e prudente e em relações idóneas a nível interno e para com terceiros.

As estruturas de governo e de organização interna das instituições devem ser instrumentos indutores da ética e da prudência para todos os colaboradores da instituição. Neste contexto, devem permitir uma avaliação e um tratamento adequado dos riscos a que a instituição está exposta, no estrito cumprimento da regulação a que a instituição se encontra sujeita, tendo em conta as características específicas da instituição.

O Banco de Portugal, no seu Aviso n.º 3/2020, preconiza um tratamento integrado e coerente destas matérias. As instituições devem, na verdade, encarar e tratar as matérias de cultura, governo e organização interna dessa forma, de modo a criar mecanismos e procedimentos internos efetivamente adequados às suas necessidades específicas.

O Banco de Portugal considera que é importante reorganizar e reformular significativamente estas matérias, bem como introduzir alguns aperfeiçoamentos regulatórios face ao previsto atualmente no RGICSF. As alterações introduzidas estão em linha com o Aviso n.º 3/2020, já referido, e têm como propósito alinhar as disposições nacionais com as disposições europeias



sobre as mesmas matérias, clarificar certos aspetos do regime, facilitar a sua interpretação e aplicação práticas, e introduzir novos regimes que robusteçam a forma como essas matérias são tratadas pelas instituições e facilitem a intervenção do supervisor sobre as mesmas.

ii) Cultura organizacional

A hierarquia de valores prevalecente dentro das instituições serve de base à conduta dos respetivos colaboradores. O exemplo dado pela liderança de topo é transmitido pela liderança intermédia e ecoa no comportamento dos colaboradores fora de posições de gestão. Esta hierarquia de valores vai além dos normativos internos e das formalidades, influenciando decisivamente a conduta da instituição enquanto tal. Todas estas vertentes são abordadas no anteprojeto de CAB.

O anteprojeto de CAB não pretende reduzir as matérias relativas à cultura organizacional aos códigos de conduta, procurando superar, ao invés, essa visão redutora. Assim, as normas sobre cultura organizacional tratam especificamente dos valores subjacentes à atuação dentro da instituição, não apenas de normativos internos sobre os mesmos.

Por outro lado, o anteprojeto de CAB não visa criar uma cultura organizacional única no mercado bancário português, o que aliás nem seria viável, nem desejável. Visa, ao invés, orientar o tratamento institucional desse tema, promovendo desta forma a gestão sã e prudente das diversas instituições e, assim, do sistema bancário, com externalidades positivas para todo o sistema financeiro.

Após comentários recebidos durante a consulta pública, o anteprojeto de CAB foi reformulado de forma a tornar mais claro estes entendimentos.

Importa também assinalar que o anteprojeto de CAB mantém uma proposta de densificação exemplificativa do conceito de "gestão sã e prudente". É objetivo essencial da regulação bancária que a gestão das instituições seja, efetivamente, uma gestão sã e prudente, ou seja, que norteie a sua conduta segundo elevados padrões de conduta, estritos padrões de legalidade e que identifique e lide adequadamente com o risco inerente à atividade da instituição, tendo em conta as suas características específicas.

Assim, o Banco de Portugal considera importante que este conceito seja detalhado de forma mais concreta, ainda que a título exemplificativo, o que propõe no anteprojeto de CAB.

iii) Governo societário

As estruturas de governo desempenham papéis essenciais na gestão sã e prudente das instituições. Uma estrutura adequada de governo contribui decisivamente para que a instituição seja capaz de nortear a sua atividade segundo os valores e objetivos normativamente consagrados.



No anteprojeto de CAB submetido a consulta pública, foi proposto que o presidente do órgão de administração não tenha funções executivas, excetuando nos casos em que o supervisor o autorize e tendo em conta o modelo de governo escolhido. Na sequência de contributos recebidos sobre esta matéria, é agora expressamente referido que o modelo em causa é o modelo germânico. A adoção do modelo germânico implica que o presidente do órgão de administração assuma funções de natureza executiva, pela configuração do modelo em causa.

No que respeita ao regime aplicável às comissões internas, foram introduzidas alterações no sentido de clarificar que as instituições de importância sistémica global ("G-SII") e as outras instituições de importância sistémica ("O-SII") devem dispor, obrigatoriamente de comissões de risco, de remunerações e de avaliação e nomeações. Foi também clarificada qual deve ser a sua composição e requisitos de adequação relevantes. Deixou de ser prevista a obrigatoriedade de existir um número ímpar de membros nas comissões, tendo passado a ser previsto um número mínimo de três membros, sendo também estabelecido que o presidente da comissão terá voto de qualidade caso o número seja par. Foi também eliminada a referência a que a comissão de avaliação e nomeações é designada pela assembleia geral.

Manteve-se a previsão que obriga à existência de um número adequado de membros independentes no órgão de administração. Atendendo a contributos recebidos sobre esta matéria, o Banco de Portugal introduziu clarificação adicional sobre este conceito, que fica agora exclusivamente definido no CAB, sem remissão para o Código das Sociedades Comerciais, sendo definido em linha com as orientações europeias sobre esta matéria.

iv) Adequação dos membros dos órgãos de administração e fiscalização

O regime de adequação para o exercício de funções dos membros dos órgãos de administração e fiscalização atualmente previsto no RGICSF vem sendo interpretado e aplicado e paulatinamente absorvido pelas instituições. No entanto, o Banco de Portugal considera que este regime beneficiaria de uma reformulação global, aproximando os conceitos dos usados a nível europeu, sendo criadas regras que tornam expresso o que estava implícito, e sendo criada uma nova sistemática que melhor organize estas matérias.

Neste âmbito, o Banco de Portugal, após análise a contributos recebidos, procedeu a ligeiros aperfeiçoamentos no regime de avaliação de idoneidade, os quais procuram clarificar o seu âmbito e o seu propósito. Esta avaliação, efetuada sempre numa lógica indiciária e preventiva, visa avaliar o risco que a conduta da pessoa em causa representa para a gestão sã e prudente da instituição, tendo em conta, designadamente, a sua honestidade, integridade e forma habitual de agir. É estabelecido que não encontrar indícios objetivos em contrário é suficiente para considerar uma pessoa idónea.

O Banco de Portugal recebeu vários comentários sobre a relação entre a independência de espírito, a mitigação de conflitos de interesses e a independência formal (com relevo para os membros independentes), tendo o Banco de Portugal introduzido alterações ao anteprojeto de CAB que visam tornar estes pontos mais claros, e também ligar o conceito de "independência formal" aos requisitos previstos nas orientações europeias quanto a esta matéria.



Esclareça-se, neste contexto, o seguinte, atendendo a dúvidas levantadas durante a consulta pública:

- A independência de espírito prende-se com a capacidade da pessoa para agir de forma autónoma, movida apenas pelos interesses que deve proteger enquanto membro do órgão de administração ou fiscalização de uma instituição (incluindo a estabilidade financeira, os interesses de participantes no capital da instituição, os interesses dos colaboradores da instituição e os interesses de *stakeholders* externos, incluindo depositantes, credores e outros clientes);
- Os conflitos de interesses são situações que colocam em causa a capacidade para a
 pessoa agir com independência de espírito, devido à sua ligação a interesses alheios aos
 interesses que deve proteger ao desempenhar as funções referidas, e que devem ser
 suficientemente mitigadas para que a pessoa possa ser considerada adequada para
 desempenhar essas mesmas funções;
- A independência formal, dos membros independentes, prende-se não com a simples mitigação de conflitos de interesses, mas com a efetiva inexistência de conflitos de interesses relevantes, numa lógica de maior desprendimento da pessoa quer da gestão corrente da instituição, quer de interesses alheios aos interesses que deve proteger enquanto membro do órgão de administração ou de fiscalização.

O Banco de Portugal mantém a sua proposta de reformulação do requisito denominado no RGICSF "qualificação profissional", que passará a referir-se expressamente a todas as vertentes avaliadas: competências, conhecimentos e experiência. Esta terminologia é também a mesma utilizada na legislação e nas orientações europeias e traduz de forma mais rigorosa a avaliação elaborada sobre estas matérias.

Por outro lado, o Banco de Portugal mantém também a sua proposta relativa ao requisito da disponibilidade. O anteprojeto de CAB continua, portanto, a estabelecer um artigo relativo ao requisito da "disponibilidade", separado do regime relativo à "acumulação de cargos". O Banco de Portugal considera que esta separação permite distinguir entre a avaliação do requisito da disponibilidade, por um lado, e o regime especial relativo à acumulação de cargos por parte de membros dos órgãos de administração e fiscalização das instituições, por outro.

O Banco de Portugal mantém este último regime no anteprojeto de CAB, que considera uma ferramenta importante na supervisão de conflitos de interesse e da disponibilidade dos membros dos órgãos. A existência deste regime não retira importância ao regime de obrigatoriedade de reporte ao supervisor de situações que possam colocar em causa a adequação de uma certa pessoa para o cargo que desempenha.

O Banco de Portugal manteve a abordagem do RGICSF de estabelecer um regime densificado relativo à avaliação de adequação dos membros dos órgãos de administração e fiscalização. O Banco de Portugal considera que esta abordagem tem favorecido efeitos positivos no âmbito da interpretação e aplicação do regime vigente. Considera também que as regras previstas permitirão acomodar eventuais desenvolvimentos no contexto da evolução do mercado e das respetivas instituições.

O Banco de Portugal manteve a sua proposta de alteração da natureza do ato praticado no contexto de uma avaliação de membros dos órgãos de administração e fiscalização, que passa a



ser de oposição ou não oposição. O Banco de Portugal considera que esta alteração descreve de forma mais adequada o procedimento de avaliação por parte do supervisor e a sua relação com a responsabilidade da instituição neste domínio. Compete à instituição avaliar as pessoas para aferir se as mesmas são adequadas para o exercício de funções, importando que o supervisor avalie se existe algo que obste a que as pessoas possam ser consideradas adequadas.

O Banco de Portugal recebeu diversos comentários relativos ao prazo definido para a avaliação pelo supervisor da adequação dos membros dos órgãos de administração e fiscalização, sobre o procedimento previsto para as reconduções e sobre o regime de registo especial aplicável aos membros destes órgãos. Neste contexto, o Banco de Portugal considerou opções de desburocratização dos procedimentos que permitissem diminuir custos sem colocar em causa a eficácia da supervisão.

Assim, o Banco de Portugal reviu o anteprojeto de CAB no sentido de prever um regime simplificado para as reconduções dos membros dos órgãos de administração e fiscalização. Este regime simplifica a informação a prestar ao Banco de Portugal e permite focar a avaliação de adequação, neste contexto, nos aspetos onde os riscos são mais relevantes, para que o supervisor avalie se existe algo que obste à continuidade em funções no novo mandato ou ao exercício de novas funções para as quais são propostos.

Caso se verifique que, em virtude da ocorrência de factos supervenientes, um membro do órgão de administração ou fiscalização de uma instituição supervisionada deixou de cumprir os requisitos de adequação legalmente previstos, o supervisor poderá destituir o membro em causa ao abrigo do regime previsto no anteprojeto, sem prejuízo das demais medidas aí previstas para assegurar a gestão sã e prudente das instituições.

Por outro lado, com vista a reduzir custos desnecessários para as instituições, o Banco de Portugal previu um regime de registo oficioso de membros dos órgãos de administração e fiscalização, no seguimento de uma autorização para exercício de funções. Nos casos de não objeção em momento anterior à designação, o registo é provisório até que esta seja notificada ao Banco de Portugal.

O Banco de Portugal considera que o prazo proposto para a avaliação do supervisor é adequado e equilibrado, estando em linha com os prazos praticados a nível europeu em regimes análogos e com o tempo estimado para a finalização do procedimento atendendo à prática atual. O prazo atualmente previsto, pensado para um regime mais simples, encontra-se desatualizado face à complexidade assumida pelos procedimentos de avaliação atuais, com destaque para aqueles decididos pelo Banco Central Europeu, no contexto do Mecanismo Único de Supervisão.

O Banco de Portugal considera que o prazo previsto para a avaliação de adequação dos membros dos órgãos de administração e fiscalização está alinhado com o *benchmark* europeu para este tipo de procedimentos. Considera ainda que estabelece um equilíbrio apropriado entre os diversos interesses em presença, criando um incentivo a que exista um sistema interno de avaliação de adequação robusto, que permita às instituições avaliar os candidatos aos órgãos e instruir o procedimento junto do supervisor de forma completa. O procedimento estabelecido confere, também, certeza quanto à duração máxima do mesmo.

Em linha com as alterações introduzidas no regime relativo à suspensão provisória de direitos sociais, o Banco de Portugal introduziu um regime de presunção de urgência aquando da



suspensão provisória do exercício de funções como membro do órgão de administração ou fiscalização.

Durante a consulta pública, foram também recebidos contributos relativos aos casos excecionais de entrada em funções sem avaliação prévia.

Tendo em conta os comentários recebidos e reflexão interna adicional, o Banco de Portugal propõe agora um regime único quanto a esta matéria (por oposição aos dois regimes propostos no anteprojeto original), no qual estabelece de forma concreta quais os casos excecionais em que a entrada em funções pode acontecer de forma imediata (falta de quórum deliberativo), delimitando também as pessoas que podem entrar em funções desta forma (aquelas que tenham sido avaliadas tendo em conta a política de sucessão da instituição).

Neste contexto, mantém-se a necessidade de a pessoa ser avaliada *ex post* pelo supervisor e o normativo associado ao uso indevido deste regime.

v) Adequação dos titulares de funções essenciais

Os titulares de funções essenciais têm um impacto potencial na gestão da instituição e um papel muito importante na transmissão dos seus valores aos demais colaboradores.

Os titulares de funções essenciais encontram-se, assim, sujeitos a requisitos de adequação. As instituições devem identificar quais são os titulares de funções essenciais, além dos responsáveis pelas funções de controlo interno, e avaliar se as pessoas que pretendem exercer esses cargos são adequadas para o exercício dessas funções. O supervisor pode intervir *ex post*, apreciando se essa avaliação foi ou não adequada.

O Banco de Portugal mantém este regime no anteprojeto de CAB. Em linha com o que introduziu através do Aviso n.º 3/2020, no entanto, propõe também que, no caso das O-SII, haja uma avaliação *ex ante* dos potenciais titulares de funções essenciais por parte do supervisor, em termos similares à já prevista para os membros dos órgãos de administração e fiscalização das instituições. Dada a relevância das O-SII para o sistema bancário e financeiro, justifica-se este grau de escrutínio maior por parte do supervisor.

O Banco de Portugal mantém a sua posição de que uma intervenção *ex ante* é a melhor forma de prevenir os riscos associados à entrada em funções de uma pessoa não adequada. Considera ainda que uma preparação atempada dos procedimentos de sucessão servirá para promover que a entrada em funções se dê de forma eficiente, incluindo a avaliação por parte da instituição e por parte do supervisor. Considera ainda que os titulares de funções essenciais desempenham uma função de cariz diferente daquela que é assegurada por um membro do órgão de administração ou fiscalização, não se afigurando crível que a falta de designação de um desses cargos bloqueie o funcionamento de uma instituição (contrariamente ao que pode acontecer no caso do órgão de administração ou fiscalização). Assim, mantém a sua proposta de a intervenção do supervisor neste domínio ser realizada *ex ante*.



vi) Riscos de sustentabilidade

Durante a consulta pública, o Banco de Portugal foi convidado a ponderar a introdução no anteprojeto de CAB de uma norma especificamente vocacionada para os riscos de sustentabilidade.

O Banco de Portugal considera que, na atual situação de alterações climáticas, de transição digital e de inovação tecnológica e financeira, os riscos de sustentabilidade, nas suas diversas vertentes (ambiental, social e de governo) assumem uma importância muito relevante na atividade das instituições.

Aliás, estes riscos já são, neste momento, objeto de supervisão pelo Banco Central Europeu e pelo Banco de Portugal, pretendendo-se assegurar que os mesmos são devidamente identificados e geridos pelas instituições.

Não obstante, o Banco de Portugal considera que a introdução de um artigo especificamente vocacionado para a prevenção e mitigação destes riscos no anteprojeto de CAB poderá efetivamente fomentar que os mesmos sejam assumidos com a devida consideração pelas instituições.

Assim, a nova versão do anteprojeto contém uma disposição especificamente vocacionada para o tratamento dos riscos de sustentabilidade, os quais devem continuar a assumir um papel prioritário no contexto da atividade do supervisor.

vii) Transparência, conflitos de interesses e partes relacionadas

As instituições devem agir de forma transparente e mitigar os riscos relativos aos conflitos de interesses inerentes à sua atividade, em especial os relacionados com operações com partes relacionadas. A falta de mitigação destes riscos pode levar a um desequilíbrio de interesses no seio da instituição ou que interesses estranhos tenham ascendente sobre os interesses que a instituição deve defender, em detrimento da estabilidade financeira e dos diversos *stakeholders* institucionais.

O Banco de Portugal propõe, no anteprojeto de CAB, que, ao contrário do que acontece no RGICSF, este tema seja tratado num capítulo especificamente dedicado ao mesmo. Propõe ainda a introdução de novas normas enquadradoras e um regime relativo a operações com partes relacionadas, bem como alterações aos regimes já existentes.

O Banco de Portugal propõe que a concessão de crédito seja proibida a entidades cujo beneficiário efetivo seja desconhecido, bem como restrições a outras operações com entidades com estas características. O Banco de Portugal considera que o risco inerente a realizar operações sem conhecer o beneficiário efetivo das mesmas justifica este regime. Após a consulta pública, foram introduzidas alterações que visam clarificar o regime em causa,



incluindo calibrar expressamente os pressupostos de intervenção do supervisor quanto a esta matéria.

Foi ainda adicionada uma norma habilitante expressa que permite ao Banco de Portugal criar deveres de reporte sobre estas matérias.

No seguimento de comentários recebidos durante a consulta pública, o regime de proibição de concessão de crédito aos membros dos órgãos de administração e fiscalização e entes conexos abrange agora também os titulares de funções essenciais. Estes deixam de ser abrangidos pelo regime aplicável à concessão de crédito a participantes. Foi também introduzida uma ligeira alteração no sentido de clarificar o âmbito da exceção de proibição de crédito, tornando expresso que esta apenas pode ocorrer em termos idênticos dos disponíveis para os demais colaboradores.

Na sequência de comentários recebidos sobre este regime, propõe-se também que o Banco de Portugal possa, por via regulamentar, estabelecer os termos em que seria possível que a aprovação dos procedimentos relativos ao regime de crédito a participantes pudesse ocorrer previamente à apresentação das operações e que as mesmas pudessem ser aprovadas de forma agregada. O objetivo seria tentar criar um regime mais eficiente para a aprovação deste tipo de operações, sempre mitigando, no entanto, os riscos associados a autorizações prévias desta índole.

Adicionalmente, surgiram dúvidas, no âmbito da consulta pública, relativamente ao conceito "parentes", para efeitos deste regime. Face aos comentários recebidos, o Banco de Portugal clarificou o âmbito de aplicação destas normas, estabelecendo, através de proposta de presunção legal, uma clarificação e, portanto, mais clara aplicabilidade do regime em causa.

No que toca à documentação e à informação a disponibilizar ao Banco de Portugal relativa a concessão de crédito aos membros dos órgãos de administração e fiscalização, este regime foi ligeiramente alterado para o alinhar com as alterações ao regime de proibição de concessão de crédito acima referido.

Na sequência de comentários recebidos durante a consulta pública, o Banco de Portugal alterou também a sua proposta de proibição de *self-placement*. A nova proposta estabelece que a proibição abrange instrumentos representativos de capital e de dívida.

A proibição de venda a investidores não profissionais foi limitada aos casos em que esses instrumentos são emitidos por participantes nas instituições de crédito com 2% ou mais do capital ou direitos de voto e entidades por estes controladas.

Esta alteração visa mitigar significativamente as questões de *unlevel playing field* para as instituições de crédito e minimiza as suas dificuldades de financiamento, considerando-se ainda que os riscos para os investidores não profissionais ficam, ainda assim, bastante mitigados pelos limites estabelecidos quanto à denominação mínima aplicável à emissão e venda de instrumentos MREL (requisito mínimo de fundos próprios e de créditos elegíveis) e de outro tipo de instrumentos de dívida.

Foram ainda excecionadas deste regime as caixas de crédito agrícola mútuo, quanto aos títulos de capital subscritos pelos respetivos associados.



O regime de proibição de concessão de crédito para aquisição dos instrumentos acima referidos manteve-se inalterado.

Relativamente ao regime aplicável às partes relacionadas, o Banco de Portugal entende que o conceito-base de parte relacionada estabelecido na legislação deve estar ligado ao conceito contabilístico, podendo o Banco de Portugal complementar este conceito de acordo com o que considere relevante para as necessidades regulatórias do momento.

A norma habilitante prevista para o tema das transações com partes relacionadas passa também a referir, expressamente, a possibilidade de ser admitida a aprovação prévia e agregada de operações, em termos similares à norma habilitante prevista para o regime relativo a crédito a participantes, por motivos análogos.

viii) Subcontratação

A subcontratação (*outsourcing*) é uma fonte de risco importante para as instituições. As instituições devem estar limitadas nas funções e operações que podem subcontratar, não podendo desresponsabilizar-se acerca das matérias que decidem subcontratar e a subcontratação não pode levar a uma diminuição dos *standards* utilizados para a realização da atividade. Embora já tenha abordado o tema da subcontratação no Aviso n.º 3/2020 (ao nível da cultura organizacional e de certas regras específicas), o Banco de Portugal considera que o regime base da subcontratação deve constar de fonte legal, como forma de promoção da certeza e da segurança jurídicas, podendo este regime ser complementado por regulamento ou por orientações.

O regime de subcontratação previsto no anteprojeto de CAB foi revisto tendo em conta os contributos recebidos durante a consulta pública, destacando-se as revisões referidas de seguida.

A expressão "tarefas essenciais regidas pelo princípio da exclusividade", de difícil concretização, foi removida. Foi substituída por uma referência expressa a que a subcontratação da atividade não prejudica a aplicação do princípio da exclusividade, nem a responsabilidade da instituição pelo cumprimento das obrigações subcontratadas.

É também clarificado que a subcontratação abrange "funções" específicas, não a "atividade" da instituição, expressão que, após reponderação, o Banco de Portugal considera que se poderia prestar a equívocos.

É também expressamente clarificado, no seguimento de questões colocadas durante a consulta pública, que a responsabilidade solidária entre instituição e entidade subcontratada se refere a danos causados a terceiros na decorrência da execução do contrato de prestação de serviços.

ix) Avaliação de desempenho e políticas e práticas remuneratórias



O Banco de Portugal considera que as propostas de alteração, constantes do anteprojeto de CAB, relativas ao regime das políticas e práticas remuneratórias, traduzem uma solução equilibrada para esse regime normativo, verificando-se, aliás, que, durante a consulta pública, não foram recebidos comentários críticos de relevo a este respeito.

A avaliação de desempenho e as políticas e práticas remuneratórias têm um impacto muito relevante na estrutura de incentivos dos colaboradores da instituição. Devem incentivar comportamentos éticos e prudentes, em linha com o previsto na lei e com os normativos internos sobre as diversas matérias relevantes para a atividade da instituição.

A regulação desta matéria visa alinhar os interesses dos colaboradores, em especial daqueles com maior impacto no perfil de risco da instituição, com os interesses de longo prazo da instituição, incluindo dos seus diversos *stakeholders*, internos e externos. Visa-se, desde logo, o equilíbrio entre a remuneração fixa e a remuneração variável recebida, bem como que esta última não crie incentivos perversos.

Assim, são estabelecidas regras sobre critérios utilizados na avaliação de desempenho, sobre diferimento da remuneração variável, sobre pagamento da mesma através de instrumentos, sobre *malus* e *clawback*, sobre rácio entre componente fixa e variável, e sobre a remuneração dos colaboradores que lidam diretamente com clientes e dos seus supervisores.

O RGICSF prevê um conjunto de regras sobre práticas e políticas remuneratórias, essencialmente baseadas no direito europeu. No anteprojeto do CAB, o Banco de Portugal reformulou e reorganizou estas normas, de forma a tornar mais fácil a sua interpretação e aplicação.

Em especial, destaque-se a introdução de maior proporcionalidade, derivada da transposição da CRD V. Ainda do ponto de vista da proporcionalidade, o Banco de Portugal propõe também que, no caso das sociedades financeiras, lhes seja aplicável apenas o novo artigo geral, sublinhandose que as mesmas devem dispor de políticas e práticas adequadas.

O Banco de Portugal considera que as alterações decorrentes da reformulação proposta e da transposição da CRD V permitirão, por um lado, uma aplicação mais fácil do regime, e, por outro, uma aplicação mais proporcional do mesmo, face ao regime atualmente previsto no RGICSF.

g) Deveres de conduta, publicidade e governo de produtos

A assimetria de informação entre instituições e clientes justifica uma intervenção para mitigar os riscos inerentes a esta situação, promovendo que os clientes tomem decisões informadas e adequadas ao seu perfil de risco. A publicidade é uma importante fonte de informação para os clientes, importando também assegurar que a mesma é utilizada de forma adequada. A elaboração e a distribuição de produtos bancários de retalho devem também ser sujeitas a regras que protejam adequadamente os interesses dos clientes.

O anteprojeto de CAB mantém as soluções já previstas no RGICSF quanto a estas matérias, apenas com ligeiras alterações. O Banco de Portugal considera, com efeito, que o nível de



densificação atualmente previsto é adequado, atendendo às matérias em causa e à necessidade de conferir capacidade de intervenção adequada ao supervisor.

Na sequência da consulta pública, foi ainda clarificado que os deveres gerais de conduta abrangem a instituição, enquanto tal, e os respetivos colaboradores.

De entre as novas soluções presentes no anteprojeto de CAB, destaca-se a introdução de uma presunção legal de urgência na intervenção do Banco de Portugal em matérias de publicidade e de supervisão de depósitos e produtos de crédito, a qual suscitou algumas questões no âmbito da consulta pública.

O Banco de Portugal entende manter, no entanto, a sua proposta quanto a esta matéria, atendendo a que considera que o risco para os clientes, criado pela continuidade de uma atuação irregular nestas situações, justifica a urgência da intervenção do supervisor.

Considera ainda que estas situações são urgentes pela sua natureza, o que deve estar devidamente reconhecido na lei.

Em todo o caso, prevê-se a possibilidade de o Banco de Portugal ouvir previamente a instituição, na medida em que considere que não existe, em concreto, risco de comprometer a execução ou utilidade da medida.

Por outro lado, surgiram também questões quanto à relação entre o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 107/2017, que transpôs a Diretiva 2014/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014, e que trata de extratos de comissões, e a norma do anteprojeto de CAB (já existente no RGICSF) que trata de faturas-recibo. Foi clarificado que a norma relativa a faturas-recibo se aplica a "clientes bancários" (e não apenas a "consumidores").

Do artigo sobre "Publicidade", foi removida a norma do anteprojeto de CAB que previa que as sucursais de instituições de crédito com sede em país terceiro e as instituições de crédito com sede noutro Estado membro da União Europeia pudessem fazer publicidade aos seus produtos e serviços em território nacional nos mesmos termos e condições que as instituições de crédito com sede em Portugal.

Na sequência da consulta pública e de alguns dos contributos recebidos, concluiu-se que a manutenção desta norma geraria incertezas jurídicas quanto ao âmbito de aplicação das restantes normas comportamentais em que tal especificidade não estivesse incluída. Ora, sendo todas elas aplicáveis quer a sucursais de instituições de crédito com sede em país terceiro, quer a instituições de crédito com sede noutro Estado membro da União Europeia que atuem em Portugal, entendeu-se não fazer sentido manter numa única norma tal especificação, até porque se trata de uma regra geral que resulta já de outras normas do anteprojeto de CAB.

O Banco de Portugal recebeu contributos positivos, durante a consulta pública, relativamente à sua proposta de transferir a competência sancionatória em matérias publicitárias para o Banco de Portugal. Assim, mantém-se essa proposta no novo anteprojeto de CAB.

Foram também clarificados os prazos relativos ao registo e armazenamento das comunicações entre instituições de crédito e clientes, estabelecidas através de meios eletrónicos para a celebração de contratos.



Mantêm-se as normas sobre governação e monitorização de depósitos e produtos de crédito. O Banco de Portugal considera que estas normas, atendendo à sua relevância, justificam consagração legal, que lhes confere maior perenidade e, assim, maior certeza. Considera ainda que importa que esteja estabelecido na lei o espaço de intervenção do supervisor neste domínio, o que contribui para a perenidade do regime e, assim, para a certeza e segurança jurídicas, dada a sua relevância para a atividade das instituições.

Recorde-se que o anteprojeto de CAB contém as normas estruturantes em matéria comportamental. Essas normas, já sedimentadas, são complementadas por regimes especiais muito relevantes, como, por exemplo, o regime aplicável ao crédito hipotecário, o regime aplicável ao crédito a consumidores ou o regime aplicável aos depósitos estruturados.

h) Transparência perante o supervisor e medidas de supervisão

i) Transparência perante o supervisor

Para um exercício adequado da supervisão, o supervisor tem de dispor de informação adequada, na qual possa basear as suas decisões. Neste contexto, é fundamental existir um grau de transparência suficiente entre instituição e supervisor, tendo o supervisor acesso ao que necessitar para o exercício da supervisão.

É também muito importante que as estruturas dos grupos sejam transparentes. Este tema foi já tratado no Aviso n.º 3/2020, mas o Banco de Portugal considera que a sua importância reclama uma obrigação ao nível legal, não apenas, portanto, regulamentar. É, a este respeito, também necessário que o Banco de Portugal possa, portanto, intervir neste domínio, determinando que o grupo em causa seja organizado de forma transparente. Competirá à empresa-mãe, em primeira linha, definir quais as orientações de índole gestionária a ser seguidas a este respeito.

ii) Determinações específicas, medidas corretivas, medidas de intervenção precoce e recomendações

O supervisor deve dispor dos poderes que permitam a adoção das medidas de supervisão necessárias a uma intervenção tempestiva e proporcional, atendendo a deficiências que eventualmente identifique no âmbito da atividade das instituições.

O RGICSF contém, precisamente, um conjunto de medidas de supervisão que podem ser aplicadas caso o supervisor entenda, atendendo ao seu conhecimento sobre a atividade da instituição, que é necessário corrigir alguma deficiência detetada na atividade em causa.

O Banco de Portugal considerou importante rever as disposições sobre estas matérias, à luz da experiência acumulada, no sentido de as clarificar e de, assim, contribuir para uma melhor



compreensão dos seus próprios poderes, o que facilita a sua aplicação e facilita o seu entendimento por parte das instituições e de outros *stakeholders*.

Assim, além de medidas dispersas que já foram sendo referidas, e outras que serão referidas adiante, o Banco de Portugal propôs revisões aos regimes aplicáveis às determinações denominadas "medidas de intervenção corretiva" (no CAB denominadas "medidas de intervenção precoce", para menor risco de confusão com as "medidas corretivas") e às recomendações.

Estas propostas mantêm-se no anteprojeto após a consulta pública. O Banco de Portugal considera-as uma importante clarificação dos seus poderes, o que é relevante quer para as instituições, quer para o supervisor. Os pressupostos de intervenção do Banco de Portugal são previstos de forma mais direta, conferindo assim maior certeza à sua atuação. É ainda introduzido expressamente o instituto das "recomendações gerais" e é associada explicitamente uma abordagem de *comply or explain* às recomendações. O Banco de Portugal poderá, em concreto, estabelecer prazos para este efeito.

iii) Medidas pecuniárias compulsórias

As medidas pecuniárias compulsórias são instrumentos importantes para promover o cumprimento de decisões tomadas pelo supervisor. O Banco de Portugal propõe a sua introdução no anteprojeto de CAB como forma de robustecer a capacidade de intervenção do supervisor, criando incentivos claros para o cumprimento tempestivo das medidas de supervisão que sejam tomadas.

Importa começar por assinalar, a este propósito, que o nível de densificação utilizado no anteprojeto de CAB não se afigura distinto daquele que consta noutros diplomas que se encontram atualmente em vigor, designadamente no Regulamento (CE) 2532/98 (na versão alterada pelo Regulamento (UE) 2015/159), o qual consagra a possibilidade de o BCE aplicar sanções pecuniárias temporárias em caso de incumprimento de regulamentos e decisões de supervisão desta autoridade.

O anteprojeto de CAB estabelece de forma clara que as medidas em causa apenas poderão ser aplicadas nos casos em que se vise assegurar maior eficácia da supervisão, tendo especialmente em vista a solidez financeira das entidades a ela sujeitas, a estabilidade financeira ou os interesses dos depositantes, clientes e demais investidores.

No que respeita aos critérios de determinação do montante da medida pecuniária compulsória, assinala-se que os mesmos estão em linha com os critérios aplicados pelo BCE no contexto de sanções pecuniárias temporárias (cfr. n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento (CE) 2532/98).

Salienta-se que já se encontra expressamente previsto no anteprojeto de CAB que um dos critérios a atender pelo Banco de Portugal no cálculo do montante da medida pecuniária compulsória é, precisamente, o benefício obtido por parte da entidade com a sua conduta. De acordo com o anteprojeto de CAB, nessa ponderação deve ser, igualmente, tida em conta a situação económica da instituição.



Sem prejuízo, no seguimento dos comentários recebidos, o Banco de Portugal teve ocasião de aperfeiçoar as normas relativas às medidas pecuniárias compulsórias. Assim, estas foram reconfiguradas no sentido de se prever um prazo máximo de 6 meses para a respetiva vigência e diminuir o valor do volume de negócios relevante de 10% para 5% para efeitos do cálculo desta medida, tendo este último conceito sido definido e clarificado (em linha com o conceito já utilizado no domínio contraordenacional).

iv) Possibilidade de o supervisor obstar a operações que a instituição pretende realizar

O anteprojeto de CAB levado a consulta pública propunha um regime segundo o qual operações avaliadas em 20% do total de ativos e passivos da instituição deveriam ser comunicadas previamente ao supervisor, que disporia de 45 dias para objetar, ou não, às mesmas.

Este regime tinha como propósito permitir ao supervisor ter conhecimento antecipado sobre operações com impacto relevante na situação financeira e prudencial da instituição, podendo desta forma tomar as medidas que considerasse adequadas para mitigar eventuais riscos.

O regime foi objeto de comentários durante a consulta pública que levaram o Banco de Portugal a reconfigurar a sua proposta.

Assim, na nova versão do anteprojeto de CAB, o regime proposto é substituído por uma densificação do regime que atualmente consta do n.º 2 do artigo 118.º do RGICSF. A norma em causa prevê que o Banco de Portugal pode notificar uma instituição para se abster de realizar uma operação, caso entenda que a mesma possa implicar uma violação ou o agravamento da violação de regras prudenciais ou de regras de gestão sã e prudente.

Esta norma mantém-se no anteprojeto de CAB, sendo agora complementada por um poder expresso do Banco de Portugal para solicitar informações sobre operações projetadas e, também, pela previsão de uma norma habilitante expressa que permite ao Banco de Portugal estabelecer deveres de informação e de reporte sobre esta matéria.

O Banco de Portugal considera que este robustecimento permitirá tornar o regime mais eficaz e proporcional, dotando o supervisor da informação necessária, em momento adequado, para poder agir em conformidade com as excecionais situações de risco detetadas.

v) Regime aplicável à atividade transfronteiriça

As empresas-mãe devem proceder a uma adequada avaliação de risco relativamente a operações em ordenamentos jurídicos de risco, de forma a assegurar que a sua exposição derivada de operações realizadas por sucursais ou filiais nesses ordenamentos não constitui um risco relevante para a empresa-mãe e para o grupo. Os riscos em causa transcendem a prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento de terrorismo — cujas medidas se encontram especificamente definidas em legislação avulsa, *maxime* na Lei n.º 83/2017, de 18



de agosto e respetivos diplomas regulamentares -, englobando todos os riscos a que a empresamãe e o grupo possam vir a estar sujeitos por força de operações de sucursais ou filiais em países terceiros.

Para proceder a uma adequada avaliação de risco, é necessário dispor da informação relevante para esse efeito, quer para a empresa-mãe, quer para o supervisor. Assim, importa promover que a informação flua entre as várias entidades que integram determinado grupo bancário e financeiro, designadamente que esta informação seja transmitida pelas sucursais ou pelas filiais.

O Banco de Portugal propõe, assim, a introdução de um regime relativo à atividade transfronteiriça, que clarifique quais os deveres das instituições sobre esta matéria, bem como quais as medidas que o supervisor pode tomar neste domínio.

No seguimento da consulta pública, o Banco de Portugal propõe agora a adoção apenas do conceito de "ordenamento jurídico de risco" ao longo do anteprojeto de CAB. São considerados como tal, ordenamentos jurídicos que coloquem eventuais entraves à capacidade de avaliação de risco, mantendo-se a atribuição de poder regulamentar ao Banco de Portugal neste domínio.

O regime foi também ligeiramente reformulado, no sentido de introduzir uma referência expressa a elementos de proporcionalidade, no contexto dos pressupostos de aplicação de medidas de supervisão neste contexto.

No que toca ao regime de autossuficiência de liquidez, este foi ligeiramente reformulado, de modo a clarificar-se que as instituições devem comunicar de imediato ao supervisor uma situação em que não exista autossuficiência de liquidez, acompanhando essa comunicação de um plano para resolver essa situação.

Foi também introduzida uma norma transitória relativa ao regime de autossuficiência de liquidez, a qual permitirá às instituições dispor de algum tempo para adaptação ao mesmo.

i) Normas sobre a composição patrimonial

i) Enquadramento

O RGICSF contém ainda regras relativas aos fundos próprios das instituições de crédito, apesar de estar em vigor o Regulamento (UE) n.º 575/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 ("CRR").

Estas normas continuam no anteprojeto de CAB devido às caixas económicas anexas que, sendo instituições de crédito, não se encontram abrangidas pelo CRR. Assim, importa manter um regime nacional quanto a esta matéria.

Por outro lado, as normas relativas aos fundos próprios das sociedades financeiras são também reguladas a nível nacional, não a nível europeu.

O Banco de Portugal optou, assim, por manter estas normas no anteprojeto de CAB.



ii) Restrições à propriedade de participações sociais

Atualmente, o RGICSF limita as instituições a serem proprietárias de, no máximo, 25% do capital social de sociedades comerciais fora do setor financeiro.

O anteprojeto de CAB reduz esse limiar para 20%, por se considerar que este limiar mitiga de forma mais adequada os riscos em presença, relativos à imobilização do capital da instituição.

Em resposta a preocupações levantadas durante a consulta pública, o Banco de Portugal introduziu uma norma no diploma preambular que esclarece que o novo limiar apenas se aplica para futuro, não se aplicando a situações atuais, de forma a não criar disrupções no mercado.

Mantém-se, entretanto, a necessidade de as participações em excesso face ao limiar estabelecido na lei serem alienadas num período limite de três anos. O Banco de Portugal considera que este regime tem servido o seu propósito e que não se justifica intervir neste domínio.

iii) Restrições à propriedade de imóveis

O RGICSF prevê que as instituições não podem ser proprietárias de imóveis, senão daqueles que sejam indispensáveis à sua instalação e funcionamento ou à prossecução do seu objeto social. Existe ainda a possibilidade de o Banco de Portugal autorizar *ad hoc* a propriedade de um certo imóvel, e também um regime aplicável à aquisição de imóveis por força de reembolso de crédito próprio.

O anteprojeto de CAB, mantendo a proibição vigente, reformula este regime. Destaca-se a obrigatoriedade de a instituição estabelecer um plano de alienação dos imóveis em causa e a possibilidade de o Banco de Portugal estabelecer um prazo para o efeito. Cumpre esclarecer, em resposta a comentários recebidos, que o Banco de Portugal estabelece este prazo atendendo às circunstâncias específicas do caso concreto.

A necessidade de promover a celeridade da venda nunca poderá, em todo o caso, colocar em causa a situação prudencial da instituição.

j) Regime macroprudencial

As dinâmicas de funcionamento do sistema financeiro apresentam riscos que têm de ser avaliados, para promover a estabilidade do mesmo, não sendo suficiente uma avaliação puramente microprudencial. Nesse contexto, surge a necessidade de estabelecer uma política macroprudencial, para avaliar e prevenir ou gerir os referidos riscos sistémicos.



O Banco de Portugal é a autoridade macroprudencial nacional. A sua intervenção é essencial para avaliar, prevenir e gerir os referidos riscos. O RGICSF contém um conjunto de normas de cariz macroprudencial, relativas ao regime de medidas macroprudenciais harmonizadas a nível europeu.

No anteprojeto de CAB, o regime é alterado, tendo em conta a necessidade de clarificar os moldes em que o Banco de Portugal pode intervir como autoridade macroprudencial, e também para transpor a alteração ao regime macroprudencial determinada pela CRD V.

O Banco de Portugal introduziu algumas alterações ao regime macroprudencial geral, no sentido de clarificar de forma cabal o escopo da sua atuação nesse domínio, delimitando-o ao leque de entidades que atuam no setor bancário e que se encontram sob a sua responsabilidade de supervisão.

k) Resolução

O RGICSF consagra atualmente o regime de resolução bancária, mantendo-se o mesmo no anteprojeto de CAB, pelos motivos acima referidos. O regime jurídico da resolução resulta da transposição da BRRD e, agora, da BRRD II, tendo surgido na sequência da crise financeira de 2007/2008, que demonstrou a necessidade de serem introduzidos instrumentos eficientes para gestão de crises, quer do ponto de vista da intervenção precoce (na área da supervisão), quer no domínio da resolução.

O regime estabelecido no anteprojeto de CAB recupera, em larga medida, as normas já constantes do RGICSF, embora com alguns aperfeiçoamentos sistemáticos e de redação, bem como com a introdução das novas normas advenientes da transposição da BRRD II.

O regime da resolução visa proteger os serviços críticos da atividade bancária, reestruturando, de forma célere, a instituição em risco ou em situação de insolvência (failing or likely to fail).

As diversas situações de crise a envolver instituições de crédito tornaram claro que os procedimentos comuns de insolvência não são, regra geral, adequados para lidar com a insolvência de uma instituição de crédito, dado que não asseguram uma intervenção suficientemente célere, nem a continuidade das funções críticas das instituições e a preservação da estabilidade financeira. Assim, o regime de resolução visa, precisamente, dotar os Estadosmembros de instrumentos que permitam, de forma eficaz, e mediante o preenchimento de certos pressupostos (de interesse público), evitar procedimentos de liquidação desordenada, salvaguardar o erário público e, simultaneamente, preservar as funções essenciais, de importância sistémica, das instituições, promovendo desta forma a estabilidade do sistema financeiro e os interesses dos depositantes, investidores e clientes da instituição.

Neste contexto, as autoridades de resolução planeiam a resolução, procurando e determinando a remoção de obstáculos à mesma, e exercem poderes e aplicam medidas de resolução. Estes poderes permitem às autoridades de resolução, por exemplo, manter em permanência o acesso aos depósitos e às operações de pagamento, vender partes viáveis da instituição, se for caso disso, e distribuir as perdas de forma justa e previsível (desde logo, imputando perdas aos acionistas e, em geral, aos participantes no capital das instituições resolvidas).



A certeza na aplicação dos poderes e das medidas de resolução é, assim, uma condição essencial da sua eficácia. Esta depende da celeridade, da perenidade e da robustez das decisões tomadas pela autoridade de resolução. A resolução da instituição deve ocorrer de forma muito rápida e as decisões devem manter-se, estabilizando-se desta forma uma nova configuração da empresa, que tem de ser encarada como duradoura pelos *stakeholders* relevantes. Apenas assim será possível que as funções críticas que a instituição resolvida desempenhava, e que eram críticas para a economia, continuem a ser desempenhadas, de forma credível, após a reestruturação. Permitirá ainda minimizar a disrupção para os depositantes, para os investidores e para os clientes que beneficiem diretamente as funções críticas em causa.

No âmbito da consulta pública, foram recebidos vários comentários a propósito das matérias relacionadas com a resolução bancária, tendo-se desatacado os comentários a propósito do afastamento da regra da reconstituição natural em casos de declaração de invalidade das decisões que aplicam medidas de resolução, bem como a propósito da fixação de uma denominação mínima para a emissão e venda de instrumentos financeiros.

No que respeita à primeira questão, e pelo que já se deixou referido acima, é essencial que o regime de resolução assegure, não só, a previsão dos poderes e medidas adequados à autoridade de resolução, mas também que eventuais impugnações judiciais de decisões tomadas no contexto da aplicação de uma medida de resolução não coloquem em causa a solidez financeira da instituição objeto de resolução ou criem disrupções no sistema financeiro.

O Banco de Portugal considera que a transposição realizada para a BRRD e agora proposta para a BRRD II não coloca em causa o direito a uma tutela jurisdicional efetiva. É possível, naturalmente, a quem se considere prejudicado por uma decisão, impugná-la em tribunal. O Banco de Portugal considera que a solução apresentada é equilibrada, estabelecendo uma justa ponderação entre as finalidades da resolução e a necessidade de assegurar um direito afetivo de acesso aos tribunais para dirimir eventuais litígios neste âmbito.

A este respeito, destaca-se a questão de saber se deve ser possível pedir a reconstituição natural, e não uma indemnização, por invalidade do exercício de um poder ou pela aplicação inválida de uma medida de resolução. A resposta é dada pelo segundo parágrafo do n.º 4 do artigo 85.º da BRRD e é clara: apenas deve ser admissível uma indemnização, não a reconstituição natural. Esta é antitética à natureza do exercício de um poder ou da aplicação de uma medida de resolução.

Na verdade, reverter à situação anterior ao exercício do poder ou à aplicação da medida é, na prática, impossível. Reverter o exercício do poder ou a aplicação da medida não iria restaurar a instituição nos exatos termos em que ela existia antes do exercício do poder ou da aplicação da medida, atendendo a tudo o que se passou entretanto e às legítimas expetativas de terceiros. Colocar essa possibilidade em abstrato gera dúvidas quanto à própria perenidade da resolução, o que coloca em causa a sua credibilidade e, portanto, a sua eficácia enquanto mecanismo de gestão de crises.

Em todo o caso, mantém-se plenamente aberta a via da impugnação jurisdicional por parte de alguém que considere a medida inválida. Caso o tribunal considere que existe alguma invalidade, poderá determinar o pagamento de uma indemnização para reparar o dano causado, mas não a (impossível) reconstituição da situação anterior.



A alteração que o Banco de Portugal propõe estabelece um regime mais claro, em linha com a legislação europeia sobre esta matéria, salvaguarda o direito de tutela jurisdicional efetiva e protege também todos os interesses que a resolução visa salvaguardar.

No que respeita à fixação de uma denominação mínima para a emissão e venda de instrumentos financeiros, esta matéria foi objeto de vários comentários em sede de consulta pública, tendo alguns deles manifestado oposição à proposta constante do Anteprojeto de CAB de fixação de um montante nominal mínimo de 100 mil euros.

Considerando a relevância destes comentários, o Banco de Portugal realizou uma ponderação acrescida relativamente aos argumentos aduzidos pelos particulares na consulta pública e procurou ter presente, nomeadamente, a forma como outros Estados membros transpuseram ou pretendem transpor esta matéria para os respetivos ordenamentos jurídicos.

O Banco de Portugal entende que, dessa ponderação, não resultou demonstrado que a fixação de uma denominação mínima de 100 mil euros para a emissão e venda de instrumentos seja desajustada das práticas de mercado observadas ou das opções tomadas, sobre esta mesma matéria, por outros países da União Europeia, nem que tal denominação mínima seja suscetível de prejudicar ou vir a prejudicar a emissão de instrumentos pelas instituições de crédito.

Neste sentido, quanto a ambos os pontos, e após ponderação dos argumentos aduzidos em sede de consulta pública, considerou-se que as propostas constantes do Anteprojeto de CAB quanto a estas duas matérias deverão ser mantidas.

l) Liquidação

A liquidação de instituições de crédito e das sociedades financeiras encontra-se atualmente regulada no Decreto-Lei n.º 199/2006, de 25 de outubro ("Decreto-Lei n.º 199/2006"). Estas entidades não podem ser sujeitas a processo de insolvência e a respetiva liquidação apresenta especificidades relativamente à liquidação da generalidade das empresas, atendendo às características específicas e à excecional complexidade das instituições de crédito e sociedades financeiras e da respetiva atividade, do mercado bancário, e das externalidades derivadas deste tipo de liquidação, bem como às características e à dimensão dos interesses envolvidos.

O Banco de Portugal considerou que seria útil, para evitar dispersão de matérias, introduzir este regime no anteprojeto de CAB, com alguns aperfeiçoamentos e algumas novidades.

Começou-se por inserir apenas parcialmente o regime no anteprojeto de CAB (regimes préjudicial e judicial de liquidação) tendo-se questionado, no âmbito da consulta pública, se se deveria inserir todo o regime no anteprojeto de CAB. Tendo recebido resposta unanimemente positiva quanto a esta matéria, o Banco de Portugal reviu o anteprojeto de CAB no sentido de nele inserir a totalidade das normas previstas no Decreto-Lei n.º 199/2006, incluindo o regime de liquidação transfronteiriça.

O Banco de Portugal aproveitou também os contributos recebidos durante a consulta pública para introduzir algumas clarificações de redação das normas relativas à liquidação.



Mantém-se, ainda, a proposta de criação de um Fundo de Liquidação, nos termos consagrados no anteprojeto de CAB sujeito a consulta pública. O Banco de Portugal considera que este fundo será uma inovação muito positiva e relevante no regime da liquidação bancária portuguesa, permitindo superar, mediante o cumprimento de requisitos específicos, situações de falta de liquidez temporária da massa em liquidação que o regime atual não permite, com facilidade, resolver.

m) Atividade financeira ilícita

A atividade creditícia, em especial a atividade creditícia bancária, comporta riscos que importa mitigar, de forma a promover a estabilidade do sistema financeiro e os interesses dos depositantes, dos investidores e dos outros clientes bancários. Assim, estabeleceu-se um regime de autorização prévia para a entrada neste mercado.

A atividade financeira ilícita, a par da inadmissível violação do quadro legal, ao operar à margem de uma autorização, representa, pela sua falta de transparência e de controlo prévio, um risco relevante para a estabilidade financeira e um grave risco para as pessoas que a ela recorrem, sendo frequentemente fonte de avultados prejuízos para os cidadãos defraudados por essa atividade ilícita, muitos deles provenientes das camadas mais vulneráveis da população.

Ao abrigo do RGICSF, o Banco de Portugal intervém de forma decisiva na prevenção e no combate à atividade financeira ilícita. O regime previsto no RGICSF não parece ser, no entanto, suficientemente claro quanto à capacidade de intervenção nesta matéria, considerando o Banco de Portugal que será relevante reformular o mesmo, densificando-o, de forma a promover uma certeza da sua intervenção neste domínio.

O anteprojeto de CAB inclui, assim, uma reformulação geral do regime aplicável à atividade financeira ilícita, concentrando-o num capítulo dedicado, que detalha a atuação do Banco de Portugal quanto a esta matéria, promovendo assim uma mais fácil interpretação e aplicação do regime, e maior certeza quanto ao mesmo.

São estabelecidos regimes específicos de monitorização, inspeção, medidas de supervisão para a atividade financeira ilícita, bem como regimes relativos a apreensão de elementos e requisição de colaboração de outras autoridades.

Em resposta a um comentário recebido durante a consulta pública, a divulgação de alertas sobre a não habilitação de atividade financeira passa a ser configurada, expressamente, como um dever, abandonando-se, a este respeito, a aparente discricionariedade decisória atribuída ao Banco de Portugal no anteprojeto sujeito a consulta pública.

Foram também introduzidas algumas clarificações de legística, à luz de comentários recebidos, que visam facilitar a interpretação e a aplicação do regime.

n) Regime sancionatório



O poder sancionatório é um poder essencial do Banco de Portugal, promovendo a eficácia da sua atuação e assegurando o cumprimento dos objetivos a que se encontra adstrito.

O Banco de Portugal considera que a alteração do regime sancionatório, dada a sua sensibilidade, apenas deve ocorrer em caso de manifesta necessidade. Em geral, o Banco de Portugal, após ponderação dos comentários recebidos no contexto da consulta pública, mantém, essencialmente, a sua proposta de regime contraordenacional.

Mantém, por um lado, a sua proposta relativa ao aumento do limiar em que poderá ser aplicável o processo sumaríssimo. Com efeito, o Banco de Portugal não considera que o aumento deste limiar coloque em causa os direitos de defesa dos arguidos. Pela sua natureza, o processo sumaríssimo não prejudica os referidos direitos, já que os arguidos dispõem sempre da possibilidade de, legitimamente e sem qualquer prejuízo, não aceitar a utilização de processo sumaríssimo, obrigando que o processo prossiga segundo as regras do processo comum.

Respondendo a uma questão que surgiu no âmbito da consulta pública relativa à relação entre infrações graves e especialmente graves (sendo estas em maior número), importa referir que esta relação advém da transposição de normas estabelecidas a nível europeu para diversas matérias, normas essas que impõem a qualificação de determinadas infrações como especialmente graves, no contexto português. Atendendo à gravidade das condutas em causa e ao seu potencial impacto, em especial se generalizadas, no sistema financeiro como um todo, o Banco de Portugal não considera que haja desproporcionalidade na qualificação de certas condutas como infrações especialmente graves.

O Banco de Portugal introduziu ainda alterações na norma relativa à utilização de procedimentos de caráter não sancionatório, atendendo a comentários recebidos durante a consulta pública sobre a mesma, clarificando que a opção por aquele tipo de procedimento apenas será é efetuada em momento anterior à instauração de procedimentos sancionatórios sobre os mesmos factos. Não se estabelece, assim, no decurso da instrução de processos de contraordenação já instaurados, uma possibilidade de extinção desses processos com substituição por um procedimento não sancionatório.

IV. Considerações finais

O funcionamento regular do mercado bancário é essencial para a eficiente atividade económica como um todo. As instituições de crédito e as sociedades financeiras desempenham, com efeito, um papel muito importante no financiamento da economia, na gestão de riscos e mesmo noutras áreas, como as dos serviços de pagamentos.

As características concretas do mercado bancário apontam para a necessidade de regulação externa desse mercado, prevenindo e obstando a comportamentos pouco éticos e prudentes, fontes de riscos intoleráveis para a estabilidade financeira e que possam prejudicar os depositantes, os investidores e os clientes bancários em geral. A regulação tem, igualmente, que prevenir o uso em benefício próprio da assimetria do acesso à informação entre as instituições e os seus clientes, prejudicando-os.



A regulação bancária deve obrigar as instituições a organizarem a sua atividade de forma a agirem de forma sã e prudente, assegurando, desde logo, uma gestão adequada de conflitos de interesses. É uma preocupação a nível global, europeu e, também, nacional. Importa assegurar que a mesma é eficaz, dando resposta proporcional a todas as necessidades regulatórias e supervisivas identificadas.

Neste contexto, o Banco de Portugal considera que o regime regulatório aplicável ao setor bancário beneficiaria de um conjunto de alterações ao atual enquadramento normativo, essencialmente corporizado no RGICSF.

O anteprojeto de Código da Atividade Bancária, beneficiando do debate público e da experiência acumulada de aplicação do RGICSF (incluindo dentro e fora do contexto da União Bancária), testemunha o compromisso do Banco de Portugal em promover proativamente melhorias no domínio regulatório, no contexto global, europeu e nacional, em nome da defesa da estabilidade do sistema financeiro e da salvaguarda dos interesses dos depositantes, dos investidores e dos clientes bancários.

No seguimento da consulta pública promovida, em articulação com o Ministério das Finanças, o Banco de Portugal, no âmbito da sua missão de aconselhamento em matérias económicas e financeiras, submete, pois, à apreciação do Governo a versão revista do anteprojeto de Código da Atividade Bancária.