



Índice

Texto da Instrução

Texto da Instrução

Assunto: Limites para as posições em risco sobre entidades que exerçam atividades bancárias fora de um quadro regulatório, nos termos do artigo 395.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 575/2013

A crise financeira global pôs a descoberto algumas fragilidades do sistema financeiro, designadamente, a propósito do risco assumido por entidades que, não estando sujeitas à regulação e supervisão prudencial, prestam serviços financeiros aos seus clientes – entidades que se considera integram o comumente designado «sistema bancário paralelo» ou «shadow banking». Apesar de estas entidades não terem acesso aos sistemas de proteção dos depositantes criados ao abrigo das várias jurisdições nacionais dos Estados-Membros da União Europeia, nem à liquidez fornecida pelos vários bancos centrais, as mesmas desenvolvem atividades financeiras semelhantes àquelas que são asseguradas pelas instituições de crédito e pelas sociedades financeiras, pelo que assumem um risco inerente às atividades de intermediação de crédito. Sob um ponto de vista macroprudencial, estas entidades são naturalmente suscetíveis de ameaçar a solidez e a estabilidade do sistema financeiro como um todo, quer considerando a exposição que as instituições de crédito e empresas de investimento abrangidas pelo 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 (CRR) têm perante as entidades do denominado sistema bancário paralelo», quer considerando o risco de arbitragem regulatória de uma eventual deslocalização da atividade financeira para fora do sector regulado.

O CRR estabelece, nos artigos 395.º e seguintes, limites prudenciais aos grandes riscos ou seja às exposições assumidas perante um cliente, ou grupo de clientes ligados entre si, por referência aos fundos próprios elegíveis das instituições abrangidas. Tendo em conta a especificidade do tratamento prudencial e regulatório das posições em risco sobre entidades do sistema bancário paralelo foi conferido à Autoridade Bancária Europeia (EBA) o mandato de elaborar orientações que estabelecessem limites agregados adequados ao risco de crédito perante o sistema bancário paralelo, ou limites individuais mais rigorosos para as posições em risco sobre as entidades que se consideram integrar esse sistema.

Desta forma, considerando o mandato supra referido bem como os riscos e preocupações subjacentes ao mesmo, a Autoridade Bancária Europeia (EBA) emitiu, a 3 de Junho de 2016 e ao abrigo do artigo 16.º do Regulamento (UE) n.º 1093/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho,

de 24 de novembro de 2010, as suas orientações relativas aos limites para as posições em risco sobre entidades do sistema bancário paralelo emitidas pela Autoridade Bancária Europeia – EBA/GL/2015/20.

Em concreto, as orientações da EBA em causa especificam as metodologias, processos e políticas internas que deverão ser utilizadas pelas instituições sujeitas a supervisão prudencial por parte das respetivas autoridades competentes para identificar e gerir o risco de concentração resultante de posições em risco sobre entidades que se considera integrem o sistema bancário paralelo.

A presente instrução visa, assim, desenvolver e conferir eficácia, na ordem jurídica interna, às referidas orientações. Haverá, contudo, de atentar que de acordo com a repartição de atribuições entre o Banco de Portugal, enquanto Autoridade Nacional Competente, e o Banco Central Europeu (BCE) no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão (MUS) – nos termos do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, e do Regulamento (UE) n.º 468/2014 do Banco Central Europeu, de 16 de abril de 2014 – o BCE tem atribuições específicas no que toca à supervisão direta microprudencial sobre instituições de crédito, companhias financeiras e companhias financeiras mistas estabelecidas nos Estados-Membros que participam no MUS quando sejam consideradas significativas, bem como relativamente às sucursais, nesses Estados, de instituições de crédito significativas estabelecidas em Estados-Membros que não participem no MUS. Nessa medida e tendo o BCE adotado as orientações da EBA relativamente às instituições consideradas significativas, encontram-se estas últimas excluídas do âmbito de aplicação da presente instrução.

Nestes termos, o Banco de Portugal, no uso da competência que lhe é conferida pelo artigo 17.º da sua Lei Orgânica, aprovada pela Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro, e pela alínea f) do n.º 1 do artigo 116.º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro (RGICSF), aprova a seguinte instrução:

1. A presente instrução é aplicável às instituições de crédito e às empresas de investimento que se encontrem obrigadas a cumprir com os limites aos grandes riscos previstos no artigo 395.º do Regulamento (UE) n.º 575/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013.
2. Não se encontram abrangidas pelo disposto na presente instrução as instituições de crédito classificadas como significativas nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013 e as empresas de investimento que não se enquadrem nas alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 4.º-A do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro.
3. Para efeitos desta instrução, entende-se por:
 - a) «Atividade de intermediação de crédito», atividades de tipo bancário que envolvem transformação de maturidades, transformação de liquidez, alavancagem, transferência de risco de crédito ou outras atividades semelhantes, incluindo, nomeadamente, as atividades referidas nas alíneas a), b), e), f) e g) do n.º 1 do artigo 4.º do RGICSF.

- b) «Entidades do sistema bancário paralelo», quaisquer pessoas coletivas, ou entidades, que exerçam uma ou mais atividades de intermediação de crédito e não sejam entidades excluídas de acordo com a alínea seguinte;
- c) «Entidades excluídas», quaisquer entidades que se integrem, pelo menos, numa das seguintes categorias:
- i) Entidades sujeitas a supervisão em base consolidada, nos termos da situação consolidada de uma instituição, tal como previsto no artigo 4.º, n.º 1, ponto 47) do Regulamento (UE) n.º 575/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013;
 - ii) Entidades sujeitas a supervisão em base consolidada pela autoridade competente de um país terceiro, nos termos da legislação desse país, conquanto os requisitos prudenciais e de supervisão a que essas entidades estejam sujeitas sejam, no mínimo, considerados equivalentes aos aplicados pelas diversas autoridades competentes da União Europeia;
 - iii) Entidades que, não se encontrando abrangidas pelas subalíneas i) e ii), sejam:
 - 1.º) Instituições de crédito;
 - 2.º) Empresas de investimento;
 - 3.º) Instituições de crédito de países terceiros, conquanto os requisitos prudenciais e de supervisão a que essas entidades estejam sujeitas sejam, no mínimo, considerados equivalentes aos aplicados pelas diversas entidades competentes da União Europeia;
 - 4.º) Empresas de investimento de países terceiros reconhecidas;
 - 5.º) Entidades que são instituições financeiras, autorizadas e supervisionadas pelas respetivas autoridades competentes, ou pelas autoridades competentes de países terceiros, conquanto sejam sujeitas a requisitos prudenciais comparáveis aos aplicados às instituições de crédito e empresas de investimento em termos de solidez financeira e desde que a exposição perante essas entidades seja considerada como uma posição em risco sobre uma instituição, nos termos do artigo 119.º, n.º 5, do Regulamento (UE) n.º 575/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013;
 - 6.º) Entidades elencadas no artigo 2.º, n.º 5, pontos 2) a 23), e as entidades referidas no artigo 9.º, n.º 2, da Diretiva 2013/36/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013;
 - 7.º) Sociedades gestoras de participações no setor dos seguros, empresas de seguros, empresas de resseguros, empresas de seguros de países terceiros e empresas de resseguros de países terceiros, conquanto o regime de supervisão do país terceiro seja considerado equivalente;

- 8.º) Entidades excluídas do âmbito de aplicação da Diretiva 2009/138/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009, nos termos do artigo 4.º desse diploma;
- 9.º) Instituições de realização de planos de pensões profissionais na aceção do artigo 6.º, alínea a), da Diretiva 2003/41/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de junho de 2003, ou que sejam sujeitas a requisitos prudenciais e de supervisão comparáveis aos aplicados às referidas instituições de realização de planos de pensões profissionais em termos de solidez financeira;
- 10.º) Organismos de investimento coletivo:
- (i) na aceção do artigo 1.º da Diretiva 2009/65/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009;
 - (ii) estabelecidos em países terceiros ao abrigo de legislação que estabeleça uma sujeição a uma supervisão considerada equivalente àquela estabelecida ao abrigo da Diretiva 2009/65/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009;
 - (iii) na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/61/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2011, com exceção das seguintes entidades:
 - entidades que recorrem de forma significativa ao efeito de alavanca, na aceção do artigo 111.º, n.º 1, do Regulamento Delegado (UE) n.º 231/2013 da Comissão, de 19 de dezembro de 2012 e/ou
 - entidades que estão autorizadas a conceder empréstimos ou a adquirir exposições ao risco de crédito de terceiros, incluindo-as no seu balanço, de acordo com os regulamentos ou com os instrumentos de constitutivos dos fundos que sejam aplicáveis;
 - (iv) que se encontram autorizados enquanto «fundos europeus de investimento a longo prazo», nos termos do Regulamento (UE) n.º 2015/760, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2015;
 - (v) que são qualificáveis como «fundos de empreendedorismo social qualificados» nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea b) do Regulamento n.º 346/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2013
 - (vi) que são qualificáveis como «fundos de capital de risco qualificados» nos termos do artigo 3.º, alínea b), do Regulamento (UE) n.º 345/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2013;
- com exceção das entidades que invistam em ativos financeiros com um prazo de vencimento residual não superior a dois anos (ativos a curto prazo) e tenham por objetivo distinto ou cumulativo a disponibilização de retorno em consonância com

as taxas do mercado monetário, ou a salvaguarda do valor do investimento (fundos do mercado monetário);

- 11.º) Contrapartes centrais (CCPs) na aceção do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 648/2012, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012, estabelecidas na União Europeia e contrapartes centrais de países terceiros reconhecidas, pela Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados, nos termos do artigo 25.º do referido diploma;
 - 12.º) Emitentes de moeda eletrónica na aceção do artigo 2.º, n.º 3, da Diretiva 2009/110/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009;
 - 13.º) Entidades cuja atividade principal consista no exercício de atividades de intermediação de crédito em benefício das suas empresas-mãe, das suas sucursais ou de outras sucursais das suas empresas-mãe, atendendo às definições constantes das alíneas q) e ll) do artigo 2.º-A do RGICSF;
 - 14.º) Autoridades de resolução, veículos de gestão de ativos e instituições de transição na aceção do artigo 2.º, n.º 1, pontos 18, 56 e 59 da Diretiva 2014/59/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014 e entidades total ou parcialmente detidas por uma ou mais autoridades de direito público criadas antes de 1 de janeiro de 2016, conquanto estas últimas tenham por finalidade receber e deter a totalidade ou parte dos ativos, direitos e passivos de uma ou mais instituições com vista à preservação ou recuperação da sua viabilidade, liquidez ou solvabilidade ou à estabilização dos mercados financeiros.
- d) «Instituição», uma instituição de crédito ou empresa de investimento nos termos, respetivamente, do artigo 3.º e das alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 4.º-A do RGICSF.
- e) «Posições em risco sobre entidades do sistema bancário paralelo», posições em risco sobre entidades do sistema bancário paralelo individualmente consideradas na aceção da Parte Quatro do Regulamento (UE) n.º 575/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, com um valor de exposição que, após ter em conta o efeito da mitigação do risco de crédito nos termos dos artigos 399.º a 403.º e as isenções previstas nos artigos 400.º e 493.º, n.º 3, do referido diploma, seja igual ou superior a 0,25% dos fundos próprios da instituição na aceção do artigo 4.º, n.º 1, ponto 71) desse mesmo diploma.
4. As instituições devem estabelecer processos e mecanismos de controlo interno eficazes que permitam, a todo o momento, identificar as suas posições em risco sobre entidades do sistema bancário paralelo, avaliando os riscos incorridos e os seus potenciais impactos.
 5. Para efeitos do disposto no número anterior, as instituições devem:
 - a) Definir, por escrito, um procedimento interno para identificar, gerir, controlar e reduzir os riscos identificados, baseado em processos de análise, claramente definidos, levados a cabo pela unidade interna responsável pela gestão de riscos da atividade em causa, incluindo

avaliações objetivas e prospetivas acerca da probabilidade de contágio desses riscos em relação à instituição;

- b) Sujeitar as avaliações referidas na alínea anterior à supervisão e controlo do comité de riscos previsto no artigo 115.º-L do RGICSF ou da função de gestão de riscos prevista no artigo 115.º-M do RGICSF, que deverão ser sempre informados do resultado das referidas avaliações;
 - c) Ponderar os riscos identificados na avaliação da adequação dos seus fundos próprios, bem como no conteúdo dos seus planos de financiamento e capitalização em cumprimento, nomeadamente, do disposto no artigo 115.º-J do RGICSF;
 - d) Definir critérios e limites que balizem a tolerância ou apetência à assunção dos riscos identificados;
 - e) Implementar um processo sólido que permita determinar a interligação entre as várias entidades do sistema bancário paralelo às quais se encontram expostas, e entre essas entidades do sistema bancário paralelo e a própria instituição, prevendo, nomeadamente exigências de obtenção de informação acerca das estruturas societárias, dos detentores de participações qualificadas (incluindo os eventuais beneficiários últimos de estruturas fiduciárias) e das exposições ao risco de crédito entre as várias entidades do sistema bancário paralelo, bem como processos que especifiquem as técnicas de redução e mitigação de riscos que deverão ser adotadas caso a instituição não consiga obter a informação necessária para fazer uma análise de risco adequada;
 - f) Definir e implementar procedimentos e processos de reporte eficazes para o órgão de administração que permitam um acompanhamento permanente, e uma atuação tempestiva deste órgão, a propósito das posições em risco sobre entidades do sistema bancário paralelo no âmbito do enquadramento geral da gestão de riscos da instituição;
 - g) Implementar planos de ação adequados que especifiquem as ações que deverão ser implementadas, de imediato, em caso de ultrapassagem dos limites de exposição ao risco perante entidades do sistema bancário paralelo previstos nos números seguintes, designadamente planos de contingência para uma redução célere da exposição em excesso e mecanismos de reporte dessa ultrapassagem aos órgãos de fiscalização e gestão de riscos da instituição.
6. As instituições devem definir um limite agregado para o total das suas posições em risco sobre entidades do sistema bancário paralelo, por referência aos seus fundos próprios, tendo em consideração:
- a) O seu modelo de negócio, os procedimentos internos referidos na alínea a) do número anterior e os limites e critérios estabelecidos em relação à apetência ao risco, nos termos da alínea d) do número anterior;
 - b) O peso das posições em risco sobre entidades do sistema bancário paralelo face ao total das posições em risco sobre as demais entidades que integram o sistema financeiro; e

- c) As interligações identificadas de acordo com a alínea e) do número anterior, tanto entre entidades que integrem o sistema bancário paralelo como entre estas e a instituição.
7. Sem prejuízo do limite agregado previsto no número anterior, as instituições devem ainda definir limites mais exigentes para as suas posições em risco sobre as entidades do sistema bancário paralelo individualmente consideradas, tendo em consideração:
- a) A supervisão e regulamentação a que está eventualmente sujeita a entidade em questão, em especial, no que concerne à exigência de requisitos prudenciais;
 - b) A solidez financeira da entidade em questão, nomeadamente no que concerne à adequação dos seus fundos próprios, ao seu grau de alavancagem e aos seus recursos de liquidez;
 - c) A informação disponibilizada, ou conhecida, acerca da carteira da entidade em questão, em especial acerca dos empréstimos que estejam em situação de mora ou incumprimento superior a 90 dias;
 - d) A informação disponibilizada, ou conhecida, que permita aferir o grau de adequação da análise de risco de crédito eventualmente efetuada pela entidade em causa à sua carteira;
 - e) A vulnerabilidade da entidade do sistema bancário paralelo à volatilidade do valor de mercado dos seus ativos, ou a flutuações na qualidade do crédito atribuída às suas contrapartes;
 - f) A concentração das atividades de intermediação de crédito com outras atividades ou com a prestação de outros serviços financeiros;
 - g) As interligações identificadas de acordo com a alínea e) do n.º 4, tanto entre entidades que integrem o sistema bancário paralelo como entre estas e a instituição; e
 - h) Outros fatores que tenham sido considerados relevantes pela instituição, designadamente ao abrigo do procedimento interno previsto na alínea a) do n.º 4.
8. Sempre que as instituições, por motivos técnicos, operacionais, ou financeiros, não estiverem em condições de cumprir com os requisitos estabelecidos no n.º 4 da presente instrução, aplica-se o disposto no artigo 395.º do Regulamento (UE) n.º 575/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, a respeito de todas as suas posições em risco sobre entidades do sistema bancário paralelo.
9. Sempre que as instituições cumpram com o disposto no n.º 4 da presente instrução, mas não consigam recolher ou ter acesso a informação suficiente que lhes permita estabelecer um limite individualizado, por entidade do sistema bancário paralelo, nos termos do n.º 6, aplica-se o disposto no artigo 395.º do Regulamento (UE) n.º 575/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, apenas relativamente àquelas posições em risco sobre as entidades do sistema bancário paralelo sobre as quais não se dispõe de suficiente informação.

10. Na gestão e controlo dos processos e mecanismos previsto nesta instrução, bem como na determinação dos limites previstos nos n.ºs 5 e 6, o órgão de administração da instituição deve, com uma frequência regular e predeterminada:
 - a) Analisar e aprovar a apetência de risco da instituição para posições em risco sobre entidades do sistema bancário paralelo;
 - b) Avaliar e aprovar, segundo elevados padrões de prudência e diligência, os limites agregados e individuais previstos nos n.ºs 5 e 6;
 - c) Analisar e aprovar o processo de gestão de riscos destinado a gerir as posições em risco sobre entidades do sistema bancário paralelo, efetuando uma análise completa e detalhada dos riscos que resultam para a instituição dessa exposição e das técnicas de redução e mitigação de riscos que se aplicam, bem como uma análise prospetiva dos riscos e impactos potenciais num cenário económico significativamente negativo ou de esforço;
 - d) Analisar a razoabilidade e prudência das posições em risco da instituição sobre entidades do sistema bancário paralelo (numa base agregada e individual) enquanto uma percentagem das posições em risco totais e das perdas previstas e incorridas;
 - e) Assegurar-se que a definição dos limites referidos nos n.ºs 5 e 6 desta instrução é devidamente justificada, sendo arquivado em suporte documental duradouro pelo menos os limites fixados e a fundamentação para a sua definição, bem como qualquer alteração posterior aos mesmos.
11. O órgão de administração poderá delegar nas pessoas que integrem a sua direção de topo, na aceção da alínea p) do artigo 2.º-A do RGICSF, a execução das tarefas previstas no número anterior.
12. Sem prejuízo dos demais poderes e competências do Banco de Portugal, bem como do regime sancionatório previsto no RGICSF, em caso de incumprimento do disposto na presente instrução o Banco de Portugal poderá determinar a adoção das medidas corretivas previstas no artigo 116.º-C desse diploma.
13. A presente instrução entra em vigor no dia 1 de janeiro de 2017.