



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

ARTIGOS DE SUPERVISÃO 1|2008

FINANCIAL SECTOR ASSESSMENT PROGRAM: PORTUGAL

Caracterização do Exercício e Apresentação de Resultados

João Filipe Freitas

Junho 2008

O artigo apresenta uma síntese de um projecto em que o Banco de Portugal participou, e em especial dos trabalhos desenvolvidos pelo Departamento de Supervisão Bancária.

As opiniões expressas no artigo são da responsabilidade do autor não coincidindo necessariamente com as do Banco de Portugal.

*A correspondência deverá ser enviada para
Departamento de Supervisão Bancária*

Banco de Portugal, Av. Almirante Reis n.º 71, 1150-012 Lisboa, Portugal

Banco de Portugal

Departamento de Supervisão Bancária

Av. Almirante Reis, 71 - 5.º

1150-012 Lisboa

Portugal

www.bportugal.pt

Impressão e Distribuição

Departamento de Serviços de Apoio

Av. Almirante Reis, 71 - 2.º

1150-012 Lisboa

Portugal

Tiragem

130 exemplares

Deposito Legal n.º 279032/08

ISSN 1647-0222

ISBN 978-989-8061-31-7

Sumário Executivo

Neste documento descreve-se o processo de avaliação do sistema financeiro português conduzido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) no âmbito do Financial Sector Assessment Program (FSAP) e apresentam-se os resultados dessa avaliação, no que releva para as competências e responsabilidades do Banco de Portugal.

O FSAP é um programa gerido e desenvolvido conjuntamente pelo FMI e pelo Banco Mundial (BM) cujo propósito consiste, em termos gerais, na avaliação, de forma sistematizada, dos sectores financeiros dos países membros daqueles organismos, nomeadamente através da análise das condições de estabilidade financeira e da capacidade de resistência dos sectores financeiros a adversidades e a choques de diferente severidade.

O principal objectivo deste Programa – que tem uma natureza voluntária – passa por identificar as vulnerabilidades do sector financeiro e distinguir os respectivos pontos fortes, de modo a permitir delinear um plano de intervenção pelas autoridades competentes destinado a fortalecer a solidez e a promover o desenvolvimento do sector.

Para esse efeito, são constituídas equipas multidisciplinares de avaliadores que aplicam, em cada país, uma metodologia homogénea, mas flexível, que assenta em quatro elementos fundamentais: (1) análise de indicadores macro-financeiros e macro-prudenciais que caracterizam a estrutura e a condição financeira do sector, incluindo os designados “*Financial Soundness Indicators*” (FSI); (2) análise da capacidade de resistência do sector financeiro a possíveis choques macroeconómicos e financeiros de natureza excepcional, embora plausíveis, através da realização de testes de esforço (“stress tests”); (3) análise da qualidade dos sistemas de regulação e de supervisão, através da avaliação do grau de observância de um conjunto de “standards” e códigos, que estabelecem as boas práticas internacionais; e (4) análise da envolvente legal e institucional e das políticas financeiras de uma forma mais ampla.

Deste modo, o FSAP contempla uma avaliação integrada de todas as componentes do sector financeiro, incluindo, não apenas uma análise sobre o seu desempenho financeiro e sobre os riscos que emergem da conjuntura económica, mas também uma apreciação sobre a robustez das infra-estruturas legais e regulamentares em que assenta o sector financeiro e sobre a qualidade e eficácia da regulação e da supervisão pelas autoridades competentes.

Em Portugal, o FSAP iniciou-se formalmente em Julho de 2004, quando as autoridades nacionais comunicaram ao FMI o interesse em participar no exercício. Contudo, os trabalhos de preparação para este exercício tiveram início algum tempo antes, quando o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (CNSF), consciente dos benefícios associados a este Programa, decidiu constituir um grupo de trabalho inter-institucional para a preparação de uma avaliação do sector financeiro português, envolvendo as três autoridades de supervisão.

A avaliação do sector financeiro português conduzida pela equipa do FMI desenrolou-se entre Junho de 2005 e Outubro de 2006, período ao longo do qual as autoridades nacionais estiveram envolvidas em diversas actividades, de que se destacam: (1) a realização de exercícios de auto-avaliação dos “standards” internacionais; (2) a implementação de um abrangente programa de “stress tests”; (3) a elaboração de respostas a um conjunto de questionários temáticos remetidos pela equipa de avaliadores; (4) a recepção da equipa de avaliadores em duas visitas realizadas a Portugal para realizar os trabalhos de campo relevantes para a avaliação; e ainda (5) a análise e discussão com a equipa de avaliadores dos relatórios que foram sendo produzidos, incluindo as conclusões preliminares da avaliação.

Dada a natureza transversal deste Programa, a coordenação do exercício em Portugal coube ao CNSF, tendo o Banco de Portugal assumido o papel de coordenador operacional da participação das autoridades portuguesas, dado o seu mandato enquanto banco central, garante da estabilidade financeira e autoridade de supervisão bancária.

Os dois elementos de avaliação mais relevantes no âmbito da análise do sector financeiro português foram a avaliação de “standards” e códigos internacionais e a execução do programa de “stress tests”, simultaneamente sobre o sistema bancário e sobre o sistema segurador.

No que respeita aos “stress tests”, o Banco de Portugal publicou já um documento com informação detalhada sobre o programa realizado, no âmbito do sector bancário¹.

Quanto aos “standards” internacionais, o FSAP contemplou a avaliação do grau de observância de quatro “standards”: os “*Core Principles for Effective Banking Supervision*”, do Comité de Supervisão Bancária de Basileia; os “*Objectives and Principles for Securities Regulation*” (IOSCO Principles), da International Organisation of Securities Commissions (IOSCO); os “*Insurance Supervisory Principles*” (ISP), da International Association of Insurance Supervisors (IAIS) e ainda as “*40+9 Recommendations*” da Financial Action Task Force (GAFI) sobre o combate e prevenção do branqueamento de capitais e do

¹ Occasional Paper 1/2007, “Financial Sector Assessment Programme: Banking System Stress-Testing Exercise”, Departamento de Estudos Económicos, Banco de Portugal, Abril 2007.

financiamento do terrorismo, ainda que este último tenha assumido um estatuto diferenciado por ter sido conduzido no âmbito das avaliações mútuas do GAFI.

A apreciação geral do FMI ao sistema financeiro português, incluindo às suas estruturas de supervisão, foi muito positiva.

Em termos gerais, o FMI caracterizou o sistema financeiro Português como saudável, bem gerido e competitivo, e no qual os riscos e as vulnerabilidades de curto prazo se encontram controlados de forma muito satisfatória. Por sua vez, a supervisão das instituições financeiras, bem como dos sistemas de pagamentos e de liquidação, foi julgada profissional e dinâmica, tendo registado um elevado grau de observância dos “standards” internacionais.

Não obstante, a equipa de avaliadores endereçou às autoridades nacionais um conjunto de recomendações destinadas a fortalecer e a desenvolver ainda mais o sector financeiro. Estas recomendações mereceram das autoridades competentes uma análise aprofundada da respectiva relevância e oportunidade, tendo sido, aliás, em grande parte respondidas ao longo dos últimos meses.

Índice

1. Introdução	1
2. Caracterização do Financial Sector Assessment Program (FSAP)	5
2.1. FSAP – Conceito, motivações e objectivos	5
2.2. O FSAP no contexto da agenda do FMI	7
2.3. Metodologia genérica de avaliação do FSAP	8
2.4. Aspectos operacionais	12
2.5. Relatórios produzidos pela missão do FSAP	13
2.6. Selecção dos países a avaliar	15
2.7. Principais benefícios atribuídos ao FSAP	16
3. Antecedentes do FASP em Portugal	19
3.1. Iniciativas anteriores à decisão de realização do FSAP	19
3.2. Trabalhos de preparação para o FSAP	21
3.3. Comunicação ao FMI do interesse em participar no FSAP	25
4. Processo de avaliação de Portugal	27
4.1. Âmbito da avaliação	27
4.2. Avaliação de “standards” no âmbito do FSAP	30
4.3. Descrição do processo de avaliação em termos operacionais	37
4.4. Aspectos organizativos	40
5. Resultados do FSAP	44
5.1. Resultados gerais	44
5.2. Resultados da avaliação dos Princípios de Basileia	47
5.3. Resultados da avaliação dos Princípios e Objectivos da IOSCO	52
5.4. Síntese das recomendações do FMI	55
6. Comparação internacional dos resultados	60
6.1. Comparação do grau de observância dos Princípios de Basileia	61
6.2. Comparação do grau de observância dos Princípios e Objectivos da IOSCO	65
7. Desenvolvimentos posteriores à conclusão do FSAP	67
8. Conclusões	73

1. Introdução

Em Julho de 2004, o Banco de Portugal manifestou ao Fundo Monetário Internacional (FMI) o interesse em que fosse realizada uma avaliação do sector financeiro português ao abrigo do FSAP.

Esta iniciativa constituiu o corolário de um processo de análise e de reflexão conduzido de forma coordenada entre as três autoridades de regulação e de supervisão do sector financeiro nacional – no âmbito do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros – quanto às implicações do FSAP e aos benefícios que poderiam resultar para o sector financeiro da participação de Portugal neste Programa.

Com efeito, as autoridades nacionais vinham acompanhando esta iniciativa do FMI desde os seus primeiros anos e estavam, por esse motivo, conscientes da utilidade de que se poderia revestir o Programa no diagnóstico geral do sistema financeiro nacional e na promoção da melhoria das suas condições de estabilidade e do seu desenvolvimento.

Na verdade, existem sempre vantagens a retirar de uma avaliação com as características do FSAP, em termos de abrangência das componentes do sector financeiro avaliadas e de profundidade e minúcia da análise, para além de que seria de todo o interesse conhecer as opiniões e as recomendações de um painel de avaliadores externos, isentos de juízos prévios sobre as condicionantes do sector financeiro português e de reconhecida credibilidade.

Além do mais, uma avaliação com estas características mostrava-se especialmente importante num contexto de progressiva globalização e, em especial, no quadro de integração financeira a nível europeu. Esta vertente era tanto mais importante quanto se conhecia a adesão que o FSAP vinha registando entre os Estados-Membros da União Europeia.

O FMI – para quem o FSAP constitui um instrumento de extrema importância para o exercício das suas funções de superintendência do sistema monetário internacional e, em especial, de monitorização da situação económica e financeira dos seus membros (ao abrigo do Artigo IV dos seus Estatutos) – acolheu positivamente o interesse manifestado por Portugal e agendou o início da avaliação do sistema financeiro português para o segundo semestre de 2005.

Ao longo de mais de um ano, as autoridades nacionais estiveram fortemente envolvidas na avaliação do sector financeiro, empenhando-se na resposta às solicitações da equipa de avaliadores designada pelo FMI e procurando contribuir para uma avaliação rigorosa e completa.

Em particular, o Banco de Portugal assumiu o papel de coordenador operacional da participação das autoridades nacionais no exercício (sem prejuízo do papel de superintendência atribuído ao Conselho Nacional de Supervisores Financeiros). No exercício desta função, coube ao Banco de Portugal actuar como ponto de contacto com o FMI durante todo o exercício, o que implicou a articulação com as restantes autoridades competentes – em especial, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e o Instituto de Seguros de Portugal.

O papel atribuído ao Banco de Portugal enquadrou-se no mandato desta entidade enquanto banco central, garante da estabilidade financeira e autoridade de supervisão. Com efeito, o Banco congrega nas suas competências e responsabilidades grande parte das matérias sujeitas a avaliação no FSAP, estando, desde logo, incumbido de velar pela estabilidade do sector financeiro português. A esta atribuição mais ampla, acrescem as responsabilidades em matéria de supervisão prudencial das instituições de crédito, empresas de investimento e outras sociedades financeiras, de superintendência dos sistemas de pagamentos e de orientação e fiscalização dos mercados monetário e cambial, todas elas potencialmente sujeitas a avaliação no âmbito do FSAP. O Banco de Portugal assume ainda responsabilidades no combate e prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, para além de desempenhar funções dirigentes no Fundo de Garantia de Depósitos e de presidir ao Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, funções também relevantes no contexto de uma análise abrangente do sector financeiro. Por último, das mencionadas responsabilidades decorrem múltiplas competências em termos de recolha e elaboração de estatísticas (nomeadamente monetárias e financeiras), e de análise e de acesso a informação, valências acrescidas para o desempenho da função de coordenação do FSAP.

Internamente, a participação no FSAP implicou o envolvimento de vários Departamentos do Banco de Portugal, nomeadamente o Departamento de Supervisão Bancária (DSB) – ao qual coube o exercício da função de coordenação técnica –, o Departamento de Estudos Económicos, o Departamento de Mercados e Gestão de Reservas, o Departamento de Sistemas de Pagamentos e o Departamento de Relações Internacionais.

O papel do DSB decorreu do reconhecimento da especial importância do sector bancário no sistema financeiro nacional e do facto de a avaliação do grau de observância do “standard” relativo aos Princípios de Basileia constituir um dos principais domínios sujeitos a avaliação no FSAP. O DSB havia sido, além disso, o Departamento do Banco de Portugal mais activamente envolvido no processo que antecedeu a candidatura ao FSAP, precisamente devido ao exercício de auto-avaliação dos Princípios de Basileia.

É no seguimento do papel central desempenhado pelo Banco de Portugal no FSAP que é elaborado o presente documento, o qual descreve, de forma detalhada, o processo de

avaliação do sistema financeiro português conduzido pelo FMI no âmbito do Financial Sector Assessment Program, apresentando ainda os resultados dessa avaliação.

A abordagem adoptada ao longo do documento reflecte, por um lado, as funções gerais de coordenação do exercício atribuídas ao Banco de Portugal e, em particular, ao Departamento de Supervisão Bancária e, por outro lado, as funções específicas de participação no exercício que decorrem das responsabilidades e competências do Banco de Portugal nas matérias sujeitas a avaliação.

O objectivo desta abordagem é, assim, providenciar uma perspectiva geral e integrada sobre o exercício, detalhando as matérias relacionadas com as responsabilidades e funções do Banco de Portugal e, em particular, da supervisão bancária².

O documento encontra-se estruturado da seguinte forma:

No Capítulo 2 é apresentada uma caracterização do FSAP, as suas motivações, os objectivos que visa atingir e a forma como se enquadra na agenda do FMI. Esta análise mais geral é complementada com uma descrição da metodologia aplicada no FSAP, dos seus aspectos operacionais e dos “produtos” do Programa em termos de relatórios elaborados. Finalmente, é proposta uma reflexão sobre as principais vantagens que habitualmente são atribuídas a esta iniciativa do FMI.

No Capítulo 3 é descrita a fase de preparação que antecedeu a realização do FSAP em Portugal.

O Capítulo 4 descreve o processo de avaliação do sector financeiro português ao abrigo do FSAP. Aí são apresentados o âmbito de avaliação e a metodologia adoptada, com especial destaque para o processo de avaliação do grau de observância dos “standards” internacionais, particularmente os relativos ao sector bancário e ao sector dos valores mobiliários. Os aspectos operacionais e organizativos da participação das autoridades nacionais, e em particular do Banco de Portugal, são igualmente apresentados.

O Capítulo 5 apresenta as conclusões e os resultados do processo de avaliação, quer as conclusões relativas à condição do sistema financeiro e à identificação das suas

² A título de exemplo, esclareça-se que irá ser referida a condução, no âmbito do exercício, de uma avaliação do “standard” internacional aplicado ao sector segurador e situada esta avaliação no quadro geral do FSAP, mas não irão ser apresentados os procedimentos de avaliação ou as respectivas conclusões, na medida em que essa avaliação se enquadra, apenas, nas responsabilidades do ISP. Refira-se, aliás, que o ISP publicou já um documento sobre o FSAP, precisamente tendo por referência o seu quadro de responsabilidades – vide Guiné (2007), “O Financial Sector Assessment Program em Portugal”, Fórum – Revista Semestral do Instituto de Seguros de Portugal, n.º 23, Março.

vulnerabilidade e pontos fortes, quer os resultados quanto à avaliação do cumprimento dos “standards” internacionais. São ainda compiladas as recomendações emitidas pela equipa de avaliadores do FMI.

O Capítulo 6 contextualiza os resultados obtidos pelo sector financeiro português no panorama internacional, nomeadamente por comparação directa com outros Estados-Membros da União Europeia.

No Capítulo 7 apresenta-se os principais desenvolvimentos ocorridos após a conclusão do FSAP e que são relevantes no contexto das conclusões do exercício e das recomendações do FMI.

Finalmente, no Capítulo 8 propõe-se algumas considerações sobre realização do FSAP em Portugal, nomeadamente quanto às implicações e aos impactos desta avaliação no sector financeiro nacional e no respectivo quadro regulamentar e de supervisão.

2. Caracterização do Financial Sector Assessment Program (FSAP)

2.1. FSAP – Conceito, motivações e objectivos

O FSAP é um programa gerido e desenvolvido conjuntamente pelo FMI e pelo Banco Mundial (BM) cujo propósito consiste, em termos gerais, na avaliação, de forma sistematizada, dos sectores financeiros dos países membros daqueles organismos.

Iniciado em Maio de 1999 – ainda que tendo apenas um carácter experimental numa primeira fase –, o FSAP constituiu, em parte, uma reacção às crises financeiras do final dos anos noventa, as quais evidenciaram a necessidade de a comunidade internacional desenvolver uma ferramenta que permitisse fortalecer os sistemas financeiros e que facilitasse a detecção tempestiva das suas vulnerabilidades.

Com efeito, a gravidade da crise despoletada no sudeste asiático e, em especial, os seus efeitos de contágio transfronteiriços despertaram a consciência da comunidade internacional para a ineficácia da arquitectura financeira vigente no que respeita à promoção da estabilidade financeira e à prevenção de crises e, em particular, para a necessidade de rever a abordagem bilateral de acompanhamento e monitorização dos sistemas financeiros utilizados nessa altura pelo FMI, nomeadamente no contexto do Artigo IV.

A experiência dos anos noventa demonstrou que a interdependência entre as economias e os diferentes sistemas financeiros nacionais aconselha um acompanhamento sistematizado das realidades nacionais pela comunidade internacional e que as políticas financeiras, mesmo as de âmbito nacional, deveriam ser de algum modo harmonizadas e tanto quanto possível respeitar um conjunto de melhores práticas definidas com base na experiência internacional.

Esta percepção traduziu-se num conjunto de iniciativas, originalmente dispersas, como a elaboração de códigos e “standards” estabelecendo boas práticas para a regulamentação e supervisão dos sectores financeiros em diferentes áreas. Neste âmbito, destacam-se, por exemplo, os Princípios do Comité de Basileia para uma Supervisão Bancária Eficaz³.

O FMI e o BM desenvolveram, neste contexto, uma iniciativa que procurou responder aos objectivos e às responsabilidades de ambos os organismos. O FSAP surgiu, então, como um instrumento: (1) para a avaliação abrangente e em profundidade dos sistemas financeiros dos países membros do FMI, tendo em vista o diagnóstico das suas vulnerabilidades, mas

³ Comité de Supervisão Bancária de Basileia (1997), “Core Principles for Effective Banking Supervision”.

também dos seus pontos fortes (no que responde aos propósitos do FMI); e (2) para a identificação das necessidades de desenvolvimento e de aperfeiçoamento dos sistemas financeiros (no âmbito da missão do BM).

Dada a sua natureza abrangente e a complexidade da análise que incorpora, ao FSAP são habitualmente atribuídos variados objectivos.

Desde logo, constitui objectivo essencial deste Programa a análise das condições de estabilidade financeira dos Estados e da capacidade de resistência dos seus sectores financeiros a adversidades e a choques de diferente severidade. Neste âmbito, o FSAP procura analisar a interacção entre o desempenho do sector financeiro e a economia, identificando, nomeadamente, as principais fontes de risco que emergem do sector financeiro.

Esta análise requer a avaliação detalhada de todas as componentes do sector financeiro e das condicionantes que influenciam o seu desempenho, incluindo a envolvente legal e regulamentar, o enquadramento de supervisão e regulação, bem como as infra-estruturas do sector, nomeadamente os sistemas de pagamentos e de liquidação de títulos.

O diagnóstico efectuado visa identificar as vulnerabilidades do sector financeiro e distinguir os respectivos pontos fortes, de modo a permitir delinear um plano de intervenção pelas autoridades competentes destinado a fortalecer a solidez e a promover o desenvolvimento do sector. Com efeito, mais do que uma avaliação estática ou um simples julgamento da condição de cada sector financeiro, o FSAP visa contribuir para a melhoria e o aperfeiçoamento das condições vigentes, pelo que é também propósito primordial do Programa a assistência e o aconselhamento às autoridades nacionais quanto às políticas adequadas face às condições dos seus sistemas financeiros. No caso dos países menos desenvolvidos, tal implica a identificação das necessidades de evolução do sector, tendo em vista auxiliar a construção de capacidade institucional nestes países para que sejam prestados os serviços financeiros necessários ao desenvolvimento.

Em última análise, o FSAP procura contribuir para que sejam minoradas as probabilidades de ocorrência de crises financeiras ou que sejam limitados os seus impactos e ainda para que o sistema financeiro cumpra as suas funções essenciais no conjunto da economia e, como tal, contribua para o desenvolvimento económico.

A relevância de cada um destes objectivos dependerá do estágio de desenvolvimento e da situação em que se encontra o sector financeiro sujeito a avaliação. De facto, a aplicação do FSAP tem vindo a promover uma abordagem ajustada às características de cada país, aspecto essencial para assegurar a relevância e a materialidade da avaliação.

Esta abordagem implica, nomeadamente, que o princípio de avaliação conjunta pelo FMI e pelo BM seja dispensado quando o FSAP é aplicado em países industrializados, em relação aos quais as preocupações relacionadas com o desenvolvimento não são, em princípio,

relevantes. Nestes casos, a condução do FSAP fica apenas a cargo do FMI, ainda que o BM possa igualmente contribuir com a presença dos seus técnicos nas missões de avaliação.

No caso da avaliação do sector financeiro português, o FSAP foi levado a cabo integral e exclusivamente sob a responsabilidade do FMI. Interessa, por isso, entender como se enquadra este Programa nas actividades e nos objectivos do Fundo e, em especial, no conjunto das suas responsabilidades e competências em matéria de manutenção da estabilidade do sistema monetário e financeiro internacional e de acompanhamento da situação económica dos países membros.

2.2. O FSAP no contexto da agenda do FMI

O Artigo IV dos Estatutos do FMI estabelece um conjunto de obrigações aplicáveis aos países membros e ao próprio FMI. Aos primeiros, atribui a obrigação geral de colaboração com o Fundo e com os restantes membros tendo em vista assegurar regimes cambiais estáveis e promover um sistema estável de taxas de câmbio, o que implica, designadamente, o requisito de promoção da estabilidade financeira. Ao FMI, o Artigo IV atribui um mandato para a superintendência do sistema monetário internacional, tendo em vista assegurar o seu funcionamento eficaz, e ainda para a monitorização do cumprimento, por cada país membro, das respectivas obrigações.

Neste contexto, o FMI desenvolve uma actividade contínua de monitorização da situação económica dos países membros, promovendo um diálogo regular no que respeita, nomeadamente, às políticas conducentes à estabilidade dos regimes cambiais e ao crescimento económico, para o qual contribui a estabilidade financeira.

No exercício da função prevista no Artigo IV, o FMI realiza visitas regulares (habitualmente anuais) aos países membros, nas quais uma missão do Fundo recolhe informação sobre a condição económica e financeira do país e se reúne com entidades governamentais, com o banco central e com um conjunto de outros agentes económicos e políticos.

O FSAP tem, neste quadro de monitorização conduzida pelo FMI, um estatuto particular. Por um lado, constitui, como se compreende, uma ferramenta especialmente útil na tarefa de monitorização dos sistemas financeiros dos países membros, tendo como já referido, um papel importante na tentativa de reduzir a probabilidade de crises de natureza sistémica a nível internacional – nesse contexto, adequa-se aos objectivos do FMI no que respeita à manutenção da estabilidade monetária e financeira a nível internacional. Por outro lado, o FSAP responde igualmente aos objectivos dos países avaliados, pois os seus resultados destinam-se, em primeiro lugar, a ser utilizados no reforço e do desenvolvimento de cada

sector financeiro nacional. Em rigor, aliás, os resultados do FSAP, na perspectiva do FMI, constituem um serviço de assistência prestado a um membro do Fundo, sob sua solicitação.

Refira-se ainda que, ao contrário das obrigações atribuídas pelo Artigo IV aos países membros, o FSAP tem uma natureza voluntária, aspecto que constitui outro dos princípios basilares deste Programa. Não obstante, o FMI aproveita, legitimamente, a oportunidade de uma análise mais detalhada dos sectores financeiros, no âmbito do FSAP, para enquadrar os resultados deste Programa nas suas actividades ao abrigo do Artigo IV e, deste modo, reforçar as suas capacidades de monitorização regular dos países.

2.3. Metodologia genérica de avaliação do FSAP

Tendo em vista garantir a uniformidade e a coerência do processo de avaliação, numa iniciativa aplicável a realidades tão diversas e conduzida por um conjunto amplo e heterogéneo de avaliadores, o Programa assenta numa metodologia pré-estabelecida que prevê métodos e técnicas comuns para as várias avaliações. Tendo em conta a diversidade de países abrangidos pelo FSAP, esta metodologia pretende ser, contudo, suficientemente flexível para acomodar as circunstâncias específicas de cada sector financeiro. Nesse sentido, a aplicação dos diferentes métodos é ajustada, nomeadamente, ao estágio de desenvolvimento de cada país, àquelas que são, “a priori”, as suas mais óbvias vulnerabilidades, ou ainda ao próprio enquadramento institucional de cada membro.

A metodologia do FSAP assenta em quatro elementos fundamentais: (1) análise de indicadores macro-financeiros e macro-prudenciais que caracterizam a estrutura e condição financeira do sector, incluindo os designados “Financial Soundness Indicators” (FSI); (2) análise da capacidade de resistência do sector financeiro a possíveis choques macroeconómicos e financeiros de natureza excepcional, embora plausíveis, através da realização de testes de esforço (“stress tests”); (3) análise da qualidade dos sistemas de regulação e de supervisão, através da avaliação do grau de observância de um conjunto de “standards” e códigos, que reflectem as boas práticas internacionais; e (4) análise da envolvente legal e institucional e das políticas financeiras numa óptica mais ampla.

A análise dos indicadores considerados importantes para a caracterização do sector e da sua condição financeira permite obter uma primeira percepção do estado de desenvolvimento e das condições de estabilidade financeira. Para esse efeito, são considerados indicadores diversos, nomeadamente relativos aos níveis de capitalização do sector, à sua rendibilidade, liquidez, qualidade dos seus activos e eficiência. Complementarmente, e tendo em vista

compreender a interacção entre o desempenho da economia e a evolução do sector financeiro, esta análise incorpora também alguns indicadores macroeconómicos.

Por sua vez, os exercícios de “stress testing” constituem o instrumento quantitativo de excelência na detecção das fragilidades do sector financeiro. Através da simulação do efeito, sob a condição financeira do sector financeiro e das suas instituições, de alterações de diferente intensidade em determinadas variáveis financeiras e macroeconómicas, os “stress tests” testam a capacidade de resistência do sector financeiro e identificam os factores de risco em relação aos quais este se encontra mais sensível. Dada a sua natureza, esta é também, provavelmente, a ferramenta mais sofisticada do FSAP, na medida em que requer a modelização da forma como se relacionam as diferentes variáveis financeiras e macroeconómicas. A própria concepção dos choques a aplicar e dos respectivos cenários de “stress” deverá obedecer a um raciocínio coerente, que reflecta, nomeadamente, um julgamento prévio da conjuntura macroeconómica e da situação do sector financeiro, de modo a serem gerados cenários com materialidade e com significado económico. Neste contexto, os “stress tests” incorporam uma forte componente idiossincrática, não apenas devido a esta necessidade de ajustar o exercício às condições económicas e financeiras do país avaliado, mas também, e não menos importante, porque é inevitável adequar os modelos e as análises efectuadas à capacidade das autoridades de cada país e à disponibilidade de informação. Por estes motivos, a realização dos exercícios de “stress testing” requer uma forte cooperação e articulação entre a missão do FSAP e as autoridades competentes do país avaliado.

A avaliação do grau de observância dos designados “*standards and codes*” – que consubstanciam aquelas que são consideradas as boas práticas internacionais em matéria de regulação e supervisão das diferentes componentes do sector financeiro –, constitui outro elemento-chave do FSAP. Reconhecendo a importância, para o bom funcionamento do sector financeiro, da existência de enquadramentos estáveis e sólidos em matéria de legislação, de regulação e de supervisão – convicção suportada, aliás, em estudos que demonstram a existência de uma relação positiva entre o cumprimento dos códigos internacionais e o desempenho do sector financeiro⁴ –, o FSAP procura, com esta avaliação, identificar vulnerabilidades naqueles enquadramentos e identificar necessidades de desenvolvimento, no sentido da promoção da convergência com as melhores práticas internacionais.

⁴ Vide, por exemplo, Podpiera, Richard (2004), “Does Compliance with Basel Core Principles Bring Any Measurable Benefits?”, IMF Working Paper No. 04/204.

Para esse efeito, é verificado o cumprimento de cada um dos Princípios ou Recomendações que compõem os diferentes códigos considerados no âmbito do FSAP e atribuída uma classificação caracterizadora do respectivo grau de observância. Esta classificação deve reflectir, não apenas a implementação “de jure” de cada Princípio (através da verificação da existência de normas legais ou regulamentares ou ainda de orientações que respondem ao conteúdo dos Princípios), mas também a implementação, de facto, das normas ou das orientações existentes. Sublinha-se ainda que, mais do que a classificação atribuída, o principal contributo desta análise consiste no julgamento qualitativo da missão do FSAP sobre o cumprimento de cada um dos Princípios.

De acordo com a abordagem proposta pelo FMI e pelo BM no “Financial Sector Assessment: a Handbook”⁵, as principais matérias que os “standards” se propõem avaliar consistem em:

- o Governo dos reguladores – respeita à capacidade das autoridades competentes pela regulação e supervisão do sistema financeiro em formular e implementar eficazmente políticas e práticas estáveis e adequadas. Para este efeito, considera-se que são relevantes factores como a independência das autoridades, a forma como estão definidos os seus objectivos, a sua capacidade/autoridade em fazer aplicar a regulamentação ou o nível de transparência das suas políticas e actuação.
- o Práticas de regulação – refere-se à aplicação, na prática, das leis, dos regulamentos e dos procedimentos de supervisão.
- o Enquadramento prudencial – diz respeito à existência de regras que regulam a actividade das instituições tendo em vista assegurar uma gestão prudente.
- o Integridade e esquemas de protecção – respeita às políticas e aos instrumentos regulamentares destinados a promover a equidade e a integridade nas operações das instituições supervisionadas e nos mercados, bem como à criação de sistemas de protecção dos depositantes, dos investidores e dos clientes de seguros.

Estas matérias são transversais aos vários “standards” sujeitos a avaliação no âmbito do FSAP, de que se destacam, de seguida, os mais frequentemente considerados nas avaliações aos países “industrializados”:

- o Sobre supervisão bancária – “Core Principles for Effective Banking Supervision”, do Comité de Supervisão Bancária de Basileia (Comité de Basileia);

⁵ FMI e Banco Mundial (2005), “Financial Sector Assessment: A Handbook”, Setembro.

- o Sobre os mercados dos valores mobiliários – “Objectives and Principles for Securities Regulation”, da International Organisation of Securities Commissions (IOSCO);
- o Sobre o sector segurador – “Insurance Supervisory Principles”, da International Association of Insurance Supervisors (IAIS);
- o Sobre sistemas de pagamentos e de liquidação – “Core Principles for Systemically Important Payment Systems”, do Committee of Payments and Settlement Systems (CPSS) e ainda as “Recommendations for Securities Settlement Systems”, da CPSS e da IOSCO;
- o Sobre a prevenção e o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo – “40+9 Recommendations”, da Financial Action Task Force (FATF/GAFI).
- o Sobre transparência da política monetária e financeira – “Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies” (MFP Code), do FMI.

Refira-se que, neste conjunto, o código sobre a prevenção e o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo assume um estatuto diferenciado, na medida em que, ao contrário dos restantes códigos – em relação aos quais não existe na cena internacional um procedimento de avaliação externo instituído para além do FSAP – a implementação deste “standard” por cada país membro do GAFI é sujeita a avaliações pelos próprios membros deste organismo, no âmbito do programa de avaliações mútuas. Nesse contexto, ainda que este código seja habitualmente integrado no FSAP, procura-se que a sua avaliação seja conduzida pelo GAFI, o que implica a necessidade de serem articuladas as agendas das avaliações do FSAP com as avaliações mútuas daquele organismo.

O número e o tipo de códigos avaliados em cada país dependem, mais uma vez, das características e do grau de desenvolvimento do sector financeiro considerado. Em princípio, países com sectores financeiros evoluídos e sofisticados aconselham uma análise de “standards” mais abrangente. De acordo com uma análise da implementação do FSAP promovida pelo FMI⁶, a média de “standards” avaliados nos países mais desenvolvidos tem sido (entre 2003 e 2005) de 4,3, enquanto este número é de 2,1 nos países de médio e baixo rendimento⁷. Sublinha-se que o “standard” sobre supervisão bancária é sempre objecto de avaliação, dada a importância atribuída a esta componente do sector financeiro. De igual modo, o código sobre a prevenção e o combate ao branqueamento de capitais e ao

⁶ FMI (2006), Report on the Evaluation of the Financial Sector Assessment Program”, Independent Evaluation Office, Janeiro.

⁷ Excluindo, em ambos os casos, os “standards” sobre a prevenção e o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, pela já referida especificidade na sua aplicação.

financiamento do terrorismo também passou, mais recentemente, a ser abrangido em todas as avaliações do FSAP.

2.4. Aspectos operacionais

Em termos práticos, os exercícios de avaliação no âmbito do FSAP são conduzidos por uma equipa multidisciplinar de técnicos com competências específicas em cada uma das áreas sujeitas a avaliação. A composição desta “missão” reflecte o esforço de cooperação internacional que caracteriza o FSAP, na medida em que os técnicos são oriundos, não apenas dos organismos responsáveis pelas avaliações, mas também de diversas instituições, que cooperam com o Programa disponibilizando temporariamente os seus recursos para este efeito. As instituições cooperantes incluem outros organismos internacionais (como o Banco Central Europeu, o Comité de Basileia para a Supervisão Bancária, o Banco de Pagamentos Internacionais), mas também bancos centrais nacionais e autoridades de supervisão de diversos países⁸. Estes técnicos participam no FSAP a título individual, não agindo em representação das suas instituições de origem, e o seu contributo visa complementar as competências técnicas do pessoal do FMI e do BM, aproveitando, por exemplo, determinadas especializações em áreas concretas, a maior experiência na análise e no tratamento de matérias específicas ou mesmo a maior sensibilidade para a envolvente financeira e regulamentar ou para as práticas de supervisão de certo país. Como já referido, apesar da habitual heterogeneidade das missões do FSAP, o Programa encontra-se estruturado para que não seja comprometida a consistência das diferentes avaliações ao conjunto de países abrangido pelo Programa. Para além da metodologia comum, a utilizar independentemente da composição da missão, é de realçar que a equipa de avaliadores é, em todos os casos, liderada por especialistas do FMI ou do BM.

Dada a complexidade e a abrangência da avaliação conduzida no contexto do FSAP, a sua aplicação, em termos operacionais, envolve diversos meios de recolha de informação e de análise. Em termos gerais, e usando terminologia habitual na esfera prudencial, pode dizer-se que o FSAP incorpora, simultaneamente, trabalho “off-site” e “on-site”.

Com efeito, para além do trabalho de campo realizado através de visita ao país sujeito a avaliação, um volume significativo do trabalho dos avaliadores é realizado “à distância”. O processo inicia-se, aliás, e como seria de esperar, através da análise detalhada de um conjunto alargado de informação disponibilizado pelas autoridades competentes do país avaliado, incluindo respostas a questionários extensos sobre as várias áreas a analisar,

⁸ Refira-se, a propósito, que o próprio Banco de Portugal colaborou já com o FMI e com o BM na realização de FSAP a outros países.

indicadores financeiros e macroeconómicos e outros dados estatísticos diversos, bem como os resultados de exercícios de auto-avaliação levados a cabo pelas próprias autoridades nacionais.

Este trabalho “off-site” é posteriormente complementado com as visitas ao país avaliado, habitualmente duas ou três ao longo do período em que decorre o Programa, nas quais a missão do FSAP se reúne com as autoridades nacionais – representantes do Governo, banco central e/ou (outras) autoridades de supervisão – e também com várias entidades privadas, incluindo instituições financeiras, associações representativas das instituições, analistas de mercado e jornalistas, entre outras. O objectivo destes encontros passam, *inter alia*, pela clarificação de dúvidas que eventualmente existam, pela recolha de opiniões dos vários agentes do sector financeiro sobre a situação do sector e sobre as perspectivas de evolução e ainda pela discussão dos entendimentos que a missão vai formando. No que respeita às reuniões com as autoridades nacionais, o âmbito é, naturalmente, mais amplo, e inclui, por exemplo, a discussão sobre o programa de “stress tests” ou sobre as próprias conclusões da “missão”.

Sublinha-se que o processo é bastante dinâmico e interactivo, na medida em que existe, durante todo o período de avaliação, seja durante as fases “on-site” ou durante o período “off-site”, um intenso intercâmbio de informação e de opiniões.

2.5. Relatórios produzidos pela missão do FSAP

A partir da análise conduzida nos termos descritos nos pontos anteriores, a missão do FSAP produz vários relatórios. Os principais documentos resultantes do FSAP são o *Financial System Stability Assessment* (FSSA) e o *Financial Sector Assessment* (FSA). Ambos apresentam o relato final do FSAP e as respectivas conclusões (quer em termos de análise de estabilidade financeira, quer em termos de cumprimento dos standards e códigos internacionais), complementadas com as consequentes recomendações da missão do FSAP. A diferença entre estes relatórios é institucional: o FSSA apresenta os resultados na perspectiva do FMI e é submetido ao Board deste organismo; o FSA tem igual natureza e cumpre idêntica função, mas no caso do BM.

A tabela seguinte apresenta os vários tipos de documentos produzidos pela missão do FSAP e sintetiza as suas principais características:

Tabela 1: Documentos produzidos pela missão do FSAP

Documento	Conteúdo	Regime de publicação
FSSA	Sintetiza as conclusões do FSAP, quer em termos de análise macro-financeira e de estabilidade do sector, quer em termos da avaliação da observância dos "standards" e códigos internacionais, assinalando, nomeadamente as vulnerabilidades e os principais riscos detectados. Inclui, em anexo, o Report on the Observance of Standards and Codes. É submetido, para aprovação, ao Board do FMI.	Voluntário.
Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSC)	Sintetizam, para cada "standard" internacional, o grau de observância do país. A análise não é apresentada "Princípio-a-Princípio", mas apenas de forma sumária, não sendo incluída a classificação atribuída aos Princípios. Constitui anexo do FSSA.	Voluntário.
Aide Mémoire	Apresenta as conclusões preliminares da missão às autoridades nacionais, no final do trabalho de campo. Na sequência de eventuais comentários das autoridades, a missão pode elaborar uma versão revista.	Não é publicado.
Technical Notes	Apresentam análises mais detalhadas de aspectos específicos identificados no âmbito da avaliação, e que são considerados de especial relevância.	Voluntário.
Detailed Assessment of Observance of Standards and Codes	Constituem os relatórios detalhados da avaliação do cumprimento de cada um dos "standards" e códigos internacionais. Incluem, por isso a descrição do cumprimento de cada Princípio e a análise qualitativa realizada pela missão, para além de apresentarem, discriminadamente, as classificações atribuídas a cada Princípio.	Voluntário.

Apesar de a elaboração destes documentos ser da exclusiva responsabilidade da missão do FSAP, as autoridades nacionais participam no processo de revisão e de finalização dos documentos, designadamente através da apresentação de comentários. Naturalmente que a intervenção das autoridades é limitada pelo julgamento da própria missão do FSAP, a quem cumpre aceitar, ou não, os comentários propostos. Na fase de elaboração, o contributo das autoridades é especialmente útil para clarificar determinados aspectos ou corrigir imprecisões detectadas na redacção proposta pela missão. Divergências de apreciação, por sua vez, apenas são consideradas na medida em que possam ser dirimidas e em que a missão fique convencida dos argumentos expostos pelas autoridades. Caso contrário, e no caso das avaliações dos "standards", as autoridades têm posteriormente oportunidade de apresentar uma reacção à avaliação proposta pela missão, a qual é incluída no texto do próprio relatório.

Dada a natureza voluntária do FSAP, o Programa não obriga à publicação dos documentos produzidos. Com efeito, a maior parte dos documentos é de publicação voluntária, com

excepção do Aide-Mémoire, por se tratar de um documento que apenas apresenta análises preliminares.

No entanto, o FMI e o BM têm adoptado uma política de transparência, incentivando, nessa medida, a publicação dos resultados do FSAP, com excepção, naturalmente, da informação que for considerada de natureza confidencial.

Em reconhecimento das vantagens associadas à transparência – e.g. uma maior sensibilização do público pelas questões de estabilidade e de desenvolvimento do sistema financeiro e ainda o facto de ser facilitado o acompanhamento do processo de implementação das recomendações propostas no FSAP – verifica-se que, na grande maioria dos casos, os principais documentos do FSAP têm sido objecto de publicação.

Com efeito, à data da última análise disponível sobre esta matéria (2005)⁹, cerca de dois terços dos países avaliados optaram por publicar o FSSA, sendo que, no caso dos países industrializados, todos haviam publicado este documento. Por outro lado, a opção de publicação dos restantes documentos (Technical Notes e Detailed Assessments) era, até então, muito rara¹⁰.

2.6. Selecção dos países a avaliar

Como se compreende, o FSAP é um programa consumidor de recursos significativos, o que explica que o ritmo de avaliações nos últimos anos se tenha cifrado entre dezassete a dezanove países por ano¹¹. Neste contexto, e tendo em atenção o universo de países membros do FMI (185 países), é evidente a necessidade de serem definidos critérios de selecção dos países a avaliar. Refira-se, aliás, que estes critérios não se impõem apenas por necessidade operacional, mas também porque o próprio Fundo, no exercício das suas competências de acompanhamento dos sistemas financeiros internacionais, tenta incentivar a participação no exercício de alguns países que, na sua óptica, mais justificam uma avaliação aprofundada do sector financeiro.

Por estes motivos, o FMI estabeleceu alguns critérios de definição de prioridades para as avaliações. Os critérios são aplicados, quer na selecção anual de avaliações entre o conjunto de países que manifestaram vontade em ser avaliados, quer na identificação de países que o

⁹ FMI e Banco Mundial (2005), “Financial Sector Assessment Program – Review, Lessons and Issues Going Forward”, Fevereiro.

¹⁰ Ainda que não sejam conhecidas análises mais recentes sobre esta matéria, parece legítimo admitir que a transparência tem aumentado nos últimos anos. No caso concreto dos países europeus, por exemplo, verifica-se que a opção de publicação de outros documentos para além da FSSA tem sido exercida com mais frequência (vide análise no Capítulo 4.3, Tabela 3).

¹¹ FMI (2006), Report on the Evaluation of the Financial Sector Assessment Program, Independent Evaluation Office, Janeiro

FMI considera importante ser avaliados e que, nesse sentido, são objecto de iniciativas de sensibilização à participação.

Estes critérios incluem, em primeiro lugar, a importância sistémica (global e regional) de cada país¹² e ainda o conhecimento ou a percepção já existente de vulnerabilidades no sector financeiro. É ainda tomada em consideração a respectiva área geográfica, de forma a procurar manter algum equilíbrio entre regiões.

Apesar da natureza voluntária do FSAP, é de salientar o facto de já terem sido avaliados mais de dois terços dos países membros do FMI. Adicionalmente, vários países foram já objecto de actualizações de anteriores avaliações.

Não obstante, o grau de participação varia consideravelmente entre regiões, sendo a Europa – onde a grande maioria dos países foi já objecto de avaliação – o continente em que se verifica uma maior adesão ao FSAP. No que respeita ao cumprimento dos objectivos que presidem aos critérios de selecção anteriormente referidos, verifica-se que uma proporção significativa (20 a 25%) de países considerados sistemicamente importantes ou especialmente vulneráveis não foi ainda avaliada, pelo facto desses países não se terem ainda voluntariado. Este conjunto inclui os Estados Unidos da América e a China, bem como alguns mercados emergentes do Sudeste Asiático¹³.

2.7. Principais benefícios atribuídos ao FSAP

Os dados sobre a adesão ao FSAP evidenciam a elevada receptividade a esta iniciativa por parte dos membros do FMI. Sem prejuízo da indisponibilidade demonstrada por alguns países importantes, a grande maioria dos membros do Fundo tem-se mostrado interessada em submeter os respectivos sectores financeiros a avaliação no âmbito do FSAP.

Este facto constitui, porventura, o reflexo do reconhecimento das vantagens proporcionadas por este Programa.

Em primeiro lugar, o FSAP constitui uma oportunidade para que seja levada a cabo uma análise integrada do sector financeiro de cada país, abrangendo as suas diversas componentes e as várias condicionantes que afectam a sua estabilidade e o seu desempenho. Com efeito, ainda que as autoridades nacionais – e nomeadamente os bancos

¹² Os países com importância sistémica são definidos pelo FMI, neste contexto, como aqueles cujos mercados de capitais têm um papel importante nas transacções financeiras globais e ainda as economias emergentes, cujos sistemas financeiros apresentam o potencial para causar, ou ser sujeitos, a elevada volatilidade nos fluxos financeiros internacionais e a efeitos de contágio (FMI, 2006b).

¹³ FMI (2006), “Report on the Evaluation of the Financial Sector Assessment Program”, Independent Evaluation Office, Janeiro.

centrais, dadas as suas responsabilidades em matéria de estabilidade financeira – efectuem, com maior ou menor regularidade, análises de estabilidade e desempenho do sector financeiro, essas iniciativas são frequentemente parcelares no que respeita às componentes do sistema financeiro. No âmbito do FSAP, no entanto, os sectores da banca, dos seguros e dos valores mobiliários são considerados de forma integrada. Neste sentido, o FSAP permite um diagnóstico completo e profundo da situação do sector financeiro, habitualmente não disponível por outra via.

Por outro lado, inclusive nos casos em que as autoridades nacionais realizam análises com abrangência e profundidade similares às do FSAP, este Programa disponibiliza uma perspectiva externa e independente, que poderá, por esses motivos, trazer novas vertentes à análise e proporcionar uma maior visibilidade no contexto internacional.

Do ponto de vista das autoridades nacionais, o FSAP pode ainda ser especialmente importante por permitir uma análise comparativa face às boas práticas internacionais de regulação e de supervisão. O exercício de “introspecção” que o FSAP promove (nomeadamente por implicar uma auto-avaliação dos “standards” e códigos seleccionados) e a própria análise dos avaliadores do FMI quanto ao grau de observância dos vários Princípios, permitem identificar os desvios nacionais face às melhores práticas, o que pode, por sua vez, incentivar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das políticas e das práticas nacionais.

Complementarmente, o FSAP pode cumprir também um papel no incentivo e na promoção da implementação de medidas pelas autoridades nacionais. Desde logo, porque a análise subjacente ao Programa ajuda a fundamentar propostas de actuação e medidas de intervenção, independentemente de as mesmas constituírem recomendações do FSAP ou de já terem sido previamente consideradas pelas autoridades nacionais.

Um outro benefício frequentemente apontado ao FSAP consiste no facto de constituir uma oportunidade também para que as autoridades nacionais desenvolvam as suas próprias competências em matéria de análise do sector financeiro. Podendo ser especialmente significativo no caso de países com sistemas financeiros (e enquadramentos de regulação e de supervisão) menos desenvolvidos, este contributo tem sido visível em todo o tipo de participantes. Uma evidência notória deste efeito regista-se na implementação de “stress tests” pelas autoridades nacionais, a qual, em muitos países, foi impulsionada no seguimento da realização de uma avaliação FSAP.

Um outro nível de impactos do FSAP diz respeito à própria actividade do FMI e ao exercício das suas competências. O aprofundamento do conhecimento dos sectores financeiros nacionais que o FSAP directamente proporciona ao Fundo também contribui para as actividades de acompanhamento regular levadas a cabo por este organismo, nomeadamente no âmbito do Artigo IV. Conforme é reconhecido pelo FMI, a realização dos FSAP tem melhorado a cobertura posterior das matérias sobre o sector financeiro, no âmbito do Artigo

IV (FMI, 2006). Em primeiro lugar, um melhor conhecimento de toda a envolvente nacional pode tornar as análises regulares mais focalizadas nas matérias realmente relevantes; por outro lado, a aproximação entre as autoridades nacionais e o FMI, que é promovida pelo FSAP, pode facilitar o diálogo entre estas entidades.

Finalmente, ao FSAP têm sido atribuídas externalidades ao nível do sistema financeiro internacional, essencialmente por duas vias. Por um lado, a aplicação sistematizada dos “standards” e códigos internacionais permite validar a sua materialidade e contribuir para a respectiva actualização e aperfeiçoamento. Mais importante ainda é o facto de, a par do maior conhecimento dos sectores financeiros nacionais, o Programa acabar por redundar num melhor conhecimento da realidade internacional, permitindo, nomeadamente, detectar tendências ou riscos e vulnerabilidades partilhadas, o que potencialmente facilita a análise internacional, conduzida pelo FMI.

3. Antecedentes do FSAP em Portugal

A avaliação do sector financeiro português iniciou-se em Abril de 2005, data em que o FMI confirmou o agendamento do FSAP a Portugal para o ano fiscal iniciado em Maio seguinte¹⁴. O processo de avaliação, que apenas foi oficialmente concluído em Janeiro de 2007, será descrito em detalhe no capítulo seguinte.

O presente capítulo descreve o processo que antecedeu a fase de avaliação, no âmbito do qual as autoridades portuguesas prepararam, quer internamente, quer em articulação entre si, a avaliação que se avizinhava. Em coerência com a abordagem adoptada neste artigo, e já explicitada anteriormente, a ênfase será colocada sobre os trabalhos conduzidos pelo Banco de Portugal, sem prejuízo de ser igualmente referido o processo de cooperação e de articulação entre as restantes autoridades de supervisão do sector financeiro nacional, designadamente no âmbito do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros.

3.1. Iniciativas anteriores à decisão de realização do FSAP

As autoridades nacionais sempre seguiram com atenção a iniciativa do FMI e do BM, iniciada em 1999. No Banco de Portugal, em particular, já haviam sido anteriormente conduzidas análises internas sobre a natureza deste Programa, sobre a sua metodologia e as suas implicações.

Nessa altura, conscientes de que uma avaliação do sector financeiro nacional não se afigurava urgente, nem constituiria certamente uma prioridade para o FMI¹⁵, as autoridades optaram por tentar aplicar internamente algumas das metodologias de avaliação utilizadas no FSAP, não apenas tendo em vista a preparação de uma futura participação, mas também pela convicção de que as mesmas seriam úteis na detecção de vulnerabilidades no enquadramento de regulação e de supervisão nacional.

No Banco de Portugal, aproveitou-se a publicação de um documento que estabelecia a metodologia de auto-avaliação dos Princípios de Basileia¹⁶, em 2001, para iniciar uma auto-avaliação deste “standard” internacional, considerado de extrema importância para as

¹⁴ Conforme referido anteriormente, a participação de Portugal no FSAP havia sido despoletada em Julho de 2004, quando as autoridades nacionais comunicaram ao FMI o interesse em participar no exercício.

¹⁵ Recorda-se que os critérios de selecção dos países para aplicação de um FSAP privilegiam a importância sistémica do respectivo sector financeiro e a sua potencial vulnerabilidade. O sector financeiro nacional não cumpria qualquer destes requisitos, pelo que não seria considerado prioritário pelo FMI, especialmente numa fase em que o Programa dava os seus primeiros passos.

¹⁶ Comité de Supervisão Bancária de Basileia (2001), “Conducting a Supervisory Self-Assessment – Practical Application”, Abril.

funções do Banco enquanto autoridade de supervisão, e que já então era também referenciado como um dos mais importantes “standards” no contexto do FSAP.

Assim, foi criado, em Maio de 2001, um grupo de trabalho interno, mandatado para a auto-avaliação dos “Core Principles for Effective Banking Supervision”, do Comité de Basileia, tendo por base a referida metodologia. Em conformidade com esta metodologia, e em reconhecimento da importância atribuída a esta iniciativa, o grupo envolveu todas as áreas do Departamento de Supervisão Bancária, sendo composto pela Direcção do Departamento e por todos os Coordenadores de Área, os quais reportavam ao Vice-Governador do Banco de Portugal com responsabilidade na área da supervisão bancária. Os recursos afectos à auto-avaliação dos Princípios de Basileia não se esgotaram, contudo, neste grupo, uma vez que foram ainda envolvidos nos trabalhos diversos técnicos do Departamento.

A auto-avaliação procurou respeitar um conjunto de princípios considerados essenciais para que o exercício servisse realmente o seu propósito de diagnóstico de vulnerabilidades e de detecção de necessidades de intervenção. Procurou-se, em particular, assegurar que a análise fosse a mais completa e minuciosa possível, abrangendo todos os critérios estabelecidos nos Princípios de Basileia e reflectindo, de forma exaustiva, as várias dimensões que concorriam para o cumprimento, ou não, de cada um dos critérios. Adicionalmente, procurou-se usar do máximo rigor na avaliação do grau de observância, evitando potenciais tentações de auto-indulgência, que acabariam por comprometer os objectivos da análise.

Em termos práticos, o exercício de auto-avaliação respeitou integralmente as fases de avaliação descritas na metodologia. Nesse contexto, foi (1) analisado em detalhe o enquadramento jurídico que regula o exercício da supervisão; (2) analisada a aplicação prática das políticas e procedimentos de supervisão; (3) avaliado o grau de observância dos critérios estabelecidos na metodologia de Basileia; e finalmente (4) definido um plano de acção para correcção de eventuais vulnerabilidades que tenham sido detectadas na avaliação.

O exercício de auto-avaliação acabou por se prolongar até Junho de 2004, uma vez que, como se verá adiante, houve, em determinada altura, necessidade de integrar este exercício nos trabalhos específicos de preparação do FSAP. Não obstante, o Banco de Portugal procurou ir respondendo às insuficiências à medida que as mesmas iam sendo detectadas, tendo igualmente em consideração os desenvolvimentos no contexto da União Europeia. Assim, quando foi concluído o plano de acção correspondente à última fase do exercício, a aplicação de algumas das medidas nele propostas já havia sido iniciada. Alguns dos mais relevantes exemplos de medidas incentivadas por este exercício são: (1) o desenvolvimento da planificação interna sobre a gestão de crises financeiras e a posterior emissão de recomendações sobre planificação de contingência, dirigidas às instituições sujeitas à supervisão do Banco de Portugal; (2) a promoção de trabalhos sobre “stress tests” no seio do

DSB, que conduziram, nomeadamente, à realização de um exercício-piloto envolvendo uma amostra representativa de instituições do sistema bancário nacional; e (3) o início dos trabalhos de desenvolvimento de uma metodologia de avaliação do perfil de risco das instituições sujeitas à supervisão do Banco de Portugal, a qual se encontra actualmente em fase adiantada de implementação¹⁷.

A par com este exercício de auto-avaliação, que decorreu exclusivamente no âmbito do DSB, o Banco de Portugal analisou o interesse e a oportunidade de serem conduzidos exercícios de auto-avaliação de outros “standards” que respeitassem às suas funções de banco central.

No que respeita às funções de superintendência dos sistemas de pagamento (à qual correspondem os “Core Principles for Systemically Important Payment Systems” do CPSS), foi conduzido igualmente um exercício de auto-avaliação, ditado, neste caso, pela participação do Banco de Portugal numa avaliação que o FMI desenvolvia naquela altura a nível europeu, e cujo envolvimento das autoridades nacionais era coordenado pelo BCE. Nesse âmbito, foram avaliadas as componentes nacionais do TARGET¹⁸. A par desta avaliação, o FMI avaliou também o “standard” sobre a transparência das políticas monetárias e financeiras, no que respeita à política monetária e aos sistemas de pagamentos do Eurosistema, tendo o Banco de Portugal participado nestes exercícios.

3.2. Trabalhos de preparação para o FSAP

Talvez em reflexo dos trabalhos que iam sendo desenvolvidos no seio de cada uma das autoridades de supervisão do sistema financeiro nacional – Banco de Portugal, CMVM e ISP – e tendo em consideração o facto de o FSAP já ter obtido, naquela altura, um papel de destaque na arquitectura internacional, reforçou-se a convicção de que seria oportuno agendar uma avaliação do sector financeiro português.

Assim, em Maio de 2003, o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros decidiu constituir um grupo de trabalho inter-institucional para a preparação de uma avaliação do sector financeiro português no âmbito do FSAP, envolvendo as três autoridades de supervisão.

O envolvimento do CNSF e o seu papel de coordenação neste processo resultaram da percepção de que a natureza transversal do FSAP exigia a adopção de uma abordagem coordenada entre as autoridades de supervisão nacionais para a preparação e para a própria participação neste Programa. Em Portugal, a promoção da coordenação da actividade das

¹⁷ Vide Consulta Pública n.º 2/2007, de 20 de Julho, sobre o Modelo de Avaliação de Riscos, e respectivo relatório final, de 9 de Novembro, e ainda Carta-Circular n.º 95/2007/DSB, de 7 de Novembro, sobre a comunicação às instituições de crédito e empresas de investimento para que desenvolvam, em regime de auto-avaliação, as duas primeiras etapas do modelo.

¹⁸ O TARGET é o sistema transeuropeu de liquidação por bruto em tempo real (“Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer System”).

autoridades sectoriais em matérias de interesse comum – como o FSAP inevitavelmente teria que ser considerado – constitui precisamente uma das atribuições do CNSF, pelo que o envolvimento desta entidade, muito mais do que uma opção estratégica, resultou naturalmente da própria arquitectura institucional da supervisão do sector financeiro nacional.

Numa primeira fase, o grupo de trabalho criado no âmbito do CNSF procurou identificar, com maior precisão, as áreas privilegiadas de avaliação do FSAP, de modo a tentar antecipar as principais implicações em termos de trabalho de preparação e de necessidades práticas de coordenação entre as autoridades. Para esse efeito, o grupo recorreu, não apenas à descrição metodológica do FSAP, mas principalmente à análise das experiências de avaliações conduzidas, até à data, em outros países, principalmente em outros Estados-Membros da União Europeia.

Em particular, o grupo procurou antecipar quais os “standards” internacionais que previsivelmente seriam objecto de avaliação pelo FMI, de modo a ir preparando a respectiva auto-avaliação.

Na sequência desta análise, foi estabelecida a correspondência entre os “standards” que se considerou poderem vir a ser objecto de avaliação em Portugal e as funções das três autoridades de supervisão, de acordo com as respectivas áreas de competência. Este exercício visou concretizar a distribuição do trabalho entre as autoridades, procurando, principalmente, identificar os “standards” que abrangiam as áreas de competência de mais do que uma autoridade e, assim, definir uma abordagem de auto-avaliação coordenada.

Em Janeiro de 2004, o CNSF decidiu que deveriam ser realizados os exercícios de auto-avaliação apresentados na tabela seguinte:

Tabela 2: “Standards” e códigos auto-avaliados no âmbito de preparação para o FSAP

"Standards" e códigos internacionais	Autoridade responsável
Basel Core Principles for Effective Banking Supervision	Banco de Portugal
IOSCO Objectives and Principles for Securities Regulation	CMVM Banco de Portugal
IAIS Insurance Supervisory Principles	ISP
CPSS Core Principles for Systemically Important Payment Systems	Banco de Portugal
IOSCO Recommendations for Securities Settlement Systems	CMVM
IMF Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies	Banco de Portugal CMVM ISP
FATF Recommendations for Anti-money Laundering and Combating Financing of Terrorism	Banco de Portugal CMVM ISP

A partir desta fase, coube ao grupo de trabalho do CNSF levar a cabo, ao nível das respectivas entidades, a realização das auto-avaliações relevantes e ainda articular os processos de auto-avaliação partilhados.

Conforme se pode constatar na Tabela 2, foram três os “standards” que exigiram esforços de coordenação no processo de auto-avaliação. No entanto, a abordagem foi diferenciada para cada um destes “standards”.

Os Princípios da IOSCO exigiam, de facto, uma avaliação conjunta da CMVM e do Banco de Portugal, pelo que as duas autoridades articularam as suas respostas, tendo em consideração as respectivas competências (vide Capítulo seguinte).

As boas práticas sobre transparência, por sua vez, ainda que fossem aplicáveis às três autoridades de supervisão, não exigiam uma avaliação conjunta, podendo ser avaliadas de forma autónoma, conforme reconhecido pelo FMI. Ainda assim, foi incentivada a coordenação entre as autoridades no sentido de assegurar a convergência da abordagem e a consistência de critérios.

Finalmente, o tema do combate e prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo foi objecto, neste exercício – como aliás é hábito no FSAP – de um tratamento diferenciado, pelos motivos que serão descritos no capítulo seguinte. No que respeita à auto-avaliação das Recomendações do GAFI, resta dizer que, em conformidade com este estatuto diferenciado, a respectiva auto-avaliação foi conduzida por um grupo de trabalho “ad hoc” (igualmente no CNSF), mandatado especificamente para as matérias relacionadas com a prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, e que envolveram outras entidades, como o Ministério da Justiça e a Polícia Judiciária.

Quanto aos “standards” de natureza mais sectorial, recorda-se que, conforme referido anteriormente, as três autoridades de supervisão já haviam iniciado (e/ou concluído) exercícios de auto-avaliação do “standard” internacional que mais directamente lhe era aplicável. Essas iniciativas, contudo, haviam sido conduzidas por iniciativa própria e sem ter em vista especificamente dar resposta a um FSAP. Por esse motivo, não se encontravam assegurados critérios de avaliação homogéneos, nomeadamente em termos do rigor e da minúcia aplicados, motivo pelo qual foi decidida a realização de raiz de novos exercícios de auto-avaliação ou a continuação dos exercícios iniciados, mas com a revisão dos critérios até então utilizados.

O processo de preparação do FSAP contemplou ainda outras componentes, para além dos “standards” e códigos.

A compilação dos indicadores de caracterização e de desempenho do sistema financeiro, bem como a implementação de “stress tests”, foram igualmente objecto de estudo antecipado pelas autoridades nacionais.

Em relação aos indicadores, o Banco de Portugal assumiu a responsabilidade pela coordenação dos trabalhos de compilação e de análise, dado que essa tarefa se enquadra no âmbito das suas funções, existindo vasta experiência no banco central quanto à análise sistemática de um conjunto de indicadores considerados adequados para a avaliação da estabilidade e do desempenho do sistema financeiro. Acresce ainda que o Banco de Portugal assumia, já naquele período, as funções de entidade coordenadora da participação de Portugal num exercício de compilação de Financial Soundness Indicators, promovido pelo FMI.

Por esses mesmos motivos, a preparação para o FSAP no que respeita aos indicadores financeiros (e aos FSI, em particular) não implicou qualquer iniciativa específica em acréscimo aos trabalhos em curso.

No que respeita aos “stress tests”, foi igualmente estabelecido que caberia ao Banco de Portugal coordenar o processo de preparação e de participação no FSAP, devido, nomeadamente, à especial importância do sector bancário no sistema financeiro nacional.

Refira-se que, no âmbito do Banco de Portugal, decorriam já, por esta altura, trabalhos internos relativos ao desenvolvimento de metodologias de “stress testing”, quer ao nível do Departamento de Supervisão Bancária – tendo em vista a aplicação dos testes pelas instituições supervisionadas –, quer ao nível do Departamento de Estudos Económicos – em que, por sua vez, os testes visavam uma abordagem a ser aplicada ao conjunto do sector bancário. Reconhecendo que o FSAP exigia uma abordagem mais integrada e justificava um impulso mais vigoroso nos trabalhos, os dois Departamentos actuaram de uma forma coordenada durante o processo de preparação.

No tocante ao sector segurador, o ISP encontrava-se também a desenvolver internamente uma metodologia de “stress testing”.

O grupo de trabalho dedicou-se ainda a identificar aspectos considerados críticos em termos de uma adequada preparação de todas as autoridades para o FSAP, especialmente em termos operacionais, como seja, por exemplo, a necessidade de assegurar a existência de versões em língua inglesa das disposições legislativas e regulamentares mais relevantes ou de outros documentos considerados interessantes para a futura missão do FMI.

Em Junho de 2004, o grupo de trabalho submeteu ao CNSF o seu relatório final, contendo os resultados de todos os exercícios de auto-avaliação levados a cabo pelas três autoridades de

supervisão, isoladamente ou de forma coordenada, bem como as conclusões do grupo sobre um conjunto questões respeitantes às três autoridades de supervisão que haviam sido suscitadas no decurso das auto-avaliações e que careciam de maior articulação.

Este relatório não encerrou, contudo, a fase de preparação para o FSAP. As vulnerabilidades detectadas nos exercícios de auto-avaliação requeriam a iniciativa das autoridades nacionais para a sua resolução, conforme resultou, aliás, dos planos de acção elaborados para cada um dos “standards” avaliados. Nesse sentido, e porque algumas das medidas preconizadas exigiam a continuidade da coordenação entre as autoridades, manteve-se a abordagem até então utilizada, no âmbito da qual o grupo de trabalho inter-institucional passou a ficar mandatado para procurar resolver as matérias de relevância comum e ainda para promover a execução das propostas de actuação a curto prazo constantes dos planos de acção.

Note-se que a implementação de medidas para ultrapassar algumas das deficiências detectadas nos exercícios de auto-avaliação não teve como objectivo principal garantir uma avaliação mais positiva no âmbito do FSAP que então se avizinhava. De facto, o aperfeiçoamento dos enquadramentos vigentes ou a correcção das respectivas vulnerabilidades constitui, em todas as circunstâncias, um objectivo das autoridades de supervisão, o qual deve ser prosseguido assim que seja detectada matéria que justifique intervenção. Aliás, o propósito do FSAP consiste na melhoria das condições que promovam a estabilidade e o bom desempenho do sector financeiro, independentemente de essa melhoria ser alcançada após a realização de uma avaliação ou no âmbito da sua preparação.

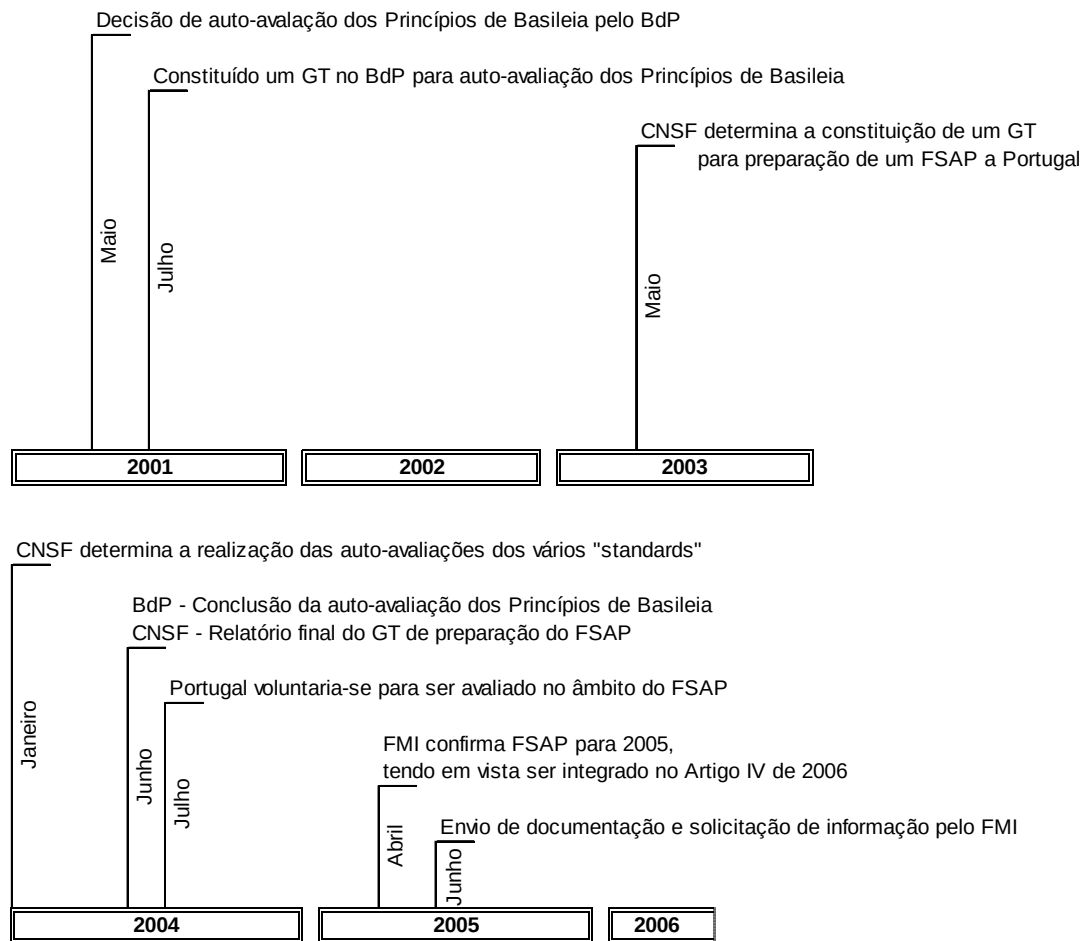
3.3. Comunicação ao FMI do interesse em participar no FSAP

Na sequência deste processo de preparação, o CNSF considerou que seria oportuno manifestar ao FMI o interesse de Portugal em participar no FSAP, o que veio a ocorrer em Julho de 2004, por carta remetida pelo Governador do Banco de Portugal. No mesmo contacto, foi proposto ao FMI, como data indicativa para a realização do exercício, e tendo em atenção o calendário das consultas do FMI ao abrigo do Artigo IV, o Outono de 2005.

Em Abril de 2005, e após uma primeira resposta à missiva de Portugal dando conta da satisfação do Fundo pelo interesse manifestado, o FMI confirmou o agendamento do FSAP a Portugal para o ano fiscal que se iniciaria em Maio de 2005, de modo a concluir o FSAP no contexto da consulta do Artigo IV de 2006.

O esquema cronológico seguinte sintetiza o processo de preparação do FSAP, evidenciando os seus momentos-chave.

Figura 1: Esquema cronológico da preparação do FSAP



4. Processo de avaliação de Portugal

Do processo descrito no capítulo anterior terá ficado claro que as autoridades portuguesas reconheceram, desde cedo, os benefícios associados ao FSAP.

Na verdade, apesar da condição robusta e estável do sistema financeiro português e da adequação geral dos normativos legais e regulamentares, bem como das práticas de regulação e de supervisão, nem por isso deixava de haver interesse em submeter o sector financeiro nacional à avaliação do FMI. Neste enquadramento, as principais motivações consistiam na vantagem em conhecer as opiniões e as recomendações de um painel de avaliadores externos, isentos de juízos prévios sobre as condicionantes do sector financeiro português e com credibilidade. Além do mais, uma avaliação com estas características revelava-se especialmente importante num contexto de progressiva globalização e, em especial, no quadro de integração financeira a nível europeu.

Assim, a manifestação do interesse em participar no Programa dependia apenas do julgamento sobre o momento mais oportuno para a realização da avaliação do sector financeiro português.

Em Julho de 2004, as autoridades tinham já reunido conhecimento e experiência suficientes sobre o FSAP. Por outro lado, o FSAP já havia sido aplicado a um conjunto alargado de países com sectores financeiros equiparáveis ao português em termos de estágio de desenvolvimento. Na União Europeia, designadamente, verificava-se uma adesão significativa ao Programa, com oito dos então quinze Estados-Membros a terem sido objecto de avaliações (terminadas ou em curso) e havendo informação sobre o previsível agendamento de avaliações próximas para a maior parte dos restantes Estados-Membros. Era, por isso, também evidente que uma avaliação do sector financeiro português começaria a ter cabimento na agenda do FMI.

4.1. Âmbito da avaliação

A avaliação do sector financeiro português abrangeu todas as componentes que são habitualmente analisadas no âmbito do FSAP, conforme descrição apresentada no Capítulo 2, designadamente:

- (1) Análise de indicadores macro-financeiros e macro-prudenciais que caracterizam a estrutura e condição financeira do sector, incluindo os designados “Financial Soundness Indicators” (FSI);

- (2) Análise da capacidade de resistência do sector financeiro a possíveis choques macroeconómicos e financeiros de natureza excepcional, embora plausíveis, através da realização de testes de esforço (“stress tests”);
- (3) Análise da qualidade dos sistemas de regulamentação e de supervisão, através da avaliação do grau de observância de um conjunto de “standards” e códigos, que estabelecem as boas práticas internacionais; e
- (4) Análise da envolvente legal e institucional e das políticas financeiras de uma forma mais ampla.

A análise de indicadores foi inteiramente conduzida pela equipa de avaliadores do FMI, à qual as autoridades nacionais disponibilizaram toda a informação solicitada, salvaguardando sempre a devida confidencialidade dos dados, nomeadamente através da não disponibilização de dados desagregados ou de dados cujos valores agregados pudessem, ainda assim, permitir retirar informação sobre a condição de determinadas instituições ou grupos financeiros.

Os dados disponibilizados incluíram informação sobre:

- o A estrutura do sector financeiro, com detalhe sobre o número e o tipo de instituições em actividade e sobre a respectiva representatividade;
- o A condição financeira das diferentes componentes do sector financeiro. No caso do sector bancário foram fornecidos indicadores sobre os níveis de solvabilidade e de liquidez e ainda sobre a qualidade e composição dos activos;
- o O desempenho do sector financeiro, em termos de rendibilidade, eficiência e exposição a alguns factores de risco;
- o Outros sectores da economia, nomeadamente empresas, famílias (em particular dados sobre os níveis de endividamento) e imobiliário;
- o Outra informação “ad hoc”, conforme solicitada pela equipa de avaliadores.

Para a grande maioria dos dados foram disponibilizadas séries históricas, para o período 1999 a 2005. Não obstante, importa sublinhar que os dados relativos a 2005 reflectiam algumas limitações susceptíveis de condicionar a análise dos avaliadores. Com efeito, em 2005 assistiu-se, em Portugal como em outros países, à implementação das Normas Internacionais de Contabilidade, pelo que a evolução dos indicadores acabaria por reflectir, inevitavelmente, essa transição de regime contabilístico. Acresce ainda que os ritmos de transição diferenciados permitidos pela regulamentação aplicável implicaram realidades distintas no universo das instituições do sistema bancário, pelo que constituiu opção das autoridades nacionais utilizar uma amostra homogénea de instituições. Assim, os dados

compilados referiram-se apenas a um subconjunto do sistema, correspondente a cerca de 87 por cento do seu activo total. Estas condicionantes implicaram naturalmente problemas na comparação intertemporal e obrigaram ao uso da devida cautela neste exercício¹⁹.

No que respeita ao programa de “stress tests” levado a cabo no âmbito do FSAP, o Banco de Portugal publicou já um artigo dedicado especificamente a essa matéria, pelo que se remete o leitor para essa outra publicação²⁰.

A verificação do cumprimento de “standards” internacionais e a análise geral da envolvente legal e institucional e das políticas financeiras num sentido mais amplo constituíram a componente mais qualitativa do FSAP. A avaliação destes elementos assentou, essencialmente, nos relatórios de auto-avaliação elaborados pelas autoridades nacionais relativamente a cada um dos “standards” sujeitos a avaliação, nas respostas das autoridades a um conjunto de questionários temáticos, na apreciação do enquadramento legal e regulamentar relevante e ainda na condução de entrevistas e na participação em discussões com um conjunto amplo de entidades e agentes económicos e políticos nacionais, incluindo as próprias autoridades, órgãos ministeriais, entidades gestoras dos mercados regulamentados, instituições de crédito e empresas de investimento, associações representativas das instituições e analistas de mercado.

A avaliação relativa aos “standards” internacionais abrangeu, essencialmente, quatro “standards”: os “Core Principles for Effective Banking Supervision” (BCP), do Comité de Basileia; os “Objectives and Principles for Securities Regulation” (IOSCO Principles), da IOSCO; os “Insurance Supervisory Principles” (ISP), da IAIS e ainda as “40+9 Recommendations” do GAFI sobre o combate e prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo.

Neste último caso, a avaliação foi conduzida no contexto das avaliações mútuas dos membros do GAFI, pelo que não foi levada a cabo pela missão do FMI. De qualquer modo, esta avaliação foi articulada com a agenda do FSAP e as suas conclusões foram integradas no programa de avaliação do sector financeiro português através da elaboração de um ROSC sobre esta matéria. Não obstante, dada a natureza específica desta avaliação e precisamente o facto de ela ter ocorrido, na prática, fora da esfera do FSAP, não serão detalhados neste artigo os respectivos procedimentos de avaliação, nem apresentados os seus resultados.

¹⁹ Refira-se que estas limitações condicionaram todo o tipo de análises do sistema bancário relativos ao ano de 2005, inclusive aquela que consta do Relatório de Estabilidade Financeira daquele ano.

²⁰ Occasional Paper 1/2007, “Financial Sector Assessment Programme: Banking System Stress-Testing Exercise”, Departamento de Estudos Económicos, Banco de Portugal, Abril 2007.

Para além destes quatro “standards”, também as políticas e práticas das autoridades nacionais em matéria de transparência foram objecto de avaliação, ainda que não sob a forma de verificação do cumprimento de “standards”. A transparência das autoridades foi analisada no âmbito de cada um dos “standards” sectoriais, para além de ter sido objecto de um questionário específico.

Finalmente, os sistemas de pagamentos foram analisados através de um questionário específico. A missão do FMI considerou que, existindo uma avaliação recente dos sistemas de pagamentos do Eurosistema (nomeadamente do TARGET), não se justificava a aplicação dos “Core Principles for Systemically Important Payment Systems” aos sistemas de pagamentos nacionais.

4.2. Avaliação de “standards” no âmbito do FSAP

Conforme decorre do ponto anterior, a equipa de avaliadores do FMI centrou-se nos três “standards” sectoriais, relativos ao sector bancário, ao sector segurador e dos fundos de pensões e ao sector do mercado de valores mobiliários, o que se encontra em linha com outras avaliações recentes a países desenvolvidos.

Dado o âmbito deste artigo, e na medida em que o Banco de Portugal não tem competências em matéria de seguros, nem esteve, por esse motivo, envolvido directamente na avaliação do “standard” da IAIS, a análise que se segue irá limitar-se aos “standards” de Basileia e da IOSCO.

O papel do Banco de Portugal nestes dois “standards” decorre das suas funções de autoridade de supervisão prudencial da actividade das instituições de crédito – abrangidas pelos Princípios de Basileia – e das empresas de investimento e outras sociedades financeiras – contempladas, em parte, nos Princípios da IOSCO. Os Princípios da IOSCO abrangem também a dimensão comportamental das instituições referidas, para além da componente sobre a regulação do mercado de valores mobiliários e de outros agentes de mercado, o que implica que a responsabilidade quanto a este “standard” tenha sido partilhada com a CMVM.

a) Princípios Básicos de Basileia para uma Supervisão Bancária Eficaz

Os Princípios de Basileia constituem o “standard” internacional de referência para avaliar a qualidade da regulação e da supervisão do sistema bancário, consistindo, portanto, um “benchmark” face ao qual podem ser identificadas fragilidades dos sistemas de supervisão.

O seu objectivo consiste na promoção de sistemas financeiros sólidos e estáveis, através do contributo directo para a melhoria da qualidade da supervisão e para a construção de infra-

estruturas legais e regulamentares mais robustas. Nessa perspectiva, os “standards” visam assegurar que as autoridades de supervisão agem de maneira eficaz e que, por outro lado, as instituições desenvolvam a sua actividade de forma prudente e estável.

Para esse efeito, foram estabelecidos 25 Princípios abrangendo um conjunto de boas práticas referentes a todas as áreas materiais para um sistema de supervisão eficaz. Em particular, os Princípios abrangem os seguintes blocos temáticos:

- o *Objectivos, autonomia, poderes e recursos da autoridade de supervisão* (Princípio 1) – Este Princípio, que se desagrega em seis sub-princípios, refere-se aos pré-requisitos necessários para que a autoridade de supervisão possa exercer a sua actividade de forma eficaz, incluindo a existência de objectivos e responsabilidades bem definidos, o facto de se encontrar consagrada a sua independência e de serem atribuídos ao supervisor os poderes suficientes para o exercício da sua função, para além da existência de normas sobre a troca de informação e aspectos de confidencialidade e ainda sobre a protecção jurídica dos supervisores.
- o *Procedimentos de autorização e estrutura das instituições* (Princípios 2 a 5) – A existência de definições claras das actividades permitidas às instituições que operam no sistema bancário e de critérios e práticas objectivos e claramente estabelecidos para a concessão de autorizações para o exercício da actividade bancária, é abordada nos Princípios 2 e 3. Os Princípios 4 e 5 referem-se aos poderes das autoridades de supervisão no que respeita à estrutura accionista das instituições e às decisões que alterem significativamente o perfil de risco das instituições.
- o *Regulamentação e requisitos prudenciais* (Princípios 6 a 15) – Este bloco de Princípios abrange toda a infra-estrutura regulamentar do sector bancário, em termos prudenciais, incluindo as regras sobre adequação de fundos próprios, políticas de concessão de crédito, provisionamento, concentração de riscos, crédito a entidades relacionadas, políticas e procedimentos de gestão de risco, controlo interno e políticas de prevenção da utilização indevida dos serviços bancários.
- o *Métodos de supervisão* (Princípios 16 a 20) – Em complemento à dimensão regulamentar, este conjunto de Princípios aborda as práticas de supervisão propriamente ditas, incluindo os procedimentos de supervisão “off-site” e “on-site”, a existência de um diálogo contínuo com os órgãos de administração das instituições, os meios de recolha, tratamento e análise dos reportes remetidos pelas instituições e, em particular, o exercício da supervisão em base consolidada.

- o *Requisitos de informação* (Princípio 21) – Este princípio refere-se à autoridade e às práticas do supervisor para assegurar que a informação contabilística e prudencial produzida e publicada pelas instituições é fidedigna.
- o *Poderes das autoridades para impor medidas correctivas* (Princípio 22) – Este Princípio diz respeito à competência e à capacidade da autoridade de supervisão em impor medidas correctivas de forma tempestiva, quando as instituições infringem as regras prudenciais.
- o *Supervisão numa base transfronteiriça* (Princípios 23 a 25) – O último bloco de Princípios refere-se à supervisão global de grupos financeiros, incluindo o acompanhamento da sua actividade no exterior, bem como ao processo de supervisão das actividades em território nacional de bancos estrangeiros. A existência de procedimentos de intercâmbio de informação e de cooperação com congéneres estrangeiras é igualmente abordada neste bloco de Princípios.

O quadro de avaliação das infra-estruturas de supervisão estabelecido pelos Princípios de Basileia define ainda, para além dos Princípios acima descritos, um conjunto de pré-requisitos considerados indispensáveis para uma supervisão eficaz, os quais, no entanto, não são incluídos entre os Princípios por não se encontrarem, habitualmente, sob a jurisdição das autoridades de supervisão. Estas pré-condições abordam matérias relativas à infra-estrutura legal do país e às políticas económicas, pelo que transcendem o âmbito da regulamentação prudencial e da acção da autoridade de supervisão. Em particular, no âmbito dos Princípios de Basileia podem ainda ser sujeitos a avaliação: (1) as condições e as políticas macroeconómicas; (2) a infra-estrutura legal em matéria de certeza jurídica dos contratos, regime de insolvência, regime contabilístico ou governo corporativo; (3) a disciplina de mercado; (4) os procedimentos para a liquidação de bancos, (5) os mecanismos de controlo da propagação de efeitos sistémicos, nomeadamente os sistemas de garantia de depósitos.

Refira-se que o “standard” de Basileia anteriormente descrito – que corresponde àquele que foi sujeito a avaliação em Portugal – constitui a versão inicial dos Princípios Básicos de Basileia, emitida em 1997. Mais recentemente, o Comité de Basileia sentiu necessidade de harmonizar os seus Princípios com os desenvolvimentos entretanto ocorridos ao nível da regulação e da supervisão bancárias, pelo que procedeu a uma actualização deste “standard”, cuja nova versão foi emitida em 2006. Como se depreende, a avaliação do cumprimento deste “standard” em Portugal ocorreu ainda antes da sua revisão, pelo que se baseou na primeira versão dos Princípios de Basileia.

A este respeito, deve ser salientado que a mencionada alteração não implicou uma revisão profunda dos Princípios, mas apenas alguns ajustamentos para promover a sua actualidade e a materialidade face a uma nova realidade. Com efeito, apesar da actualização, os Princípios estabelecidos na versão anterior – que aliás correspondem, na generalidade, ao conjunto de Princípios da versão revista – constituem, agora como então, referências intemporais que se mantêm válidas, pelo que a revisão não compromete de forma alguma a validade das avaliações conduzidas com base na versão inicial dos Princípios (conforme reconhecido, aliás, pelo Comité de Basileia).

Sublinha-se, aliás, que ao longo da avaliação era conhecido o processo de actualização que ia ocorrendo no Comité de Basileia, mas nem por isso o FMI ou o Banco de Portugal entenderam necessário aguardar pela emissão da nova versão do “standard”, nem consideraram importante actualizar a avaliação conduzida quando, na sua fase final, o “standard” revisto foi publicado. Acresce ainda que, conforme se verá adiante, os avaliadores do FMI, conhecedores do teor das alterações que se preparavam no Comité de Basileia, tentaram aplicar já, na sua avaliação, alguns dos critérios subjacentes à nova versão dos Princípios²¹.

A metodologia de avaliação adoptada pela equipa do FMI seguiu aquela que foi estabelecida pelo Comité de Basileia²².

Nesse sentido, o grau de observância de cada Princípio foi analisado por referência a um conjunto de critérios, com dois níveis de relevância. Os critérios essenciais dizem respeito àqueles elementos que devem estar presentes nos enquadramentos regulamentares e de supervisão avaliados para que se possa considerar que o Princípio é cumprido. Por sua vez, os critérios adicionais referem-se a elementos complementares que contribuem para enquadramentos mais robustos e cuja implementação é aconselhada. Neste contexto, a plena observância de um Princípio requer, em geral, o cumprimento de todos os seus critérios essenciais. Os critérios adicionais podem, pontualmente, ser considerados especialmente importantes em determinados sistemas bancários e, nesse sentido, podem igualmente concorrer para a determinação da observância do Princípio. A escala de avaliação dos Princípios é composta pelas seguintes “notações”: “Observado”; “Globalmente observado”; “Não observado de forma material”; “Não observado” e “Não aplicável”.

No que respeita aos métodos de avaliação, a equipa do FMI beneficiou do relatório de auto-avaliação detalhado que havia sido elaborado pelo Banco de Portugal e que foi

²¹ Vide nota de rodapé n.º 36, na página 50.

²² Basel Committee on Banking Supervision (1999), “Core Principles Methodology”.

oportunamente remetido ao Fundo antes da primeira missão. Este documento foi complementado com a disponibilização de toda a legislação e regulamentação relevantes para a avaliação, bem como de outros documentos internos sobre os procedimentos de supervisão aplicados pelo DSB. Para além da análise desta documentação, os avaliadores tiveram a oportunidade, durante a primeira visita da missão do FMI, de esclarecer dúvidas e de debater pontos de vista com o Banco de Portugal, através da realização de inúmeras reuniões com os técnicos mais directamente relacionados com cada um dos blocos de Princípios, bem como com os responsáveis do DSB, na figura dos seus Coordenadores e Direcção.

Refira-se, finalmente, que a equipa de avaliadores seleccionada pelo FMI revelou, no caso de Portugal, a preocupação em garantir avaliações eficazes, tendo em conta as características do sistema financeiro. A equipa foi composta por dois técnicos, que, para além de uma elevada experiência na supervisão bancária, conciliavam duas características decisivas para um melhor conhecimento da realidade nacional: o conhecimento da realidade bancária europeia (pelo facto de um técnico ser de nacionalidade belga e com carreira na autoridade de supervisão desse país) e o domínio da língua portuguesa (dado que o outro técnico era de nacionalidade brasileira).

b) Objectivos e Princípios da IOSCO para a Regulação dos Valores Mobiliários

Os Princípios da IOSCO constituem o “standard” internacional de referência para a regulação relativa aos mercados de valores mobiliários.

Os Princípios da IOSCO concorrem para aqueles que são considerados os três principais objectivos da regulação neste sector: (1) a protecção ao investidor; (2) mercados equitativos, eficientes e transparentes; e (3) e a prevenção do risco sistémico.

Em particular, a IOSCO considera que a protecção do investidor face a práticas enganosas, manipuladoras ou fraudulentas constitui a missão fundamental das autoridades de supervisão do sector, a qual deve ser prosseguida através do primado da transparência e da divulgação de informação ao público. Naturalmente que também constituem objectivos dos reguladores e supervisores a promoção de mercados eficientes e equitativos, condição fundamental para sistemas financeiros evoluídos e estáveis. A contenção de riscos e a redução de potenciais efeitos sistémicos de problemas que possam surgir são também aspectos que devem ser considerados pelas autoridades.

O “standard” da IOSCO compreende trinta Princípios, respeitantes a oito temas principais, nomeadamente:

- o *Princípios relacionados com a autoridade de regulação e de supervisão* (Princípios 1 a 5) – Abordam a capacidade das autoridades competentes em exercer a sua actividade com eficácia, o que implica a existência de objectivos e responsabilidades bem definidos, a necessidade de ser assegurada a independência e de serem atribuídos ao supervisor os poderes suficientes para o exercício da sua função. Abordam ainda a existência de normas sobre a troca de informação e sobre o regime de confidencialidade, bem como sobre a protecção jurídica dos supervisores.
- o *Princípios relacionados com as designadas “self-regulatory organisations” (SRO)* (Princípios 6 e 7) – Respeitam aos Princípios que devem ser respeitados na actividade das SRO e na sua supervisão (em Portugal, estes organismos correspondem às entidades gestoras dos mercados regulamentados).
- o *Princípios relacionados com os poderes das autoridades para garantir o cumprimento das leis e regulamentos* (Princípios 8 a 10) – Em particular, abordam os poderes das autoridades de supervisão para a monitorização dos mercados, a investigação de possíveis incumprimentos, incluindo poderes de inspecção, e ainda a existência de capacidade para impor o cumprimento da regulamentação existente.
- o *Princípios sobre a cooperação entre autoridades* (Princípios 11 a 13) – Referem-se à existência da capacidade e de meios para o intercâmbio de informação entre as autoridades nacionais e as congéneres estrangeiras.
- o *Princípios relacionados com os emitentes de valores mobiliários* (Princípios 14 a 16) – Dizem respeito às normas existentes sobre a divulgação de informação pelos emitentes de valores mobiliários e o respectivo regime contabilístico, bem como sobre os direitos dos detentores de valores mobiliários.
- o *Princípios relacionados com organismos de investimento colectivo* (Princípios 17 a 20) – Abordam o regime que regula actividade dos organismos de investimento colectivo, incluindo critérios de elegibilidade das respectivas aplicações financeiras, estrutura dos OIC, segregação dos activos de clientes, divulgação de informação, critérios de avaliação dos activos, entre outros.
- o *Princípios relacionados com os intermediários financeiros* (Princípios 21 a 24) – Aplicam-se ao regime que regula a actividade dos intermediários financeiros, incluindo critérios de autorização, requisitos de fundos próprios, regras sobre o controlo interno e sobre a gestão de riscos. Abordam ainda os

procedimentos para fazer face à falência de um intermediário, tendo em vista a redução do risco sistémico.

- o *Princípios relacionados com o mercado secundário* (Princípios 25 a 30) – Referem-se às regras e aos procedimentos estabelecidos para que seja assegurada a integridade dos mercados secundários, nomeadamente por referência à promoção da transparência, à detecção e limitação de práticas de manipulação de mercados ou de outras práticas fraudulentas.

Os Princípios da IOSCO incorporam ainda, no âmbito do Princípio 30, as Recomendações da CPSS-IOSCO sobre sistemas de liquidação de valores mobiliários.

Como se compreende, os Princípios da IOSCO abrangem um conjunto diverso de actividades e de instituições. Com efeito, ao contrário dos Princípios de Basileia, aplicáveis apenas à actividade das instituições de crédito, este “standard” aplica-se, não apenas aos intermediários financeiros, mas também aos mercados de valores mobiliários, aos OIC, aos emitentes de valores mobiliários, às entidades gestoras dos mercados regulamentados, para além de outros agentes que participam nos mercados, tais como consultores financeiros.

Neste contexto, e de acordo com o quadro institucional de supervisão do sistema financeiro português, a avaliação dos Princípios da IOSCO em Portugal implicou o envolvimento de duas autoridades de supervisão, designadamente o Banco de Portugal e a CMVM.

Com efeito, o Banco de Portugal e a CMVM partilham competências quanto à supervisão dos intermediários financeiros. Em termos gerais, essa partilha efectua-se através da atribuição ao Banco de Portugal das responsabilidades quanto à supervisão prudencial dos intermediários financeiros, competindo à CMVM, em diversas áreas conjuntamente com o Banco de Portugal, a supervisão e regulação da componente “comportamental” das mesmas instituições.

Dadas as competências das duas autoridades nacionais, a participação do Banco de Portugal neste “standard” foi mais limitada do que aquela que coube à CMVM. Com efeito, o Banco de Portugal esteve envolvido nos Princípios que respeitam às próprias autoridades competentes (blocos de Princípios 1 a 5, 8 a 10 e 11 a 13) e ainda nos Princípios sobre instituições sujeitas à supervisão prudencial do Banco de Portugal, nomeadamente os intermediários financeiros (bloco de Princípios 21 a 24) e os organismos de investimento colectivo (bloco de Princípios 17 a 20)²³.

²³ O Princípio 30, que engloba as Recomendações da CPSS/IOSCO para os sistemas de liquidação de títulos, não foi sujeito a avaliação, caso contrário o Banco de Portugal estaria também envolvido na sua avaliação, dadas as suas competências em relação a alguns sistemas nacionais de liquidação de títulos.

O processo de avaliação teve por base a metodologia desenvolvida para este efeito pela IOSCO²⁴, pelo que o processo de determinação do grau de observância de cada Princípio foi guiado pela verificação de um conjunto pré-estabelecido de “key issues” e da resposta às respectivas “key questions”. Este processo é complementado por um sistema de “benchmarking”, de acordo com o qual o grau de observância de cada Princípio é determinado, de forma objectiva, pelas respostas às referidas “key questions”. A escala de avaliação dos Princípios é composta pelas seguintes “notações”: “Totalmente implementado”; “Globalmente implementado”; “Parcialmente implementado”; “Não implementado” e “Não aplicável”.

Os métodos de avaliação utilizados pela missão do FMI foram genericamente idênticos aos adoptados pela equipa de avaliadores do “standard” de Basileia, com a particularidade de, neste caso, estarem envolvidas duas autoridades de supervisão e de ser maior a diversidade de instituições consultadas durante a visita da missão.

Assim, a equipa do FMI beneficiou igualmente do relatório de auto-avaliação detalhado, o qual, neste caso, continha uma parte geral (com a descrição do enquadramento de supervisão dos mercados de valores mobiliários e que era comum às duas autoridades) e duas partes específicas, relativas à auto-avaliação de cada uma das autoridades. Sublinha-se que foi ponderada a elaboração de uma única auto-avaliação, que reflectiria a análise conjunta do Banco de Portugal e da CMVM. No entanto, considerou-se que a diferente natureza das competências das autoridades não aconselhava a integração, sendo mais clarificadora a avaliação autonomizada. De todo o modo, as autoridades articularam as suas posições, nomeadamente em matérias em que a partilha de responsabilidades era menos óbvia, tendo ainda procurado utilizar critérios consistentes nas suas avaliações.

4.3. Descrição do processo de avaliação em termos operacionais

O processo de avaliação desenrolou-se, em termos formais, ao longo de cerca de vinte meses, desde o momento em que o FMI confirmou a realização de uma avaliação do sector financeiro português (em Abril de 2005) até que foram publicados todos os relatórios resultantes da avaliação (em Janeiro de 2007).

Durante este período, podem identificar-se, essencialmente, quatro fases distintas, envolvendo diferentes tipos de participação das autoridades nacionais.

²⁴ IOSCO (2003), “Methodology for Assessing Implementation of the IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation”, Outubro.

Numa primeira fase, que se prolongou, grosso modo, até ao mês anterior à primeira visita da missão do FMI (dado que esse é o prazo estabelecido para envio de toda a documentação solicitada), as autoridades estiveram envolvidas na elaboração dos respectivos relatórios de auto-avaliação dos “standards” internacionais e na resposta aos vários questionários temáticos remetidos pelo FMI. Em particular, o Banco de Portugal respondeu aos seguintes questionários:

- o “Questionnaire on Transparency in Financial Policies”²⁵;
- o “Questionnaire on Payment Systems”;
- o “Questionnaire and Tables on the Banking Sector”²⁶;
- o “Questionnaire on Other Issues”²⁷.

Adicionalmente, nesta fase as autoridades procederam à tradução de toda a legislação e regulamentação relevante para o exercício, bem como de documentos de natureza interna que pudessem auxiliar a avaliação das práticas e dos procedimentos de supervisão.

A segunda fase correspondeu ao período das visitas “on-site” da missão do FMI.

No exercício de avaliação do sector financeiro nacional realizaram-se duas visitas²⁸.

A primeira, com a duração de duas semanas, teve lugar em Dezembro de 2005 e envolveu uma vasta equipa de avaliadores. Esta visita visou, essencialmente, a análise dos “standards” internacionais, através da verificação da sua implementação, em termos práticos. Conforme já referido, envolveu diversas reuniões, não apenas com as autoridades competentes, como com uma diversidade de outras entidades e agentes económicos. Nesta visita, a equipa de avaliadores procurou também discutir com as autoridades, e no

²⁵ Conforme referido anteriormente, a análise sobre a transparência foi realizada de forma autónoma para cada uma das autoridades de supervisão nacionais, pelo que as respostas remetidas pelo Banco de Portugal a este questionário diziam respeito, exclusivamente, ao Banco. Nesse contexto, a CMVM e o ISP enviaram igualmente respostas a um questionário semelhante.

²⁶ Questionário de caracterização detalhada do sector bancário, em termos de estrutura de mercado, rendibilidade, liquidez, qualidade dos activos, níveis de solvabilidade e de políticas e práticas de gestão de riscos, incluindo ainda algumas questões sobre matérias específicas, como a transição para o novo regime de adequação de fundos próprios (Basileia II).

²⁷ Este questionário abordava matérias avulsas, tais como a estrutura, o funcionamento e a monitorização dos mercados monetários, a caracterização do sistema nacional de garantia de depósitos, e ainda os desenvolvimentos no sector das empresas não-financeiras e no sector das famílias.

²⁸ Na realidade, alguns condicionalismos levaram a que, na prática, se tivesse realizado uma outra visita “on-site”. Com efeito, ao contrário do que se encontrava previsto, não foi possível realizar-se no momento da primeira visita o trabalho de campo referente ao “standard” sobre o sector segurador, pelo que o avaliador acabou por se deslocar a Portugal entre o final de Janeiro e o princípio de Fevereiro de 2006. Todavia, em termos formais, esta visita enquadra-se no âmbito da visita realizada em Dezembro de 2005.

seguimento de conversas prévias, realizadas à distância, o processo de implementação do programa de “stress tests”.

A segunda visita, ocorrida em Maio de 2006, teve uma duração mais reduzida e envolveu uma equipa de avaliadores mais limitada. Dado que, nessa fase, o processo de avaliação dos “standards” já se encontrava adiantado, o enfoque situou-se, essencialmente, na discussão dos “stress tests”, entretanto levados a cabo, e na análise de matérias relacionadas com a estabilidade financeira, em sentido mais amplo.

A terceira fase do processo correspondeu ao período de discussão que se seguiu às primeiras conclusões dos avaliadores. Em termos cronológicos, esta fase correspondeu, grosso modo, ao período subsequente às visitas “on-site”. Em regra, aliás, os primeiros relatórios de avaliação (ainda que naturalmente com uma natureza muito preliminar) são entregues imediatamente após a primeira e a segunda visitas (respectivamente, “Informal Note on Progress During First FSAP Mission” e “Aide-Mémoire”).

Esta fase incluiu, por um lado, a solicitação de esclarecimentos adicionais da parte dos avaliadores e, por outro lado, a apresentação às autoridades nacionais dos vários relatórios de avaliação e a respectiva análise e proposta de comentários. Conforme se pode verificar no esquema apresentado no Anexo A, até à ultimização dos relatórios decorreu um processo de sucessivas iterações sobre cada um dos documentos, ao longo do qual as autoridades apontaram algumas imprecisões, apresentaram propostas de clarificação sobre determinadas matérias ou contrapuseram diferentes interpretações em certas avaliações.

Finalmente, a última fase consistiu na finalização dos relatórios, no respectivo processo de aprovação no seio do FMI e na decisão sobre a publicação dos documentos.

Após a fase de comentários e de debate com as autoridades nacionais, a equipa de avaliadores submeteu os seus relatórios a um processo de revisão no seio do FMI, de forma a ser verificado o rigor e a consistência das avaliações, para além de ser dado cumprimento a outros requisitos formais.

Após aprovação dos relatórios pelo FMI, a decisão sobre a sua publicação compete, conforme descrito no Capítulo 2, às autoridades nacionais.

As autoridades portuguesas decidiram pela publicação de todos os documentos que não incluíssem conteúdos de natureza confidencial, incluindo os “Detailed Assessments” relativos aos três “standards” avaliados e duas “Technical Notes”²⁹. Nesse sentido, foi adoptado o

²⁹ As “Technical Notes” publicadas – “Technical Note on Stress Testing” e “Technical Note on Investor Protection, Disclosure, and Financial Literacy” – não são abordadas em detalhe neste artigo por duas ordens de razão. Em primeiro lugar, a sua natureza eminentemente técnica e detalhada não se justificaria, à partida num artigo com estas características, de teor mais descritivo e generalista. Além

princípio da máxima transparência, em conformidade com prática que vem sendo adoptada pelos Estados-Membros da União Europeia nos FSAP conduzidos mais recentemente, conforme se pode constatar na Tabela 3³⁰.

Tabela 3: Políticas de publicação dos documentos do FSAP entre os Estados-Membros UE15³¹

Estado-Membro	Ano do FSSA	Standards	Publicações
Portugal	2006	Basileia + IOSCO + IAIS	Todos os documentos
Espanha	2006	Basileia + IOSCO + IAIS + CPSS-IOSCO + CPSS + IMF Transparency	Todos os documentos
Dinamarca	2006	Basileia + IAIS + CPSS-IOSCO + CPSS	Todos os documentos
França	2004	Basileia + IOSCO + IAIS + CPSS-IOSCO + CPSS + IMF Transparency	Todos os documentos
Reino Unido	2003	Basileia + IOSCO + IAIS + CPSS-IOSCO + CPSS + IMF Transparency	Todos os documentos
Itália	2006	Basileia + IOSCO + IAIS + CPSS-IOSCO + CPSS + IMF Transparency	Todos (excepto possíveis TN)
Países Baixos	2004	Basileia + IOSCO + IAIS + CPSS-IOSCO	Todos (excepto possíveis TN)
Bélgica	2006	Basileia + IOSCO + IAIS + CPSS-IOSCO	Apenas FSSA
Grécia	2006	Basileia + IOSCO + IAIS	Apenas FSSA
Irlanda	2006 (Update)	Basileia + IOSCO	Apenas FSSA
Áustria	2004	Basileia + IOSCO + IAIS	Apenas FSSA
Alemanha	2003	Basileia + IOSCO + IAIS + CPSS-IOSCO + CPSS + IMF Transparency	Apenas FSSA
Luxemburgo	2002	Basileia + IOSCO + IAIS + CPSS + IMF Transparency	Apenas FSSA
Suécia	2002	Basileia + IOSCO + IAIS + CPSS + IMF Transparency	Apenas FSSA
Finlândia	2001	Basileia + IOSCO + IAIS + CPSS-IOSCO + IMF Transparency	Apenas FSSA

4.4. Aspectos organizativos

A coordenação operacional da participação de Portugal no FSAP foi assegurada, em termos institucionais, pelo Banco de Portugal e, em particular, pelo Departamento de Supervisão Bancária.

O papel atribuído ao Banco de Portugal enquadrou-se no mandato desta entidade enquanto banco central e autoridade de supervisão. Com efeito, o Banco congrega nas suas competências e responsabilidades grande parte das matérias sujeitas a avaliação no FSAP, estando, desde logo, incumbido de velar pela estabilidade do sector financeiro português. A esta atribuição mais ampla, acrescem as responsabilidades em matéria de supervisão prudencial das instituições de crédito, empresas de investimento e outras sociedades

disso, correspondem precisamente a duas áreas que não se incluem no âmbito deste artigo: no primeiro caso, porque o programa de “stress tests” realizado no FSAP foi objecto de um artigo dedicado a essa matéria – BdP (2007), “Financial Sector Assessment Programme Portugal: Banking System Stress Testing Exercise” –; no segundo caso, porque a referida “Technical Note” se refere a uma matéria sobretudo da competência da CMVM.

³⁰ A comparação com as opções adoptadas em outros países sujeitos a avaliação no âmbito do FSAP deve ter em especial consideração o ano de realização do exercício, na medida em que se têm registado, em vários domínios, evoluções nas práticas e nos procedimentos dos participantes. No caso da política de publicações, por exemplo, e como referido anteriormente, tem-se assistido a uma crescente transparência na generalidade dos países avaliados, incentivada também pelo FMI. Além disso, o próprio número de “standards” avaliados tem evoluído no sentido de uma maior ênfase nas áreas consideradas de maior importância e na consequente diminuição do número de “standards” avaliados, para os mesmos tipos de países. Estes factores devem ser tidos em conta na comparação com países onde o FSAP se realizou há mais tempo.

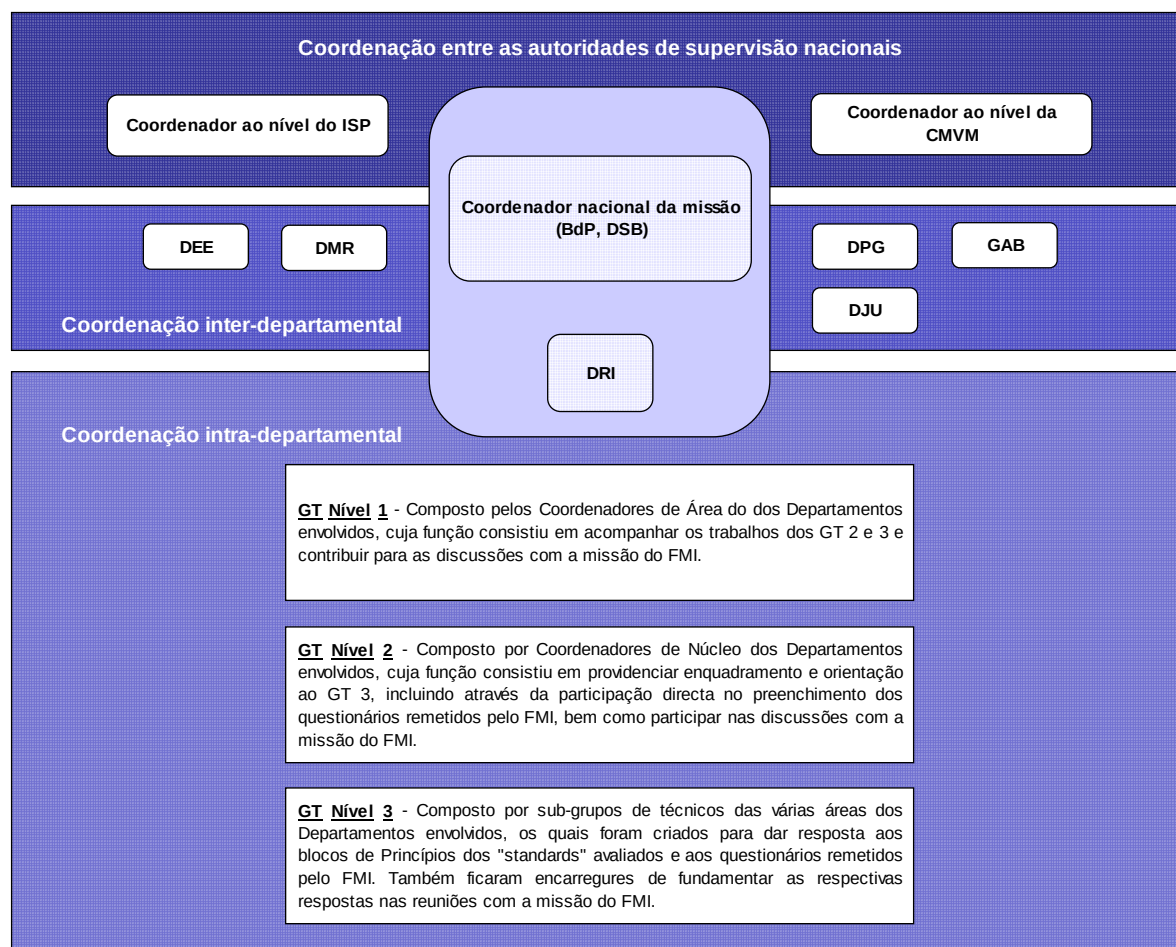
³¹ A tabela baseia-se na informação disponibilizada na página sobre o FSAP no “website” do FMI.

financeiras, de superintendência dos sistemas de pagamentos e de orientação e fiscalização dos mercados monetário e cambial, todas elas potencialmente sujeitas a avaliação no âmbito do FSAP. O Banco de Portugal assume ainda responsabilidades no combate e prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, para além de desempenhar funções dirigentes no Fundo de Garantia de Depósitos e de presidir ao Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, funções também relevantes no contexto de uma análise abrangente do sector financeiro. Por último, do conjunto de responsabilidades enumeradas anteriormente, decorrem múltiplas competências em termos de recolha e elaboração de estatísticas (nomeadamente monetárias e financeiras), de análise e de acesso a informação, valências acrescidas para o desempenho da função de coordenação do FSAP.

O papel do DSB, por sua vez, decorreu do reconhecimento da especial importância do sector bancário no sistema financeiro nacional e do facto de a avaliação do grau de observância do “standard” relativo aos Princípios de Basileia constituir uma das principais componentes sujeitas a avaliação no FSAP. O DSB havia sido, além disso, o Departamento do Banco de Portugal mais activamente envolvido no processo de preparação do FSAP, precisamente devido à auto-avaliação dos Princípios de Basileia, pelo que o seu papel durante a fase de realização do exercício surgiu também como corolário dos trabalhos prévios. Não obstante, a participação no FSAP envolveu a participação de outros Departamentos do Banco de Portugal, nomeadamente o Departamento de Estudos Económicos – em particular, a generalidade dos trabalhos relativos aos aspectos recém-publicados sobre “stress tests” –, o Departamento de Mercados e Gestão de Reservas, o Departamento de Sistemas de Pagamentos e o Departamento de Relações Internacionais.

Em termos operacionais, os trabalhos relacionados com a participação das autoridades nacionais no FSAP foram assegurados por uma estrutura de três “camadas”, que visou acomodar a necessidade de coordenação dos trabalhos ao nível do Departamento de Supervisão Bancária, a nível inter-departamental e ainda a nível inter-institucional.

Esta estrutura – designada de “Estrutura de missão” – encontra-se sintetizada, de forma esquemática, na Figura 2.

Figura 2: “Estrutura de missão” para o FSAP

Como se depreende do esquema apresentado, a função de coordenador desempenhou um papel essencial na resposta das autoridades nacionais, e em particular do Banco de Portugal, às diversas solicitações do FMI³².

Na primeira fase do FSAP, o coordenador actuou como ponto de contacto com o FMI, designadamente no que se refere à recepção e envio das respostas aos vários questionários e dos relatórios de auto-avaliação de "standards" internacionais; centralizou e articulou os contributos das áreas do DSB e dos restantes Departamentos do Banco de Portugal para elaboração dos relatórios de auto-avaliação e para as respostas aos referidos questionários; assegurou ainda, quando necessário, a articulação com as respostas das outras autoridades de supervisão, particularmente nos casos em que era exigida uma

³² A função de coordenador contou com a colaboração de um designado "pivot técnico", o qual, para além de auxiliar o coordenador nas suas diversas funções, foi incumbido de assistir, na medida do possível, a todas as reuniões entre a missão do FMI e os interlocutores do Banco de Portugal, durante a primeira visita, de forma a ser construída uma visão global sobre a forma como decorria a avaliação, procurando evitar eventuais inconsistências ou respostas incompletas por parte de cada grupo de interlocutores do Banco de Portugal.

resposta conjunta³³. Finalmente, coube ainda ao coordenador assegurar a organização e a preparação da visita do FMI. Para esta última tarefa, o coordenador contou com a colaboração de um elemento do Departamento de Relações Internacionais, cujo papel neste exercício consistiu no acompanhamento da missão do FMI durante as visitas, assegurando uma coordenação do exercício em termos logísticos.

Durante as visitas da missão do FMI, o coordenador continuou a funcionar como ponto de contacto com a equipa de avaliadores, desta vez quanto à centralização dos pedidos de informação, que o coordenador assegurava serem encaminhados para os elementos do Banco de Portugal mais habilitados para lhes dar sequência e cujas respostas o próprio coordenador se encarregava posteriormente de remeter aos avaliadores. Nesta fase, ao coordenador coube ainda funcionar como ponto centralizador de todas as informações sobre o desenrolar da visita, propondo eventuais acertos de posições quando fossem detectadas insuficiências nas informações prestadas aos avaliadores.

Na fase que se seguiu à primeira visita da missão do FMI, o coordenador continuou a exercer as suas funções de centralização e articulação dos contributos dos vários elementos envolvidos no FSAP, desta feita no que se refere às tarefas de análise crítica e de resposta aos projectos de relatórios do FSAP que iam sendo enviados pelo FMI com pedidos de esclarecimento e de comentários.

No que respeita aos trabalhos relacionados com a resposta às solicitações do FMI – quer as que decorreram das respostas aos questionários temáticos, quer as que se prenderam com a auto-avaliação dos “standards” internacionais, quer ainda com os pedidos de informação ou de esclarecimento avulsos que foram solicitados – a “Estrutura de Missão” contemplou a criação de sub-grupos de trabalho, de acordo com a repartição temática dos blocos de Princípios dos “standards” avaliados e dos questionários específicos remetidos pelo FMI. Cada sub-grupo incluiu, quando apropriado, técnicos com vocações diferenciadas (i.e. economistas e juristas) oriundos das diferentes áreas do Departamento, compreendendo um mínimo de quatro elementos, ainda que alguns deles pudessem desempenhar um papel complementar ou funcionar como “suplentes”.

Conforme representado na Figura 2, o trabalho destes sub-grupos era validado pelos sucessivos níveis de hierarquia, quer através da própria participação dos coordenadores de Núcleo na elaboração das respostas, quer através da revisão dos trabalhos pelos coordenadores de Núcleo e de Área.

³³ A excepção a este papel centralizador do coordenador correspondeu ao processo de “stress testing”, no âmbito do qual os membros da missão do FMI discutiram e articularam directamente com o DEE a realização, propriamente dita, do exercício.

5. Resultados do FSAP

Este capítulo apresenta os principais resultados do exercício de avaliação do sector financeiro português no âmbito do FSAP, conforme constam dos relatórios finais elaborados pela equipa de avaliadores, nomeadamente no FSSA e nos Detailed Assessments on Standards and Codes.

Em conformidade com a abordagem que tem sido adoptada, a ênfase será colocada nos aspectos que relevam para as competências do Banco de Portugal. Nesse contexto, serão apresentadas com maior detalhe as conclusões relativas ao sector bancário e à avaliação dos “standards” de Basileia e da IOSCO. Não obstante, e porque o artigo visa também uma síntese integrada do FSAP, serão igualmente assinalados alguns resultados gerais que respeitam mais directamente a outras autoridades.

5.1. Resultados gerais

A apreciação geral do FMI ao sistema financeiro português, incluindo às suas estruturas de supervisão, foi muito positiva, conforme decorre das seguintes conclusões expressas no FSSA³⁴:

- o “Em termos gerais, o sistema financeiro Português é saudável, bem gerido e competitivo, encontrando-se os riscos e as vulnerabilidades de curto prazo controlados de forma muito satisfatória, actualmente; o sistema encontra-se ainda reforçado por um quadro robusto de políticas financeiras” (pág. 5, “Executive Summary”, §1);
- o “A supervisão das instituições financeiras, bem como dos sistemas de pagamentos e de liquidação, é profissional e dinâmica, comparando muito bem com os “standards” internacionais.” (pág. 6, “Executive Summary”, §4).

Com efeito, a avaliação evidenciou, por um lado, a boa condição financeira dos sectores bancário e segurador e a capacidade dos mesmos para suportar choques adversos e, por outro lado, a qualidade da supervisão levada a cabo pelas três autoridades de supervisão nacionais, incluindo a componente de acompanhamento macro-prudencial do sistema financeiro, que foi considerada como sendo de elevada qualidade.

³⁴ FMI (2006), “Portugal: Financial System Stability Assessment, including Reports on the Observance of Standards and Codes on the following topics: Banking Supervision, Securities Regulation, and Insurance Regulation”, Outubro.

No que respeita ao sector bancário, a análise efectuada pelo FMI sublinhou a capacidade do sector em superar de forma satisfatória a envolvente económica difícil dos últimos anos e, particularmente, a capacidade para suportar choques adversos de grande magnitude, conforme resultou dos “stress tests” realizados.

Em particular, o FSSA referiu a existência, no sector bancário, de níveis de eficiência, rendibilidade e qualidade dos activos que comparavam bem com outros Estados-membros da União Europeia e de níveis de solvabilidade em linha com os níveis europeus (1º parágrafo da pág. 5), reconhecendo ainda que o mercado bancário é competitivo (pág. 8, §2).

Não obstante, o FMI identificou algumas fragilidades que requerem “uma vigilância contínua” por parte da autoridade de supervisão. A este nível, foi destacada uma exposição considerada “pouco usual” ao “equity risk” resultante dos fundos de pensões dos bancos e a existência de uma concentração de riscos no segmento imobiliário (incluindo o crédito hipotecário, crédito à construção, entre outros) e em grandes empresas não financeiras.

O caso particular dos fundos de pensões dos bancos portugueses foi considerado, pelo FMI, como um desafio para as instituições, dadas as necessidades de financiamento destes fundos e o facto de os mesmos representarem uma fonte expressiva de exposição ao risco de mercado por parte das instituições.

No caso do crédito hipotecário, o FMI destacou, como factor de risco, o elevado nível de endividamento das famílias. A este respeito, o facto de a grande maioria dos créditos se encontrar contratada a taxa variável implica que o risco de taxa de juro tenha sido transferido para as famílias, o que por sua vez aumenta o risco de crédito do sistema bancário que, por essa via, se pode tornar mais vulnerável a choques substanciais nas taxas de juro e/ou a evoluções adversas no rendimento das famílias ou nos níveis de desemprego. Acresce ainda que, de acordo com a análise do FMI, a intensificação da concorrência neste mercado havia conduzido a algum “relaxamento” dos critérios de concessão de crédito, incluindo o aumento dos rácios “loan-to-value”.

Ainda assim, o FMI sublinhou também que existia um conjunto de elementos mitigadores deste factor de risco, incluindo o facto de: (1) ao contrário de outros países europeus, o mercado imobiliário Português não registar sinais de uma bolha especulativa; (2) os níveis de riqueza das famílias se apresentarem confortáveis e ainda acima dos níveis de endividamento – sem prejuízo de existir alguma concentração nos níveis de riqueza que torna alguns grupos especialmente mais vulneráveis –; e (3) os rácios “loan-to-value” se encontrarem em linha com outros países europeus.

A exposição do sector bancário a um conjunto limitado de grandes empresas não financeiras constituiu, como referido, outros dos potenciais factores de risco assinalados pelo FMI. O FSSA apontou, em particular, que, à data, cerca de metade do valor do crédito a empresas se encontrava concentrado em cerca de 0,5 por cento do número total de devedores. Apesar de esta exposição ser sujeita, como referido pelo FMI, a uma supervisão atenta e de se encontrar dentro dos limites prudenciais, o contexto de incerteza no ambiente económico aconselhava, no entender do Fundo, uma especial atenção.

Em relação ao sector segurador, o FMI realçou igualmente o desempenho das empresas seguradoras nos últimos anos, referindo ter-se verificado “better alignment of premiums to risk in some categories, positive investment yields, slower growth in claims, some rationalization in personnel costs, and continuing market deepening” (pág. 20, §17).

Assim, o FSSA reconheceu que a solidez do sector segurador se tem reforçado e, apesar de ter referido a subsistência de algumas vulnerabilidades face a vários riscos de mercado, constatou que os “stress tests” indicaram existir capacidade para acomodar choques adversos severos (pág. 1, “Introductory box”, §3).

O relatório de avaliação reconheceu ainda que os riscos de contágio no sector financeiro nacional se apresentavam bastante limitados, dada a reduzida interligação entre as instituições/grupos financeiros. Com efeito, a actividade não bancária dos conglomerados financeiros existentes não era significativa e a exposição interbancária directa entre os bancos portugueses era também muito reduzida.

No que se refere à estrutura regulamentar e institucional e ao exercício da supervisão do sistema financeiro português – e para além da apreciação geral referida acima – a avaliação do FMI concluiu pela existência de um elevado grau de observância dos standards internacionais (nomeadamente dos Princípios de Basileia, da IOSCO e da IAIS), não obstante terem sido identificadas algumas fragilidades e consequentemente apresentadas recomendações (as quais se detalham nos pontos seguintes).

Em particular, o FSSA referiu que o enquadramento regulamentar do sector bancário é moderno e robusto, exibindo um elevado grau de observância dos standards internacionais, sendo que a supervisão do Banco de Portugal foi considerada activa, profissional e bem organizada (pág. 30, §43). Todavia, o FMI assinalou alguns aspectos que podem ser melhorados, como a implementação do sistema de avaliação do perfil de riscos das instituições que já se encontrava a ser desenvolvido pelo Banco de Portugal.

Quanto ao sector segurador, o FMI classificou a supervisão do ISP como muito profissional (pág. 34, §57). O nível de observância do “standard” da IAIS foi também elevado, tendo sido referido que as medidas e alterações legais que já se encontravam planeadas iriam resolver grande parte das fragilidades entretanto detectadas, de entre as quais se destacam, designadamente: um grau insuficiente de independência financeira do ISP e o facto de a lei vigente não reflectir, num nível considerado apropriado, requisitos de “fit and proper” para as funções-chave nas empresas de seguros.

Também em relação ao sector dos valores mobiliários, o FMI concluiu pela existência de um elevado grau de observância dos princípios da IOSCO, referindo que, quer o Banco de Portugal, quer a CMVM, desenvolveram práticas de supervisão adequadas para todos os participantes no mercado sob uma óptica baseada no risco (pág. 40, §83), sem prejuízo das recomendações propostas, que se detalham no ponto 5.4, as quais incluíram, à semelhança do sector segurador, uma referência à necessidade de reforço da autonomia financeira da CMVM.

O FSAP permitiu ainda ao FMI apreciar outras componentes da estrutura institucional e regulamentar do sistema financeiro português, o que resultou nas seguintes conclusões:

- o A infra-estrutura para a liquidação de pagamentos e transacção de títulos foi apreciada como altamente desenvolvida, eficiente, tecnologicamente avançada e robusta, de um ponto de vista de gestão do risco (pág. 1, “Introductory box”, §4);
- o A estrutura vigente para a gestão de crises foi julgada abrangente e bem desenvolvida, ainda que a coordenação entre as diferentes autoridades de supervisão pudesse beneficiar da existência de um comité formal de alto nível liderado pelo Ministro das Finanças (pág. 27, §34);
- o Os fundos de garantia de depósitos asseguram um nível apropriado de protecção e são bem geridos, sob a supervisão do Banco de Portugal, mas a transparência poderá ser reforçada (pág. 27, §35).

5.2. Resultados da avaliação dos Princípios de Basileia

A avaliação do “standard” sobre supervisão bancária revelou um elevado grau de observância das boas práticas internacionais emitidas pelo Comité de Basileia.

Do conjunto de vinte e cinco Princípios, apenas em dois casos o enquadramento regulamentar e de supervisão bancária nacional não obteve a classificação de plena observância, não tendo sido identificado qualquer Princípio em que não se verificasse observância. Os dois Princípios em que foram identificadas algumas limitações que impediram uma observância máxima foram os Princípios 12 e 16 (classificados como

“globalmente observados”), respectivamente porque a equipa de avaliadores considerou que: (1) era necessário desenvolver ainda mais, no Banco de Portugal, os recursos existentes no domínio da análise e da avaliação dos riscos de mercado e para o processo de validação de modelos internos das instituições; e (2) não se encontrava ainda implementada uma metodologia para a avaliação, de forma sistematizada, do perfil de risco das instituições.

Apresenta-se de seguida a apreciação detalhada da equipa de avaliadores ao cumprimento do “standard” de Basileia, por blocos de Princípios.

Objectivos, Autonomia, Poderes e Recursos do Banco de Portugal (Princípio 1)

De acordo com a equipa de avaliadores do FSAP, a Lei Orgânica do Banco de Portugal estabelece objectivos e responsabilidades claras para a função de supervisão das instituições de crédito e sociedades financeiras. A independência do Banco de Portugal também se encontra assegurada, não apenas através das disposições legais estabelecidas na própria Lei Orgânica, como pelos requisitos estabelecidos pelos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais, a que o Banco de Portugal pertence. A autonomia administrativa e financeira do Banco de Portugal encontra-se também estabelecida na lei, não estando o banco central sujeito ao regime financeiro da administração pública.

O quadro de competências legais do Banco de Portugal, enquanto autoridade de supervisão, também foi considerado robusto e abrangente, dadas as competências atribuídas, por lei, ao Banco de Portugal para autorizar, recusar ou mesmo revogar a autorização para o estabelecimento de instituições de crédito e sociedades financeiras e ainda tendo em consideração os poderes concedidos para a imposição de um conjunto diverso de medidas sancionatórias e correctivas para assegurar o cumprimento, pelas instituições supervisionadas, das normas legais e regulamentares aplicáveis.

Por sua vez, o quadro de cooperação entre as autoridades nacionais de supervisão do sistema financeiro, que engloba o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, complementado com os protocolos de cooperação bilaterais entre as três autoridades nacionais, foi considerado eficaz.

Neste contexto, os Princípios deste bloco foram considerados integralmente observados.

Procedimentos de autorização e estrutura das instituições (Princípios 2 a 5)

A equipa de avaliadores não detectou incumprimentos em qualquer dos critérios de análise subjacentes a este bloco de Princípios, tendo referido que as actividades permitidas às instituições de crédito e sociedades financeiras se encontram claramente estabelecidas na

legislação aplicável³⁵ e que existem critérios adequados de autorização de estabelecimento e de avaliação das participações qualificadas, os quais são aplicados de forma rigorosa pelo Banco de Portugal.

Sublinha-se, no entanto, que, a respeito do procedimento de autorização, a equipa de avaliadores recomendou que fosse transferida para o Banco de Portugal a competência que actualmente pertence ao Ministro das Finanças e da Administração Pública no que respeita ao caso particular de autorização de filiais e de sucursais de instituições de crédito oriundas de países não pertencentes à União Europeia.

Regulamentação e requisitos prudenciais (Princípios 6 a 15)

O quadro regulamentar vigente em matéria prudencial foi considerado adequado e em conformidade com as boas práticas internacionais.

Não tendo sido identificadas quaisquer limitações substanciais a este respeito, foram, não obstante, sinalizadas algumas questões muito específicas em que as actuais regras poderiam beneficiar de revisão ou de um aperfeiçoamento.

Em concreto, a equipa de avaliadores assinalou que poderia ser revisto o limite estabelecido pelo Banco de Portugal quanto aos instrumentos híbridos elegíveis para os fundos próprios de base. A este respeito, sem prejuízo de ter sido reconhecido que o Banco de Portugal adoptou uma definição de capital regulamentar mais rigorosa do que a que se encontra estabelecida no Acordo de Basileia – nomeadamente através da imposição de deduções acrescidas aos fundos próprios – foi igualmente apontado que o limite referido era, em Portugal, de 20%, enquanto que o Comité de Basileia havia estabelecido que a elegibilidade destes instrumentos para os fundos próprios de base deveria ser limitada a 15%.

Adicionalmente, a equipa de avaliadores recomendou que fosse acelerada a migração de um regime dual de cálculo de provisões (em que subsistem o cálculo de provisões regulamentares e de provisões económicas) para um regime integrado de provisionamento com base no risco.

No que se refere à aplicação, na prática, do quadro regulamentar estabelecido, a missão do FMI identificou uma vulnerabilidade, que acabou por traduzir-se numa avaliação de menor observância do Princípio 12. Esta dificuldade decorre da evidência de que as instituições recorrem, com frequência e intensidade crescentes, a metodologias e técnicas cada vez mais sofisticadas, havendo, nesse contexto, necessidade de assegurar que a capacidade do supervisor se ajusta à realidade em desenvolvimento. Todavia, na prática, as instituições/grupos financeiros portugueses não tinham ainda tomado a iniciativa de se

³⁵ Designadamente no Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

candidatar à utilização de modelos internos para fins regulamentares (riscos de mercado). Não obstante, aquela vulnerabilidade, que aliás foi reconhecida também pelo Banco de Portugal no processo de auto-avaliação, exige o reforço das competências do quadro técnico para a análise e avaliação de riscos de mercado e, em particular, para a validação dos modelos internos que virão a ser utilizados pelas instituições supervisionadas.

Métodos de supervisão (Princípios 16 a 20)

Os métodos e os procedimentos de supervisão aplicados pelo Banco de Portugal foram considerados eficazes e os reportes prudenciais avaliados como completos e úteis para um acompanhamento eficaz e para a detecção tempestiva de fragilidades financeiras nas instituições.

Ainda assim, o Princípio 16 acabou por ser considerado apenas como “Globalmente observado” pelo facto de o DSB não ter implementado ainda uma metodologia para a avaliação sistematizada do perfil de risco das instituições supervisionadas, instrumento hoje considerado essencial para uma supervisão baseada no risco. Apesar de este elemento constituir apenas um “critério adicional” para a avaliação do grau de observância do Princípio 16 – e, nesse sentido, a sua não verificação não dever penalizar, em princípio, a classificação atribuída –, a equipa de avaliadores considerou que, no contexto actual, este elemento assume uma importância acrescida, conforme acabou por ser reconhecido, aliás, na revisão dos Princípios de Basileia entretanto ocorrida³⁶. Contudo, a missão do FMI reconheceu que essa metodologia se encontrava em desenvolvimento, pelo que a sua recomendação foi apenas no sentido de uma rápida implementação³⁷.

O Banco de Portugal manifestou a sua discordância pela classificação atribuída ao Princípio 16, salientando, por um lado, o facto de, conforme já referido, o motivo que determina a classificação de “Globalmente observado” não constituir um requisito essencial para a avaliação deste Princípio. Por outro lado, o Banco de Portugal argumentou que o exercício de supervisão era já orientado pelo risco das instituições, ainda que tal não se encontrasse sistematizado sob forma de um sistema de avaliação de riscos.

Requisitos de informação (Princípio 21)

³⁶ Esta situação evidencia a preocupação dos avaliadores em tentar assegurar a actualidade dos Princípios de Basileia, os quais, conforme referido no ponto 4.2. deste artigo, se encontravam a ser revistos, na altura da avaliação do sector financeiro português.

³⁷ Refira-se que a metodologia de avaliação em causa corresponde ao actual Modelo de Avaliação de Riscos (MAR), conforme divulgado na Consulta Pública n.º 2/2007, de 20 de Julho, sobre o Modelo de Avaliação de Riscos.

Dado que o regime contabilístico nacional se encontra em linha com o Direito Comunitário (que, por sua vez se baseia nas Normas Internacionais de Contabilidade), não foram suscitadas questões relativamente a este Princípio. Foram, pelo contrário, salientados os poderes conferidos ao Banco de Portugal para estabelecer requisitos de informação contabilística para efeitos prudenciais, para solicitar avaliações directamente aos auditores externos das instituições e para realizar inspecções “on-site” para avaliação da qualidade da informação.

Poderes das autoridades para impor medidas correctivas (Princípio 22)

A equipa de avaliadores considerou que o Banco de Portugal dispunha de poderes abrangentes para impor medidas correctivas, desde a “moral suasion” até a imposição de sanções sobre as instituições e respectivos responsáveis, incluindo a restrição ao exercício de determinadas actividades, a substituição dos órgãos dirigentes ou mesmo a revogação da autorização. Foi ainda salientado que, no caso particular de instituições em condições financeiras precárias, o Banco de Portugal tem poderes reforçados, que passam pela exigência de um plano de recuperação e saneamento e que podem incluir o direito de designar administradores provisórios.

Supervisão numa base transfronteiriça (Princípios 23 a 25)

O quadro regulamentar e os procedimentos de supervisão de grupos financeiros activos em diferentes países foi também considerado adequado, na medida em que contempla explicitamente as responsabilidades e os métodos de supervisão, quer quando estejam em causa filiais no estrangeiro de instituições com sede em Portugal, quer no caso das actividades em Portugal de grupos com sede no estrangeiro.

Não obstante, o FMI recomendou ao Banco de Portugal a implementação de um enquadramento para o intercâmbio de informação com as autoridades de supervisão do país de origem, no caso de filiais em Portugal de grupos financeiros com sede em países terceiros. Sobre esta matéria, o Banco de Portugal referiu que tem procurado assinar protocolos de cooperação bilaterais com todas as autoridades de países em que existem presenças mútuas relevantes das respectivas instituições.

A tabela disponibilizada no Anexo B apresenta a síntese da classificação atribuída a cada Princípio.

5.3. Resultados da avaliação dos Princípios e Objectivos da IOSCO

O resultado da avaliação dos Princípios da IOSCO foi também extremamente positivo, tendo sido classificados como “Totalmente implementados” vinte e seis dos vinte e nove Princípios avaliados³⁸.

Recorda-se que esta avaliação abrangeu as áreas de competência de duas autoridades nacionais – o Banco de Portugal e a CMVM – e que nem todos os Princípios são aplicáveis ao Banco de Portugal. Nesse contexto, e porque este artigo se limita à apresentação em detalhe das matérias que relevam para as responsabilidades do Banco de Portugal, importa discriminar a componente da avaliação que respeitou a esta entidade.

Nessa óptica, o Banco de Portugal esteve envolvido na avaliação de dezassete Princípios³⁹, dos quais apenas dois não obtiveram uma classificação de “Totalmente implementados” por motivos que respeitam também (mas não só) a matérias da competência do Banco de Portugal. Sublinha-se, de todo o modo, que, do ponto de vista das competências do Banco de Portugal, foi um único factor que determinou, em ambos os casos, a classificação com um grau de observância de “Globalmente implementado”; factor que, aliás, já havia determinado um menor grau de observância do Princípio 16 do “standard” de Basileia.

Assim, nos Princípios 10 e 22 a equipa de avaliadores considerou que o facto de não se encontrar ainda implementada uma metodologia para a avaliação, de forma sistematizada, do perfil de risco das instituições impedia a plena implementação dos Princípios.

De seguida, apresenta-se a apreciação qualitativa detalhada da equipa de avaliadores ao cumprimento do “standard” da IOSCO, por blocos de Princípios. Mais uma vez, alerta-se que apenas são abordadas as matérias que respeitam directamente ao Banco de Portugal.

Princípios relacionados com a autoridade de regulação e de supervisão (Princípios 1 a 5)

A equipa de avaliadores atestou a independência do Banco de Portugal e a sua autonomia financeira e administrativa, assinalando ainda o facto de as responsabilidades do Banco de Portugal se encontrarem explicitadas na lei. Foi ainda referido que o Banco de Portugal dispõe dos poderes e dos recursos adequados para o exercício das suas funções e que a sua estrutura organizativa e o governo interno da instituição contribuem para que o Banco de

³⁸ Recorda-se que o Princípio 30, que engloba as Recomendações da CPSS/IOSCO para os sistemas de liquidação de títulos, não foi sujeito a avaliação.

³⁹ Os blocos de Princípios sobre as designadas “self-regulatory organisations”, sobre os emitentes de valores mobiliários e sobre o mercado secundário não relevam para as competências do Banco de Portugal (neste último caso com excepção da componente dos sistemas de liquidação de títulos).

Portugal exerça eficazmente as suas funções. A existência de um sistema de responsabilização perante o público e perante o Governo foi também sublinhada.

Neste contexto, todos os Princípios deste bloco foram considerados plenamente observados, no que respeita à esfera de competência do Banco de Portugal⁴⁰. Todavia, foram apontados alguns aspectos onde existe espaço para melhoria, nomeadamente:

- o No facto de parecer existir alguma duplicação nos processos de autorização e registo de intermediários financeiros no Banco de Portugal e na CMVM, na medida em que, após a obtenção de autorização para o estabelecimento, os intermediários necessitam ainda de se registar na CMVM para efeitos do exercício das actividades que pretendem desenvolver. Em ambos os procedimentos, existem requisitos semelhantes que o intermediário deve cumprir. A este respeito, as autoridades explicaram que os procedimentos servem diferentes objectivos e têm diferentes âmbitos, pelo que, mais do que constituírem uma duplicação, eles tendem a complementar-se – opinião que, conforme se refere na avaliação, foi partilhada por alguns participantes no mercado. De todo o modo, a missão do FMI recomenda que seja analisado se é possível alcançar maior simplificação e harmonização dos processos;
- o Na política de transparência do Banco de Portugal, a qual pode beneficiar do recurso mais sistematizado a consultas públicas.

Princípios relacionados com os poderes das autoridades para assegurar o cumprimento das leis e regulamentos (Princípios 8 a 10)

Os avaliadores reconheceram que o Banco de Portugal dispõe de poderes de regulação e de supervisão abrangentes, incluindo a autoridade para assegurar o cumprimento das normas regulamentares. Complementarmente, as práticas de supervisão foram consideradas apropriadas e condizentes com uma abordagem de supervisão baseada no risco. Contudo, o facto de o Banco de Portugal não ter implementado um sistema de avaliação sistematizada do perfil de risco das instituições ditou uma classificação de “Globalmente implementado” no Princípio 10.

⁴⁰ Em termos formais, contudo, e na medida em que a avaliação deste “standard” foi conduzida de forma integrada para as duas autoridades de supervisão competentes, o Princípio 2 foi considerado “Parcialmente implementado”, devido ao facto de, à data, não se encontrar integralmente assegurada a independência financeira da CMVM.

Princípios sobre a cooperação entre autoridades (Princípios 11 a 13)

A equipa de avaliadores confirmou que existe um quadro de cooperação estabelecido em Portugal, quer em termos legais, quer na prática corrente das autoridades, e não apenas para a cooperação interna como também para a cooperação com congéneres estrangeiras.

Entre os mecanismos de cooperação vigentes, foi destacado o papel do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros e a existência de protocolos de cooperação bilaterais, quer entre o Banco de Portugal e a CMVM, quer entre estas autoridades e autoridades estrangeiras.

Princípios relacionados com organismos de investimento colectivo (Princípios 17 e 18)

Apesar do papel do Banco de Portugal na autorização destes organismos, a abordagem da avaliação destes Princípios respeitou mais directamente a matérias da responsabilidade da CMVM. Os Princípios deste bloco foram considerados plenamente implementados, sem comentários quanto às matérias da esfera de competência do Banco de Portugal.

Princípios relacionados com os intermediários financeiros (Princípios 21 a 24)

Os requisitos e critérios de atribuição de autorizações, bem como as regras prudenciais aplicáveis aos intermediários financeiros, foram considerados apropriados.

As práticas de supervisão destas entidades foram igualmente julgadas adequadas, sem prejuízo de ter sido novamente referenciado o facto de o Banco de Portugal não ter implementado ainda o sistema de avaliação sistematizada do perfil de risco das instituições, o que se traduziu numa classificação de “Globalmente Implementado” para o Princípio 22.

No âmbito do Princípio 24, a equipa de avaliadores recomendou que o Banco de Portugal completasse a elaboração de um manual de gestão de crises.

A tabela disponibilizada no Anexo C apresenta a síntese da classificação atribuída a cada Princípio.

5.4. Síntese das recomendações do FMI

No âmbito da sua avaliação ao sistema financeiro nacional, o FMI apresentou um conjunto de recomendações dirigidas às diferentes autoridades de supervisão e, em casos pontuais, às autoridades governamentais⁴¹.

Não obstante o FMI ter evidenciado as principais recomendações num quadro-síntese (Box 1, pág. 7 do FSSA), verifica-se que outras recomendações se encontram dispersas no texto do FSSA, nos ROSC ou nos Detailed Assessments.

A tabela apresentada de seguida consolida todas as recomendações emitidas pelo FMI no seguimento do FSAP, envolvendo o Banco de Portugal. Apesar de nas páginas anteriores já ter sido feita referência às principais recomendações do FSAP, outras medidas, de carácter mais técnico, e sem reflexo no grau de observância dos Princípios, foram também propostas. Mesmo que não justifiquem uma explicação detalhada, interessa enumerar também esse conjunto de recomendações.

Na medida em que reflecte todas as recomendações produzidas, a tabela pode considerar-se o plano de acção completo decorrente da avaliação do sector financeiro português no âmbito do FSAP.

Tabela 4: Compilação das recomendações da equipa de avaliadores do FSAP

Recomendação	Referência	Envolve articulação com outras autoridades?
Continue to carefully monitor key risk areas: household debt, especially toward more vulnerable sub-groups of household borrowers; corporate debt developments; banks' lending concentrations; and banks' external borrowing and the associated pricing and liquidity risks.	Main Recommendations of the FSAP (FSSA, Pág. 7, Box 1)	N
Continue to ensure bank capital levels are consistent with the evolving risk outlook and if necessary impose additional capital requirements using the discretion available under Basel II.	Main Recommendations of the FSAP (FSSA, Pág. 7, Box 1)	N
Improve statistics on housing market, in particular, as regards property prices.	Main Recommendations of the FSAP (FSSA, Pág. 7, Box 1)	N

⁴¹ Quanto às recomendações dirigidas às autoridades governamentais, foi recomendada a agilização dos processos judiciais de recuperação de dívidas, para além de haverem sido tecidas algumas considerações sobre a posição do Estado na Caixa Geral de Depósitos. Quanto a esta última questão, sublinha-se que as recomendações do FMI apontaram no sentido de ser assegurado que é prosseguido o actual relacionamento com a CGD, que é considerado de natureza “arms-length” e que concede à CGD autonomia comercial. Para além destas observações, a equipa de avaliadores apenas referiu que, a longo prazo, e em face dos desenvolvimentos que possam vir a ocorrer nos sistemas financeiros, poderá ser ponderado se continua a justificar-se a participação estatal na CGD.

Continue to foster banks' systems to accurately measure, monitor, and adequately control risks, and further strengthen the BdP's supervisory capacity in this area.	Main Recommendations of the FSAP (FSSA, Pág. 7, Box 1)	N
Perform further stress testing on the financial system at appropriate intervals, taking into account banks' linkages with the insurance sector and their employee pension funds.	Main Recommendations of the FSAP (FSSA, Pág. 7, Box 1)	Banco de Portugal - ISP
Fully implement the new system for risk profile assessment of credit institutions and other financial intermediaries, as planned.	Main Recommendations of the FSAP (FSSA, Pág. 7, Box 1) Recommended Action Plan to Improve Compliance with the Basel Core Principles (FSSA, Pág. 33, Table 4) + Detailed Assessment Recommended Action Plan to Improve Compliance with the IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation (FSSA, Pág. 42, Table 6) + Detailed Assessment	N
Cooperation between BdP and the CMVM on the oversight of Interbolsa could be buttressed by more formal arrangements.	FSSA, Pág. 25, §26	Banco de Portugal - CMVM
Business continuity planning on the industry level could be further strengthened, for instance with respect to coordination and simultaneous testing of the emergency procedures of all system providers as well as with respect to coordination and upgrading of business continuity plans of financial institutions and system providers in order to deal with wide-area disasters and serious lack of staff, including due to an avian flu pandemic.	FSSA, Pág. 25, §26	Banco de Portugal - CMVM
In the longer run and with the benefit of more experience locally and internationally, the authorities may wish to revisit the institutional structure and examine whether ongoing financial sector and regulatory developments warrant further refinements of one form or another.	FSSA, Pág. 27, §31	Banco de Portugal - CMVM - ISP
BdP should step up its expertise and operational capability in the area of market risks.	FSSA, Pág. 27, §32	N
While the BdP can take a wide range of corrective measures against problem financial institutions to restore them to health, its full discretion might be somewhat tempered, for example by establishing internal guidelines, mainly with the aim of minimizing potential costs for the deposit insurance.	FSSA, Pág. 27, §34	N
Coordination mechanisms amongst different institutions could be further formalized by creating a fullfledged, high level crisis management committee, chaired by the Minister of Finance, who is finally accountable publicly for the management and resolution of a systemic crisis, and including the current members of the CNSF.	FSSA, Pág. 27, §34	Banco de Portugal - CMVM - ISP
The transparency of the Portuguese deposit insurance schemes could be further enhanced by explicitly referring to the "least cost" principle in guiding deposit insurance involvement in a bank's restructuring process and clearly identifying an adequate target level for the deposit insurance resources.	FSSA, Pág. 27, §35	N
BdP has to further bolster its internal expertise on model validation and corporate governance evaluation.	BCP ROSC (FSSA, Pág. 31, §47)	N

The planned migration from the current dual system of calculating provisions (economic and regulatory provisions; the former is subject to a specific external audit review) to a more comprehensive risk based approach should be accelerated.	BCP ROSC (FSSA, Pág. 31, §48)	N
Enhance systems to measure, monitor and control market risk.	Recommended Action Plan to Improve Compliance with the Basel Core Principles (FSSA, Pág. 33, Table 4)	N
Enhance access to Credit Register data and further integrate the database with other off-site supervision tools.	Recommended Action Plan to Improve Compliance with the Basel Core Principles (FSSA, Pág. 33, Table 4)	N
Implement a framework with all home supervisors in order to exchange information that would improve the quality of risk assessment.	Recommended Action Plan to Improve Compliance with the Basel Core Principles (FSSA, Pág. 33, Table 4)	N
The BdP has developed a checklist for contingency situations. However, it does not yet have a comprehensive written contingency plan to deal with the failure of a financial institution. BdP should complete the preparation of its manual for financial crises.	IOSCO ROSC (FSSA, Pág. 41, §87)	N
The CMVM should coordinate with BdP to prepare detailed contingency plans that can be implemented in the event of market disruption.	IOSCO ROSC (FSSA, Pág. 41, §87)	Banco de Portugal - CMVM
Conclude review of MoU (BP-CMVM) and publish it on the website.	Recommended Action Plan to Improve Compliance with the IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation (FSSA, Pág. 42, Table 6)	Banco de Portugal - CMVM
The BdP should adopt a more systematic approach towards public consultation.	Recommended Action Plan to Improve Compliance with the IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation (FSSA, Pág. 42, Table 6)	N
BdP should finish the preparation of its manual for financial crises.	Recommended Action Plan to Improve Compliance with the IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation (FSSA, Pág. 42, Table 6)	N
The audit department of the BdP examines periodically the activity of the Banking Supervision Department (BSD) and submits the report to the Governor of the BdP. This report is also transmitted to the Board of Auditors of the BdP. The BdP may examine the need to further institutionalize and enhance the supervisory procedures through the introduction of a quality control process.	Detailed assessment of the Basel Core Principles, Comments to CP1(1)	N
There is no longer any rationale for giving the Minister of Finance the authorization power for non-EU banks. This power should therefore be transferred to the BdP	Detailed assessment of the Basel Core Principles, Comments to CP3	N

BdP has to be commended for having defined capital on a stricter way than in the Basel Capital Accord by establishing the need for additional deductions (intangible assets and excesses to large exposures limits). Regarding innovative instruments eligible for inclusion in Tier I capital BdP subjects the inclusion to a 20 per cent limit. However, in its October 1998 press release the Basel Committee has determined that acceptance of these instruments for inclusion in Tier I is to be limited to 15 per cent of Tier I. Although this condition has not yet been taken up in EU-Directives most member countries do apply said rule, based either on supervisory practice or on specific regulation. BdP is therefore recommended to review its Tier I inclusion rules.	Detailed assessment of the Basel Core Principles, Comments to CP6	N
The mission has been informed that BdP is presently revisiting the format of the credit register system (Central de Riscos) in order to enhance its efficiency as a supervisory tool. E.g. banks shall be required to communicate the rating attached to credits above €500.000 and BdP will establish the methodology that should underpin this practice. The mission recommends to lower this amount (e.g. €250.000).	Detailed assessment of the Basel Core Principles, Comments to CP8	N
The authorities could review whether some streamlining of the authorization process vis-à-vis the registration process (of the financial intermediaries) could be achieved.	Detailed Assessment of Observance of IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation, Comments to P1	Banco de Portugal - CMM

O Banco de Portugal reconheceu o potencial construtivo da generalidade das recomendações do FMI e, nesse sentido, empenhou-se na análise da relevância e da oportunidade de cada recomendação, tendo já promovido a implementação de algumas medidas, conforme se descreve no capítulo 7.

É importante notar que algumas das recomendações correspondem a problemas também já anteriormente identificados pelo Banco de Portugal (nomeadamente no âmbito do processo de auto-avaliação do “standard” de Basileia) e em relação às quais o próprio Banco de Portugal havia já tomado iniciativas. O caso mais flagrante desta situação respeita à metodologia de avaliação sistematizada do perfil de risco das instituições supervisionadas, cujo desenvolvimento o Banco de Portugal iniciou ainda antes do FSAP. Deve acrescentar-se que, nestes casos, as recomendações do FMI constituíram um estímulo adicional para que as medidas planeadas fossem efectivamente prosseguidas.

Finalmente, é também importante referir que o FMI acompanha o processo de implementação das recomendações do FSAP no âmbito das consultas anuais ao abrigo do Artigo IV.

Na visita ocorrida em 2007 – a primeira após a realização do FSAP – o FMI verificou, *in loco*, a implementação das recomendações resultantes do FSAP e concluiu que as autoridades portuguesas registaram progressos a esse nível⁴².

⁴² FMI (2007), “Staff Report for the 2007 Article IV Consultation with Portugal”, Agosto.

6. Comparação internacional dos resultados⁴³

A análise apresentada no Capítulo anterior evidencia o juízo muito positivo formado pela equipa de avaliadores do FMI quanto às condições de estabilidade e de desempenho do sector financeiro português e quanto à qualidade das suas infra-estruturas regulamentares e de supervisão.

Essa análise pode ainda ser complementada através de uma comparação dos resultados obtidos pelo sector financeiro nacional com aqueles que foram obtidos na avaliação de outros sistemas financeiros. A contextualização dos resultados do FSAP realizado em Portugal – nomeadamente face ao panorama europeu – é, de facto, útil para a interpretação do seu verdadeiro significado, para além de ser interessante conhecer o posicionamento do sector financeiro nacional, e das respectivas autoridades de supervisão, no contexto europeu.

No entanto, uma análise deste tipo requer a existência de indicadores de natureza minimamente objectiva, que se prestem a uma comparação directa entre países.

No contexto do FSAP, em que grande parte das avaliações é de natureza eminentemente qualitativa, os indicadores que mais se adequam a um exercício de comparação são aqueles que exprimem os resultados das avaliações de “standards” e códigos internacionais.

Com efeito, apesar das inúmeras ferramentas quantitativas utilizadas no FSAP (indicadores financeiros e macroeconómicos, “stress tests”, etc.), a análise produzida quanto ao sistema financeiro acaba por se traduzir num julgamento qualitativo sobre a sua robustez e sobre as suas principais vulnerabilidades e riscos financeiros. Nesse sentido, não é especialmente útil, no âmbito do quadro de análise do FSAP, comparar indicadores financeiros ou resultados de “stress tests” sem ter em consideração a respectiva interpretação e análise qualitativa.

Curiosamente, apesar da natureza mais vincadamente qualitativa da avaliação dos enquadramentos regulamentares e de supervisão, os seus resultados reconduzem-se, no FSAP, a notações objectivas, que resultam da aplicação de uma metodologia homogénea e detalhada, a qual, por esses motivos, assegura a consistência nas avaliações.

Além do mais, a componente dos sectores financeiros que é avaliada pelos “standards” consiste, precisamente, naquela sobre a qual as autoridades competentes mais são responsáveis e aquela em que as autoridades mais capacidade têm para influenciar.

⁴³ Para uma análise de natureza similar, aplicada ao “standard” da IAIS, consultar o artigo publicado pelo ISP: Guiné (2007), “O Financial Sector Assessment Program em Portugal”, Fórum – Revista Semestral do Instituto de Seguros de Portugal, n.º 23, Março.

Nessa perspectiva, o grau de observância dos “standards” internacionais acaba por ser, não só a componente mais facilmente comparável, como aquela cuja comparação mais pode contribuir para a implementação de medidas pelas autoridades competentes, no sentido do alinhamento com os seus pares.

A comparação do grau de observância dos “standards” exige o conhecimento das classificações atribuídas aos Princípios que compõem cada “standard”. Dado que estas classificações apenas constam dos “Detailed Assessments” e não figuram no FSSA, a comparação só é possível quando tenham sido publicados aqueles documentos.

Conforme se pode constatar nos pontos seguintes, o exercício de análise comparada agora apresentado realça os bons resultados obtidos por Portugal no que respeita à qualidade da regulação e da supervisão do sistema financeiro. Os resultados obtidos colocam, de facto, o enquadramento de supervisão nacional numa posição de destaque a nível europeu, de acordo com o entendimento do FMI.

Importa igualmente referir, como comentário geral, que, sem prejuízo da óbvia utilidade desta análise, não se considera que a classificação atribuída ao grau de observância dos Princípios seja capaz de exprimir todo o enquadramento que lhe subjaz. De facto, do ponto de vista das autoridades nacionais, mais do que a classificação final obtida, importa conhecer o juízo qualitativo da equipa de avaliadores e as respectivas recomendações.

A este comentário importa ainda acrescentar um outro motivo de cautela na interpretação destes resultados: as avaliações aos diferentes países foram realizadas em momentos do tempo diferentes e traduzem uma análise circunstancial de uma realidade dinâmica. Nesse sentido, é legítimo admitir que os resultados dos países onde o FSAP foi realizado há mais tempo já não permaneçam como uma fiel apreciação das condições actuais.

6.1. Comparação do grau de observância dos Princípios de Basileia

Para além de Portugal, foram seis os Estados-Membros da UE15 que publicaram o “Detailed Assessment” relativo ao “standard” de Basileia, designadamente: Dinamarca, Espanha, França, Itália, Países Baixos e Reino Unido. Este conjunto de países configura uma amostra bastante adequada ao exercício de comparação, dada a representatividade dos países no espaço europeu e as características relativamente próximas da realidade nacional em termos de desenvolvimento dos sistemas financeiros.

Tabela 5: Comparação do grau de observância dos Princípios Básicos de Basileia (UE15)

Core Principles	PT	DIN	ES	FR	IT	PB	RU
	2006	2006	2006	2004	2004	2004	2003
1 - Objectivos, Autonomia, Poderes e Recursos da Autoridade							
1.1 - Objectivos	O	O	GO	O	O	GO	O
1.2 - Independência	O	GO	O	O	O	O	O
1.3 - Quadro legal	O	O	GO	O	O	O	O
1.4 - Competências legais	O	O	O	O	O	O	O
1.5 - Protecção jurídica	O	O	O	O	NO	O	O
1.6 - Partilha de informação e cooperação	O	O	O	O	O	O	O
Procedimentos de autorização e estrutura das instituições							
2 - Actividades autorizadas	O	O	O	O	O	O	O
3 - Critérios de autorização	O	GO	O	O	O	GO	O
4 - Estrutura accionista	O	O	O	O	O	GO	O
5 - Critérios de investimento	O	GO	O	GO	O	O	O
Regulamentação e requisitos prudenciais							
6 - Adequação de capital	O	O	O	O	O	GO	O
7 - Políticas de crédito	O	O	O	O	O	O	O
8 - Avaliação de créditos e provisionamento	O	O	O	O	GO	O	O
9 - Limites aos grandes riscos	O	O	O	O	O	O	O
10 - Crédito a entidades relacionadas	O	GO	O	O	GO	O	O
11 - Risco-país	O	O	O	O	O	O	O
12 - Riscos de mercado	GO	O	O	O	O	O	O
13 - Outros riscos	O	GO	GO	O	O	O	O
14 - Controlo e auditoria internos	O	GO	O	O	GO	O	O
15 - Branqueamento de capitais	O	GO	GO	O	O	GO	GO
Métodos de supervisão							
16 - Supervisão "on-site" e "off-site"	GO	O	O	O	O	O	GO
17 - Contacto com os órgãos de gestão dos bancos	O	GO	O	O	O	O	O
18 - Supervisão "off-site"	O	O	O	O	O	O	GO
19 - Validação da informação de supervisão	O	GO	O	O	GO	O	GO
20 - Supervisão em base consolidada	O	O	O	O	O	O	O
Requisitos de informação							
21 - Regime contabilístico	O	O	O	O	GO	O	O
Poderes das autoridades para impor medidas correctivas							
22 - Medidas correctivas	O	GO	O	O	O	GO	O
Supervisão numa base transfronteiriça							
23 - Supervisão em base consolidada global	O	O	O	O	O	O	O
24 - Supervisão enquanto país de acolhimento	O	O	O	O	O	O	O
25 - Supervisão de estabelecimentos bancários estrangeiros	O	GO	O	O	O	O	O
O - Observado	28	18	26	29	24	24	26
GO - Globalmente observado	2	11	4	1	5	6	4
MNO - Não observado, de forma material	0	0	0	0	0	0	0
NO - Não observado	0	0	0	0	1	0	0
NA - Não aplicável	0	0	0	0	0	0	0

A conclusão mais imediata da comparação com este conjunto de países (vide Tabela 5) – a que pode acrescer-se a Grécia, em relação a cujo FSAP não foi publicada informação detalhada sobre a classificação obtida em cada Princípio, conhecendo-se apenas que foram obtidos 22 graus de “Observado”, 7 de “Globalmente Observado” e 1 de “Materialmente não observado” – consiste no facto de apenas a França ter obtido uma avaliação mais positiva do que Portugal, em termos gerais, com apenas um Princípio qualificado como “Globalmente observado” face aos dois de Portugal.

A análise do número total de Princípios situa Portugal numa posição privilegiada, com resultados significativamente mais positivos do que os restantes países, os quais, no mínimo, obtiveram, face a Portugal, o dobro de Princípios com classificação inferior à observância plena.

No que respeita aos dois Princípios mais penalizados na avaliação de Portugal, verifica-se que nenhum dos restantes países partilha vulnerabilidades quanto ao Princípio sobre riscos de mercado (P12), enquanto que, no Princípio sobre supervisão “on-site” e “off-site” (P16) também o Reino Unido exibiu fragilidades, em 2003.

Refira-se ainda que a maior parte dos países exibiu fragilidades ao nível da prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo (Dinamarca, Espanha, Países Baixos e Reino Unido), área onde Portugal obteve uma classificação de “Observado” (P15)⁴⁴.

Igualmente interessante é conhecer o nível de observância de cada um dos Princípios no conjunto dos países industrializados avaliados no âmbito do FSAP. De acordo com informação disponibilizada pelo FMI no “Detailed Assessment” do “standard” de Basileia relativo à Dinamarca⁴⁵ (a qual é reproduzida na Tabela 6), o Princípio 12 (sobre o acompanhamento de riscos de mercado), onde Portugal obteve uma classificação de “Globalmente Observado” corresponde a um dos Princípios em que é menos comum a implementação plena pelos países industrializados. Com efeito, menos de metade dos países considerados na amostra pelo FMI obteve a classificação de observância plena. Já no que respeita ao Princípio 16, sobre os métodos de supervisão “on-site” e “off-site”, Portugal enquadra-se no conjunto de cerca de 25% de países industrializados que obteve uma classificação de “Globalmente observado”.

De acordo com esta análise, o Princípio onde é menos comum uma observância plena é o Princípio 9, sobre “grandes riscos”, em relação ao qual apenas 39% dos países industrializados obtiveram o grau de “Observado”.

⁴⁴ Sublinha-se, no entanto, que a principal avaliação do regime de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo é conduzida no âmbito do “standard” respectivo.

⁴⁵ FMI (2007), “Denmark: Financial Sector Assessment Program – Detailed Assessment of Observance of the Basel Core Principles”, Março.

Tabela 6: Avaliações do “standard” de Basileia em países “industrializados” (percentagem)⁴⁶

Core Principles	O	GO	MNO	NO
1 - Objectivos, Autonomia, Poderes e Recursos da Autoridade				
1.1 - Objectivos	45	32	23	-
1.2 - Independência	84	13	3	-
1.3 - Quadro legal	71	16	10	3
1.4 - Competências legais	77	3	3	16
1.5 - Protecção jurídica	65	26	10	-
1.6 - Partilha de informação e cooperação	84	13	3	-
Procedimentos de autorização e estrutura das instituições				
2 - Actividades autorizadas	77	19	3	-
3 - Critérios de autorização	87	10	3	-
4 - Estrutura accionista	65	19	13	3
5 - Critérios de investimento	71	16	13	-
Regulamentação e requisitos prudenciais				
6 - Adequação de capital	71	16	13	-
7 - Políticas de crédito	45	42	13	-
8 - Avaliação de créditos e provisionamento	65	29	6	-
9 - Limites aos grandes riscos	39	45	13	3
10 - Crédito a entidades relacionadas	61	16	16	6
11 - Risco-país	65	19	13	3
12 - Riscos de mercado	48	39	13	-
13 - Outros riscos	61	32	3	3
14 - Controlo e auditoria internos	48	35	13	3
15 - Branqueamento de capitais	61	26	13	-
Métodos de supervisão				
16- Supervisão "on-site" e "off-site"	71	23	6	-
17 - Contacto com os órgãos de gestão dos bancos	71	19	10	-
18 - Supervisão "off-site"	68	26	6	-
19 - Validação da informação de supervisão	50	33	13	3
20 - Supervisão em base consolidada	71	23	6	-
Requisitos de informação				
21 - Regime contabilístico	42	35	16	6
Poderes das autoridades para impor medidas correctivas				
22 - Medidas correctivas	64	21	7	7
Supervisão numa base transfronteiriça				
23 - Supervisão em base consolidada global	57	37	7	-
24 - Supervisão enquanto país de acolhimento	68	19	10	3
25 - Supervisão de estabelecimentos bancários estrangeiros	64	24	10	2

⁴⁶ Adaptada de FMI (2007), “Denmark: Financial Sector Assessment Program – Detailed Assessment of Observance of the Basel Core Principles”. O FMI não disponibiliza informação sobre os países incluídos na amostra, apenas indicando que são em número de trinta e um.

6.2. Comparação do grau de observância dos Princípios e Objectivos da IOSCO

Recorda-se que, em termos globais, a avaliação integrada dos Princípios da IOSCO resultou na atribuição do grau de implementação total a vinte e seis dos vinte e nove Princípios avaliados, tendo sido classificado como “Parcialmente implementado” o Princípio 2 e como “Globalmente implementados” os Princípios 10 e 22.

No entanto, no que releva para as áreas de competência do Banco de Portugal, apenas dois Princípios não obtiveram uma classificação de “Totalmente implementados” – os Princípios 10 e 22.

À semelhança do que acontece no caso dos Princípios de Basileia, apenas um país obteve maior número de classificações de “Totalmente implementado”. Neste caso, foi o Reino Unido, que, ao obter uma observância plena deste “standard”, teve melhor classificação do que Portugal (vide Tabela 7).

Os Princípios em que Portugal foi penalizado na avaliação são aqueles em que se registou o menor cumprimento no conjunto de países desta amostra.

O Princípio 2, em particular, apenas foi considerado “Totalmente implementado” em dois países (Itália e Reino Unido), ainda que em Portugal a componente relativa ao Banco de Portugal também tenha merecido uma classificação de plena observância, conforme referido anteriormente.

Por sua vez, o Princípio 10 registou graus de “observância” idênticos ao de Portugal em mais dois países – França e Itália. Por último, em relação ao Princípio 22, Portugal e França foram os dois países em que não se registou a implementação plena, apesar de ter sido mais positivo o grau de observância de Portugal.

Tabela 7: Comparação do grau de observância dos Princípios da IOSCO (UE15)^{47, 48}

Princípios	PT	ES	FR	IT	PB	RU
	2006	2006	2004	2004	2004	2003
Princípios relacionados com a autoridade de regulação e de supervisão						
1 - As responsabilidades do regulador devem estar estabelecidas de forma clara e objectiva.	TI	TI	GI	TI	TI	TI
2 - O regulador deve ser independente e responsável no exercício das suas funções e no uso dos seus poderes.	PI	GI	GI	TI	GI	TI
3 - O regulador deve dispor de poderes adequados, recursos apropriados e da capacidade para exercer as suas funções e fazer uso dos seus poderes.	TI	TI	TI	TI	TI	TI
4 - O regulador deve adoptar processos de regulação claros e consistentes.	TI	TI	TI	TI	TI	TI
5 - O quadro de profissionais do regulador deve observar elevados "standards" profissionais elevados, incluindo no que respeita à confidencialidade.	TI	TI	TI	TI	TI	TI
Princípios relacionados com as designadas "self-regulatory organisations"						
6 - Não abrange matérias da competência do Banco de Portugal, pelo que foi avaliado apenas na óptica da CMVM.	TI	NA	NA	NA	TI	TI
7 - Não abrange matérias da competência do Banco de Portugal, pelo que foi avaliado apenas na óptica da CMVM.	TI	NA	NA	NA	TI	TI
Princípios relacionados com os poderes das autoridades para assegurar o cumprimento das leis e regulamentos						
8 - O regulador deve dispor de poderes abrangentes de inspecção, investigação e monitorização.	TI	GI	TI	TI	TI	TI
9 - O regulador deve dispor de poderes para assegurar o cumprimento do quadro regulamentar.	TI	TI	TI	TI	TI	TI
10 - O sistema de regulação deve assegurar uma utilização eficaz e credível dos poderes de inspecção, investigação e de monitorização, bem como dos poderes para assegurar o cumprimento das normas estabelecidas.	GI	TI	GI	GI	TI	TI
Princípios sobre a cooperação entre autoridades						
11 - O regulador deve ter a autoridade para partilhar informação pública e também informação não-pública com congéneres nacionais e estrangeiras.	TI	TI	TI	TI	TI	TI
12 - O regulador devem estabelecer mecanismos de partilha de informação que determinem quando e como a informação deverá ser partilhada com congéneres nacionais e internacionais.	TI	TI	TI	TI	TI	TI
13 - O sistema de regulação deve providenciar assistência a reguladores estrangeiros que necessitem de efectuar averiguações no âmbito do exercício das respectivas funções e poderes.	TI	TI	TI	PI	TI	TI
Princípios relacionados com os emitentes de valores mobiliários						
14 - Não abrange matérias da competência do Banco de Portugal, pelo que foi avaliado apenas na óptica da CMVM.	TI	TI	TI	TI	TI	TI
15 - Não abrange matérias da competência do Banco de Portugal, pelo que foi avaliado apenas na óptica da CMVM.	TI	TI	GI	TI	TI	TI
16 - Não abrange matérias da competência do Banco de Portugal, pelo que foi avaliado apenas na óptica da CMVM.	TI	TI	PI	TI	GI	TI
Princípios relacionados com organismos de investimento colectivo						
17 - O sistema regulatório deve estabelecer critérios de elegibilidade e de regulação dos agentes que manifestem intenção de comercializar ou estabelecer um organismo de investimento colectivo.	TI	TI	GI	TI	TI	TI
18 - O sistema de regulação deve estabelecer normas que regulamentem a forma legal e a estrutura de organismos de investimento colectivo, bem como a segregação e protecção dos activos de clientes.	TI	TI	TI	TI	TI	TI
19 - Não abrange matérias da competência do Banco de Portugal, pelo que foi avaliado apenas na óptica da CMVM.	TI	TI	TI	TI	TI	TI
20 - Não abrange matérias da competência do Banco de Portugal, pelo que foi avaliado apenas na óptica da CMVM.	TI	TI	GI	TI	TI	TI
Princípios relacionados com os intermediários financeiros						
21 - O quadro regulamentar deve estabelecer critérios de entrada mínimos aos intermediários financeiros.	TI	TI	GI	TI	GI	TI
22 - Devem existir, quer no momento do estabelecimento, quer numa base contínua, requisitos de capital e outros requisitos de natureza prudencial aplicáveis aos intermediários financeiros, os quais devem reflectir os riscos que emergem da actividade dos intermediários.	GI	TI	PI	TI	TI	TI
23 - Devem existir regras sobre a organização interna e a conduta operacional dos intermediários financeiros, tendo em vista proteger o interesse dos clientes e assegurar a gestão adequada do risco, e em relação aos quais os órgãos de administração dos intermediários financeiros devem ser responsabilizados.	TI	TI	TI	TI	TI	TI
24 - Deve existir um procedimento para gerir a falência de um intermediário financeiro, de modo a que sejam minimizados os danos e as perdas dos investidores e tendo em vista conter o risco sistémico.	TI	TI	TI	TI	NI	TI
Princípios relacionados com o mercado secundário						
25 - The establishment of trading systems including securities exchanges should be subject to regulatory authorization and oversight.	TI	TI	TI	TI	TI	TI
26 - There should be ongoing regulatory supervision of exchanges and trading systems, which should aim to ensure that the integrity of trading is maintained through fair and equitable rules that strike an appropriate balance between the demands of different market participants.	TI	TI	GI	TI	TI	TI
27 - Regulation should promote transparency of trading.	TI	TI	TI	TI	TI	TI
28 - Regulation should be designed to detect and deter manipulation and other unfair trading practices.	TI	TI	TI	TI	TI	TI
29 - Regulation should aim to ensure the proper management of large exposures, default risk and market	TI	TI	TI	TI	TI	TI
30 - Os sistemas de compensação e de liquidação das operações de valores mobiliários devem ser sujeitos à monitorização dos reguladores, devendo ainda ser estruturados para assegurar a sua equidade, eficácia e eficiência, bem como para a redução do risco sistémico.	-	-	-	-	-	TI
Totalmente implementado	26	25	18	25	24	30
Globalmente implementado	2	2	7	2	3	0
Parcialmente implementado	1	0	2	0	1	0
Não implementado	0	0	0	0	1	0
Não aplicável	0	2	2	2	0	0

⁴⁷ Em relação ao conjunto de países que integrou a comparação quanto aos Princípios de Basileia, regista-se a saída da Dinamarca, na medida em que este país não foi sujeito à avaliação deste "standard".

⁴⁸ A tabela reflecte a classificação final global dos Princípios e, nesse contexto, apresenta uma classificação de "Parcialmente implementado" para o Princípio 2. Sublinha-se que, no que releva para as matérias de competência do Banco de Portugal, este Princípio foi considerado "Totalmente implementado."

7. Desenvolvimentos posteriores à conclusão do FSAP

Nos meses que sucederam a conclusão do FSAP, registaram-se importantes desenvolvimentos no quadro de regulação e de supervisão do sistema financeiro nacional, em particular ao nível do sector bancário.

Na medida em que concorrem directamente para a superação das situações identificadas pela missão do FMI, estes desenvolvimentos merecem uma referência neste documento. Com efeito, ainda que nem sempre a sua principal motivação possa ser atribuída às conclusões do FSAP e às recomendações do FMI, o facto é que nos últimos meses foram adoptadas medidas que respondem àquelas recomendações e que legitimam a convicção de que, no momento actual, já se encontram ultrapassados grande parte dos aspectos referidos pelo FMI como susceptíveis de correcção ou de reforço.

Recorda-se que as principais vulnerabilidades detectadas face aos códigos internacionais consistiam: (1) no facto de o Banco de Portugal não ter adoptado uma metodologia para a avaliação sistematizada do perfil de risco das instituições supervisionadas – o que impediu que fossem considerados plenamente observados o Princípio 16 do “standard” de Basileia e os Princípios 10 e 22 do “standard” da IOSCO; e (2) na necessidade de o Banco de Portugal desenvolver as suas competências internas em matéria de análise e de avaliação de riscos de mercado, em particular no contexto do processo de validação de modelos internos a ser utilizados pelas instituições para fins regulamentares, no quadro do novo regime de adequação de fundos próprios – o que havia originado um menor grau de observância do Princípio 12 de Basileia.

Em ambos os casos, é possível constatar hoje importantes progressos desde a conclusão do FSAP.

Em primeiro lugar, foi adoptada uma metodologia para a avaliação sistematizada do perfil de risco das instituições supervisionadas. É importante sublinhar que, conforme referido anteriormente, esta era uma matéria em que o Banco de Portugal já vinha trabalhando antes do FSAP, e em relação à qual havia já dado início ao processo de implementação do designado Modelo de Avaliação de Riscos (MAR). Ainda assim, as recomendações do FMI reiteraram a importância de o Banco de Portugal dispor de uma ferramenta deste tipo e, nesse sentido, podem ter contribuído para impulsionar o processo de implementação.

O MAR foi submetido à consulta de diversas entidades do sistema financeiro nacional em Julho de 2007 (Consulta Pública n.º 2/2007, de 20 de Julho), e em Novembro último deu-se formalmente início à sua utilização como ferramenta de supervisão, através de uma comunicação às instituições de crédito e empresas de investimento para que

desenvolvessem, em regime de auto-avaliação, as duas primeiras etapas do modelo – descrição e análise financeira e decomposição da instituição por áreas funcionais, incluindo a identificação dos riscos e dos controlos associados a essas áreas. O processo de implementação contou ainda com a realização de um programa de formação dirigido a todos os potenciais utilizadores do MAR no Departamento de Supervisão Bancária.

Em segundo lugar, o DSB tem procurado reforçar efectivamente a sua capacidade em matéria de análise de riscos, sendo de destacar a criação de uma unidade de estrutura com competências específicas a este nível – o Núcleo de Avaliação de Riscos –, à qual incumbem, nomeadamente, responsabilidades no processo de validação dos modelos internos das instituições. Esta medida tem sido complementada com o reforço do corpo técnico do Departamento, através do recrutamento de colaboradores com habilitações específicas em matéria de análise de riscos.

Estas medidas, não deixando de dar resposta à recomendação específica do FMI e às situações detectadas em matéria de análise de riscos, enquadraram-se no processo de implementação do novo regime regulamentar de Basileia II. É também de salientar que os esforços do Banco de Portugal têm tido paralelo ao nível das instituições supervisionadas, onde se têm registado significativos progressos nos processos de gestão e controlo dos riscos, tendo em vista, nomeadamente, a migração para os métodos mais sofisticados de cálculo de requisitos de fundos próprios com base em modelos internos. O Banco de Portugal tem acompanhado os desenvolvimentos ocorridos a esse nível e, em especial, tem vindo a analisar as candidaturas para utilização do método de notações internas, para a cobertura do risco de crédito, e dos métodos “standard” e de medição avançada, para cobertura do risco operacional.

Outra das principais recomendações do FSAP prendia-se com a importância de ser mantida uma vigilância contínua de um conjunto de áreas que o FMI havia identificado como constituindo importantes factores de risco para o sistema financeiro nacional, designadamente: o elevado endividamento das famílias, a concentração da carteira de crédito dos bancos nacionais, em especial face a um conjunto limitado de grandes empresas não financeiras; a concentração de riscos no segmento imobiliário; e a dependência do financiamento face ao exterior, especialmente por recurso ao financiamento junto dos mercados financeiros, com os inerentes riscos em matéria de custos de financiamento e de liquidez.

A este respeito, há que referir, desde logo, o habitual acompanhamento das condições de estabilidade financeira, que é promovido pelo Banco de Portugal, no âmbito das suas

competências, quer em matéria de supervisão prudencial, quer em termos de análise macro-prudencial. Para além dessa vigilância, numa base regular, os aspectos destacados pelo FMI foram objecto também, nos últimos meses, de algumas iniciativas específicas.

No que respeita ao acompanhamento do nível de endividamento das famílias, salienta-se a conclusão do Inquérito ao Património e ao Endividamento das Famílias 2006/2007, iniciativa conduzida em colaboração entre o Banco de Portugal e o Instituto Nacional de Estatística (INE).

Por sua vez, o risco de concentração foi objecto de regulamentação específica, consubstanciada na Instrução n.º 17/2007, que estabelece um conjunto de princípios e de critérios para o acompanhamento das concentrações de risco nas instituições supervisionadas, para além de incentivar o desenvolvimento dos métodos internos para a avaliação e a gestão deste risco.

Por outro lado, a dependência do financiamento dos bancos nacionais junto dos mercados financeiros internacionais tem sido objecto de um acompanhamento próximo pelo Banco de Portugal, muito especialmente no seguimento dos desenvolvimentos ocorridos nos mercados financeiros a partir de meados de 2007. Com efeito, em resposta ao período de turbulência nos mercados, o Banco de Portugal adoptou medidas concretas de acompanhamento, estabelecendo inclusive novos reportes de informação de natureza “ad hoc”, com incidência sobre os planos de financiamento das instituições.

Finalmente, a monitorização dos desenvolvimentos ao nível do sector imobiliário no segmento habitacional, em particular, beneficiou do relançamento do Índice Confidencial Imobiliário e da revisão metodológica operada no cálculo das séries sobre os valores da oferta habitacional em Portugal. Este desenvolvimento – ocorrido fora da esfera de competências do Banco de Portugal, naturalmente – dá, aliás, resposta a uma outra recomendação do FMI, no sentido de serem melhoradas as estatísticas sobre os mercados imobiliários.

As principais recomendações do FSAP abrangiam ainda, no que se refere a matérias no âmbito das competências do Banco de Portugal: (1) a importância de ser assegurado que os níveis de solvabilidade dos bancos se mantêm consistentes com os desenvolvimentos no perfil de risco, aplicando, se necessário requisitos adicionais de fundos próprios, fazendo uso da prerrogativa concedida pelo novo regime de adequação de fundos próprios; e (2) a realização de *stress tests* numa base regular, tendo em atenção nomeadamente as relações entre as actividades da banca e dos seguros e ainda os efeitos decorrentes dos fundos de pensões dos empregados bancários.

No que se refere à primeira questão, é importante assinalar que a verificação e a promoção da adequação dos níveis de capital face ao perfil de risco das instituições constitui uma das

responsabilidades do Banco de Portugal, no âmbito da supervisão bancária, a qual tem sido prosseguida, em contínuo. Aliás, conforme foi assinalado ao FMI, a possibilidade de exigir o reforço dos requisitos de fundos próprios não foi, sequer, introduzida pelo novo regime de adequação de fundos próprios, uma vez que já se encontrava prevista na regulamentação nacional. Não obstante, esta é uma matéria onde se prevê que possa ser sistematizada a abordagem do Banco de Portugal, no contexto do designado Pilar 2 do novo regime.

No que respeita à realização de *stress tests*, o Banco de Portugal prevê dar continuidade aos exercícios conduzidos no contexto do FSAP através da realização de exercícios a cada dois anos, com início, eventualmente, já em 2008.

O conjunto de desenvolvimentos referidos aborda todas as recomendações qualificadas como principais no contexto do FSAP, no que se refere às matérias da competência do Banco de Portugal. Para além destas – e conforme explicitado no capítulo 5 – há um conjunto de outras recomendações, em relação às quais é também relevante assinalar os desenvolvimentos ocorridos.

Em primeiro lugar, no que respeita ao enquadramento para a gestão de crises financeiras, destaca-se a criação, em Julho de 2007, do Comité Nacional para a Estabilidade Financeira (CNEF), através da assinatura de um memorando de entendimento entre o Ministério das Finanças e da Administração Pública e as três autoridades de supervisão do sistema financeiro – Banco de Portugal, Instituto de Seguros de Portugal e Comissão do Mercado de Valores Mobiliários. Esta iniciativa dá cumprimento às recomendações do Conselho ECOFIN da União Europeia, mas aborda igualmente a recomendação do FMI, no sentido da “criação de um comité de alto nível, liderado pelo Ministro das Finanças (...) e que inclua os actuais membros do CNSF”. O CNEF visa, em particular, promover mecanismos de cooperação visando a estabilidade financeira e ainda definir e estruturar o quadro de cooperação em situações de crise com impacto sistémico no sistema financeiro nacional.

Por outro lado, a cooperação entre as autoridades de supervisão do sistema financeiro nacional foi reforçada já após o FSAP através de medidas que também abordam as recomendações do FMI sobre esta matéria.

Em concreto, foi concluída a revisão dos protocolos de cooperação bilaterais com a CMVM e com o ISP, que aprofundam e alargam os mecanismos de cooperação já existentes, quer em situações de supervisão numa base “on-going”, quer em situações de crise.

No caso específico do protocolo com a CMVM, foram também simplificados determinados actos de registo dos intermediários financeiros e, em particular, eliminada a duplicidade

existente em alguns casos, aspecto que havia merecido um comentário específico por parte do FMI. Com efeito, o Banco de Portugal e a CMVM passaram a adoptar um processo comum de registo dos intermediários financeiros, para além de reforçarem a sua colaboração na identificação e na avaliação de participações qualificadas e apreciação dos requisitos de idoneidade e experiência dos titulares dos órgãos de administração e fiscalização dos intermediários financeiros.

Para além disso, devem referir-se os esforços de convergência entre o Banco de Portugal, a CMVM e o ISP que têm sido promovidos no âmbito do projecto de “Better Regulation do Sector Financeiro”. Este projecto – que resultou de uma solicitação do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, no âmbito de uma reunião do Conselho Nacional do Mercado de Valores Mobiliários – visa a apresentação de propostas no sentido da melhoria da regulação e da supervisão do sector, mediante a identificação de situações do dia-a-dia da regulação e da supervisão que afectem negativamente os agentes financeiros, como é o caso dos designados custos de contexto. No âmbito deste exercício foram detectadas áreas onde se considerou haver potencial para a convergência nos requisitos das autoridades, para a coordenação da supervisão e/ou para a reformulação do enquadramento legal subjacente⁴⁹. Na sequência dessa análise, foram já adoptadas medidas de harmonização, nomeadamente ao nível das regras de controlo interno impostas pelo Banco de Portugal e pela CMVM e dos requisitos de informação, relativa ao reporte actuarial, exigidos pelo Instituto de Seguros de Portugal e pelo Banco de Portugal⁵⁰.

Também em matéria de planificação de contingência pelas instituições sujeitas a supervisão foram tomadas medidas que respondem às recomendações do FMI. Em particular, foi promovido recentemente um diagnóstico do estado de desenvolvimento das políticas de planificação de contingência do sistema bancário nacional, através de um exercício de recolha de informação junto de uma amostra alargada de grupos financeiros e de instituições de crédito. Este diagnóstico motivou a intervenção do Banco de Portugal no sentido de serem delineados planos de acção tendo em vista o aperfeiçoamento dos planos de contingência.

Finalmente, deve referir-se a intensificação do recurso a consultas públicas pelo Banco de Portugal, designadamente no contexto da elaboração de projectos de regulamentação, mas também no que respeita a aspectos relacionados com processos internos e que são de relevância para entidades externas – recorda-se que esta questão havia merecido uma

⁴⁹ Vide Consulta Pública n.º 1/2007 do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros – “Better Regulation do Sector Financeiro”.

⁵⁰ Vide Consultas Públicas n.º 3/2007 e 1/2008 do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, respectivamente.

recomendação no âmbito da avaliação do “standard” da IOSCO. De facto, nos últimos meses, o Banco de Portugal tem recorrido com maior frequência à consulta pública, no sentido de fomentar o envolvimento das entidades externas na definição dos seus actos regulamentares e de supervisão. A esse nível, assinalam-se, por exemplo, as consultas relativas à regulamentação do novo regime de adequação de fundos próprios, aos anteprojectos de diplomas de transposição da Directiva dos Mercados de Instrumentos Financeiros, e a consulta pública sobre o MAR. Para além destas, são ainda de destacar as consultas públicas fomentadas no âmbito do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, nomeadamente sobre os projectos de instrução sobre conglomerados financeiros e ainda as consultas no contexto do projecto de “Better Regulation do Sector Financeiro”.

Como se percebe, o conjunto de iniciativas promovidas pelo Banco de Portugal, ou que contaram com a sua participação, aborda a grande maioria das recomendações emanadas pelo FMI e evidencia o compromisso do Banco de Portugal em reforçar a sua actuação nos domínios da promoção da estabilidade financeira e da regulamentação e supervisão do sector bancário nacional, mantendo o elevado grau de observância face aos padrões mais exigentes a nível internacional.

8. Conclusões

Os resultados da avaliação do sector financeiro português são inequívocos quanto ao elevado grau de desenvolvimento e robustez do sistema financeiro nacional e quanto à elevada qualidade da regulação, da supervisão e do acompanhamento macro-prudencial exercidos pelas autoridades nacionais.

Estes resultados constituem o reconhecimento do desenvolvimento que o sistema financeiro nacional tem vindo a registar nos últimos anos e, em especial, do esforço e do compromisso das autoridades nacionais em assegurar o exercício eficaz das suas funções tendo em vista um sistema financeiro evoluído, competitivo e especialmente sólido e estável.

Num contexto de intensificação da globalização económica e de integração progressiva dos sistemas financeiros a nível internacional, o reconhecimento externo de um organismo como o FMI quanto ao nível de desenvolvimento do sector financeiro português e quanto ao rigor e à qualidade da respectiva regulação e supervisão, pode constituir um contributo positivo para o posicionamento dos mercados e das instituições financeiras nacionais no panorama internacional. Com efeito, ainda que, em termos gerais, o FSAP acabe por não ter uma visibilidade significativa na opinião pública, o seu impacto ao nível de alguns agentes de mercado, nomeadamente junto de entidades como as agências de “rating”, é previsivelmente maior.

O reconhecimento internacional não constitui, todavia, o único contributo relevante do FSAP. Independentemente da qualidade dos resultados obtidos, este exercício de avaliação evidenciou também algumas vulnerabilidades do sistema financeiro, bem como algumas necessidades de melhoria nos enquadramentos regulamentares e de supervisão. Ainda que, em muitos desses aspectos, as conclusões do FMI tenham vindo apenas confirmar aquelas que já eram as convicções das autoridades nacionais, é possível que o contributo do FMI e as suas recomendações constituam um estímulo adicional à efectiva implementação das necessárias medidas.

Por outro lado, o FSAP constituiu uma excelente oportunidade para aprofundar o debate entre as autoridades de supervisão sobre algumas matérias que exigem uma abordagem coordenada. Sendo certo que tal debate ocorre, numa base regular, no âmbito do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, o envolvimento das autoridades numa iniciativa que decorria num espaço de tempo limitado e que tinha uma natureza muito abrangente, “agilizou”, em alguns casos, a discussão e a consequente adopção de medidas.

Concluído o FSAP, cumpre às autoridades nacionais dar continuidade ao conjunto de recomendações emitidas, tendo presente que os bons resultados obtidos neste exercício representam um estímulo para manter os padrões de exigência e prosseguir os esforços de melhoria e de aperfeiçoamento da regulação e da supervisão em Portugal.

Conforme se procurou evidenciar no capítulo anterior, esses esforços têm sido efectivamente prosseguidos pelo Banco de Portugal ao longo dos últimos meses, através da implementação de um conjunto de iniciativas, que em parte foram incentivadas pela realização do FSAP e pela oportunidade que a avaliação profunda realizada nesse contexto permitiu na detecção de potenciais melhorias no enquadramento regulamentar e de supervisão do sistema financeiro nacional.

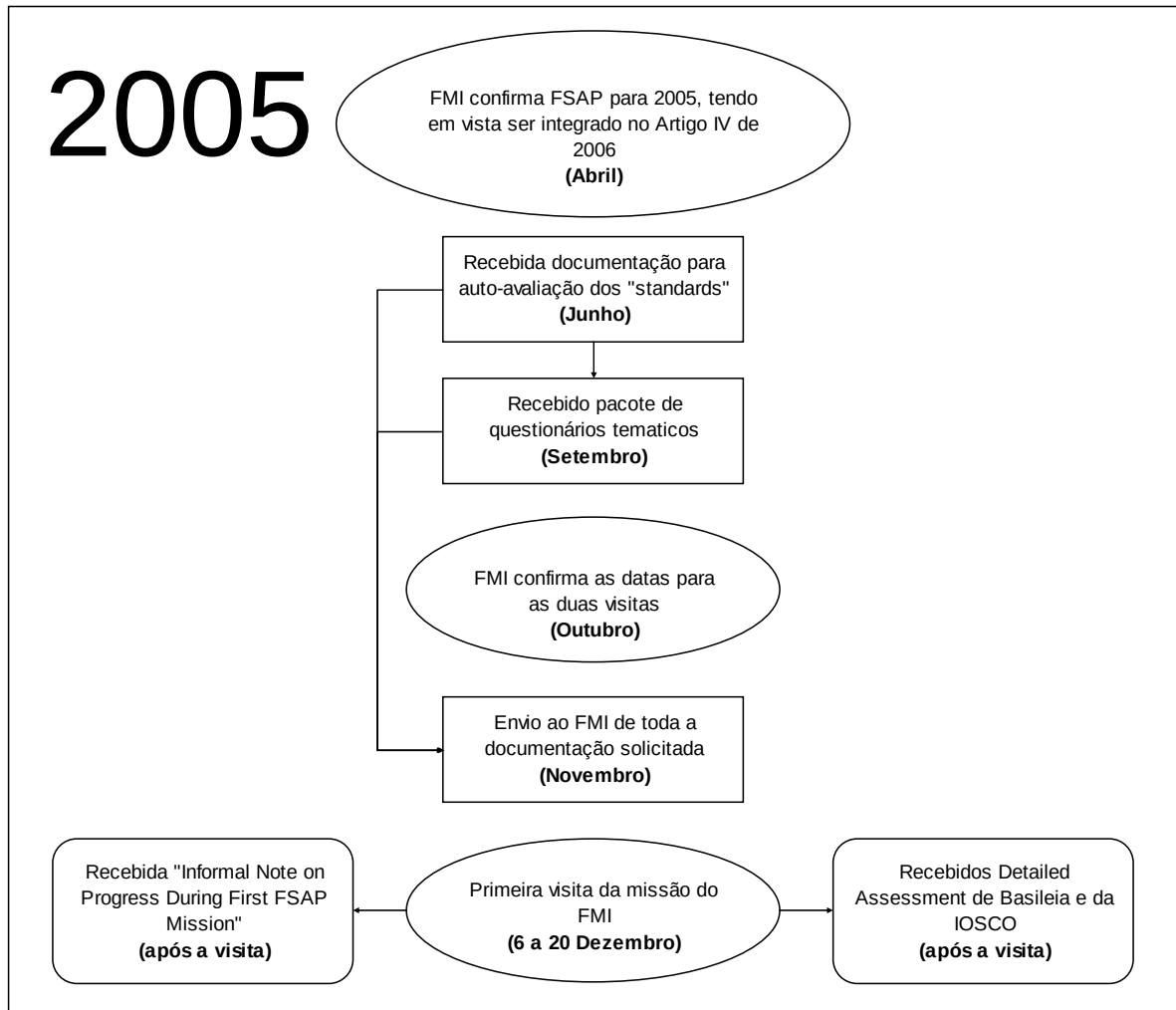
Referências bibliográficas:

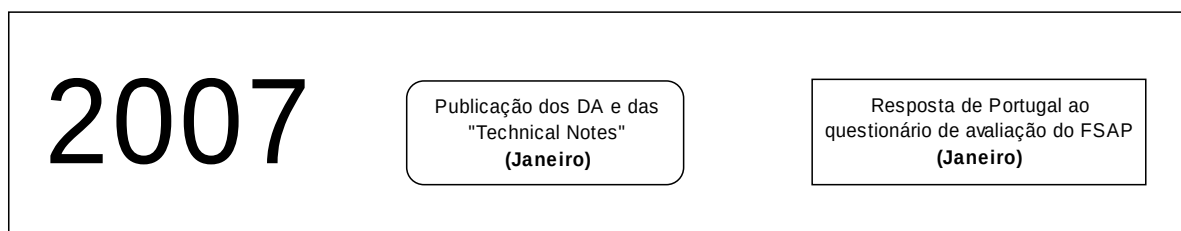
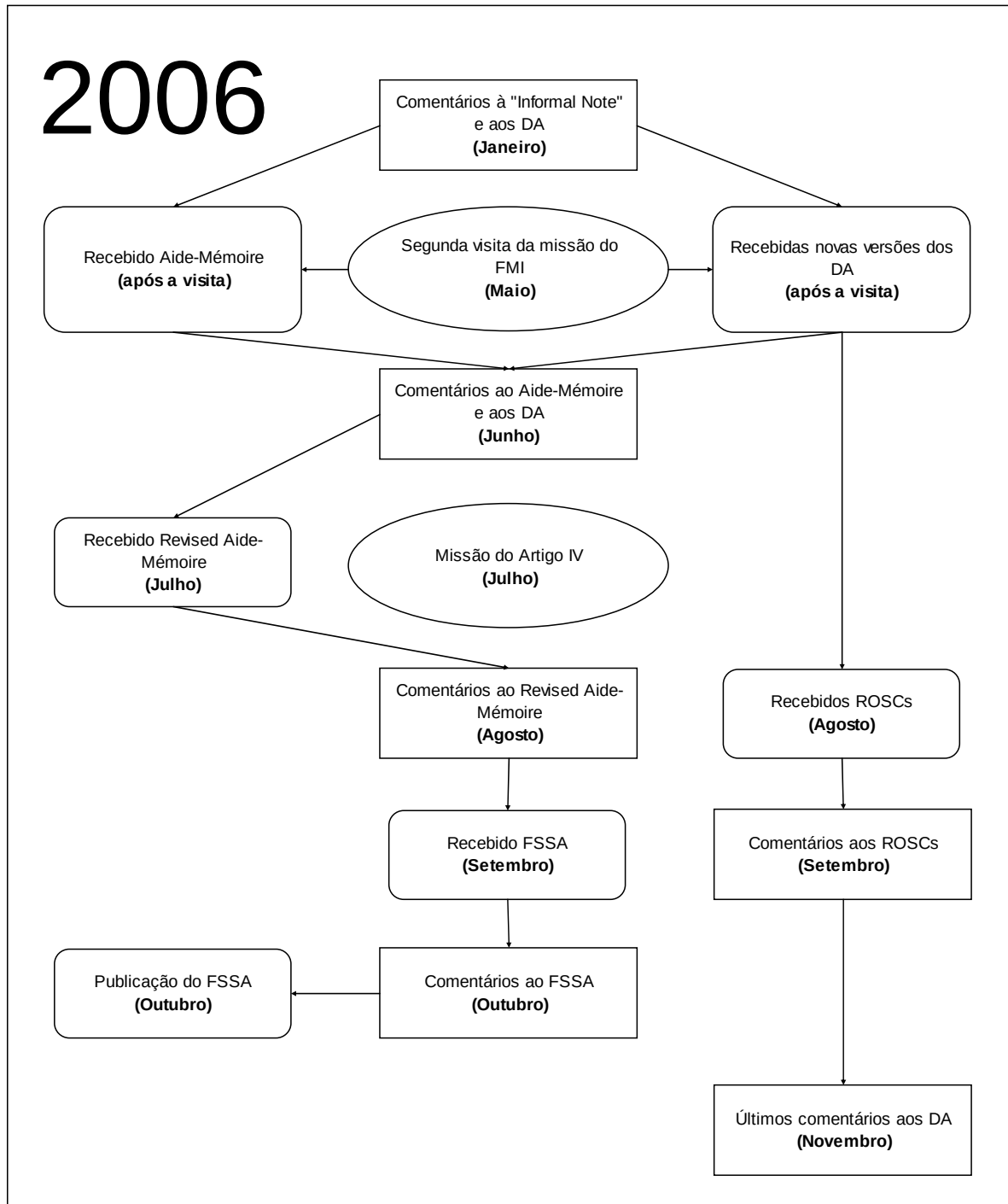
- Banco de España (2006), “El Banco de España y la Evaluación del Sistema Financiero”, Notas de Estabilidad Financiera, n.º 5
- Comité de Supervisão Bancária de Basileia (2001), “Conducting a Supervisory Self-Assessment – Practical Application”, Abril
- Comité de Supervisão Bancária de Basileia (1997), “Core Principles for Effective Banking Supervision”
- FMI (2007a), “Staff Report for the 2007 Article IV Consultation with Portugal”, Agosto.
- FMI (2007b), “Denmark: Financial Sector Assessment Program – Detailed Assessment of Observance of the Basel Core Principles”, Março
- FMI (2007c), “Portugal: Financial Sector Assessment Program – Detailed Assessment of Observance of the Basel Core Principles for Effective Banking Supervision”, Janeiro
- FMI (2007d), “Portugal: Financial Sector Assessment Program – Detailed Assessment of Observance of IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation”, Janeiro
- FMI (2006a), “Portugal: Financial System Stability Assessment, including Reports on the Observance of Standards and Codes on the following topics: Banking Supervision, Securities Regulation, and Insurance Regulation”, Outubro
- FMI (2006b), Report on the Evaluation of the Financial Sector Assessment Program, Independent Evaluation Office, Janeiro
- FMI (2005), “Financial Sector Assessment Program – Background Paper”, Fevereiro
- FMI (2004), “Financial Sector Regulation: Issues and Gaps – Background Paper”, Agosto
- FMI e Banco Mundial (2005a), “Financial Sector Assessment: A Handbook”, Setembro
- FMI e Banco Mundial (2005b), “Financial Sector Assessment Program – Review, Lessons, and Issues Going Forward”, Fevereiro
- Guiné (2007), “O Financial Sector Assessment Program em Portugal: Análise dos Resultados e Comparação Internacional”, Fórum – Revista Semestral do Instituto de Seguros de Portugal, n.º 23, Março
- IOSCO (2003), “Methodology for Assessing Implementation of the IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation”, Outubro.
- Kato, Takatoshi (2005), “The Financial Stability Assessment Framework of the IMF: Experience in Europe”, Keynote Address at the 33rd Economics Conference of the Oesterreichische Nationalbank, Viena, Áustria

Podpiera, Richard (2004), “Does Compliance with Basel Core Principles Bring Any Measurable Benefits?”, IMF Working Paper WP/04/204, Novembro.

Anexos

A: Esquema do processo operacional de avaliação





B: Resultados da avaliação dos Princípios Básicos de Basileia

Core Principles	Classificação
1 - Objectivos, Autonomia, Poderes e Recursos da Autoridade	
1.1 - Objectivos	Observado
1.2 - Independência	Observado
1.3 - Quadro legal	Observado
1.4 - Competências legais	Observado
1.5 - Protecção jurídica	Observado
1.6 - Partilha de informação e cooperação	Observado
Procedimentos de autorização e estrutura das instituições	
2 - Actividades autorizadas	Observado
3 - Critérios de autorização	Observado
4 - Estrutura accionista	Observado
5 - Critérios de investimento	Observado
Regulamentação e requisitos prudenciais	
6 - Adequação de capital	Observado
7 - Políticas de crédito	Observado
8 - Avaliação de créditos e provisionamento	Observado
9 - Limites aos grandes riscos	Observado
10 - Crédito a entidades relacionadas	Observado
11 - Risco-país	Observado
12 - Riscos de mercado	Global/ observado
13 - Outros riscos	Observado
14 - Controlo e auditoria internos	Observado
15 - Branqueamento de capitais	Observado
Métodos de supervisão	
16- Supervisão "on-site" e "off-site"	Global/ observado
17 - Contacto com os órgãos de gestão dos bancos	Observado
18 - Supervisão "off-site"	Observado
19 - Validação da informação de supervisão	Observado
20 - Supervisão em base consolidada	Observado
Requisitos de informação	
21 - Regime contabilístico	Observado
Poderes das autoridades para impor medidas correctivas	
22 - Medidas correctivas	Observado
Supervisão numa base transfronteiriça	
23 - Supervisão em base consolidada global	Observado
24 - Supervisão enquanto país de acolhimento	Observado
25 - Supervisão de estabelecimentos bancários estrangeiros	Observado
Observado	28
Globalmente observado	2
Não observado, de forma material	0
Não observado	0
Não aplicável	0

C: Resultados da avaliação dos Princípios da IOSCO (perspectiva das competências do BdP)

Princípios	Classificação
Princípios relacionados com a autoridade de regulação e de supervisão	
1 - As responsabilidades do regulador devem estar estabelecidas de forma clara e objectiva.	Total/ implementado
2 - O regulador deve ser independente e responsável no exercício das suas funções e no uso dos seus poderes.	Total/ implementado
3 - O regulador deve dispor de poderes adequados, recursos apropriados e da capacidade para exercer as suas funções e fazer uso dos seus poderes.	Total/ implementado
4 - O regulador deve adoptar processos de regulação claros e consistentes.	Total/ implementado
5 - O quadro de profissionais do regulador deve observar elevados "standards" profissionais elevados, incluindo no que respeita à confidencialidade.	Total/ implementado
Princípios relacionados com as designadas "self-regulatory organisations"	
6 - Não abrange matérias da competência do Banco de Portugal, pelo que foi avaliado apenas na óptica da CMVM.	Total/ implementado
7 - Não abrange matérias da competência do Banco de Portugal, pelo que foi avaliado apenas na óptica da CMVM.	Total/ implementado
Princípios relacionados com os poderes das autoridades para assegurar o cumprimento das leis e regulamentos	
8 - O regulador deve dispor de poderes abrangentes de inspecção, investigação e monitorização.	Total/ implementado
9 - O regulador deve dispor de poderes para assegurar o cumprimento do quadro regulamentar.	Total/ implementado
10 - O sistema de regulação deve assegurar uma utilização eficaz e credível dos poderes de inspecção, investigação e de monitorização, bem como dos poderes para assegurar o cumprimento das normas estabelecidas.	Global/ implementado
Princípios sobre a cooperação entre autoridades	
11 - O regulador deve ter a autoridade para partilhar informação pública e também informação não-pública com congéneres nacionais e estrangeiras.	Total/ implementado
12 - O regulador devem estabelecer mecanismos de partilha de informação que determinem quando e como a informação deverá ser partilhada com congéneres nacionais e internacionais.	Total/ implementado
13 - O sistema de regulação deve providenciar assistência a reguladores estrangeiros que necessitem de efectuar averiguações no âmbito do exercício das respectivos funções e poderes.	Total/ implementado
Princípios relacionados com os emitentes de valores mobiliários	
14 - Não abrange matérias da competência do Banco de Portugal, pelo que foi avaliado apenas na óptica da CMVM.	Total/ implementado
15 - Não abrange matérias da competência do Banco de Portugal, pelo que foi avaliado apenas na óptica da CMVM.	Total/ implementado
16 - Não abrange matérias da competência do Banco de Portugal, pelo que foi avaliado apenas na óptica da CMVM.	Total/ implementado
Princípios relacionados com organismos de investimento colectivo	
17 - O sistema regulatório deve estabelecer critérios de elegibilidade e de regulação dos agentes que manifestem intenção de comercializar ou estabelecer um organismo de investimento colectivo.	Total/ implementado
18 - O sistema de regulação deve estabelecer normas que regulamentem a forma legal e a estrutura de organismos de investimento colectivo, bem como a segregação e protecção dos activos de clientes.	Total/ implementado
19 - Não abrange matérias da competência do Banco de Portugal, pelo que foi avaliado apenas na óptica da CMVM.	Total/ implementado
20 - Não abrange matérias da competência do Banco de Portugal, pelo que foi avaliado apenas na óptica da CMVM.	Total/ implementado
Princípios relacionados com os intermediários financeiros	
21 - O quadro regulamentar deve estabelecer critérios de entrada mínimos aos intermediários financeiros.	Total/ implementado
22 - Devem existir, quer no momento do estabelecimento, quer numa base contínua, requisitos de capital e outros requisitos de natureza prudencial aplicáveis aos intermediários financeiros, os quais devem reflectir os riscos que emergem da actividade dos intermediários.	Global/ implementado
23 - Devem existir regras sobre a organização interna e a conduta operacional dos intermediários financeiros, tendo em vista proteger o interesse dos clientes e assegurar a gestão adequada do risco, e em relação aos quais os órgãos de administração dos intermediários financeiros devem ser responsabilizados.	Total/ implementado
24 - Deve existir um procedimento para gerir a falência de um intermediário financeiro, de modo a que sejam minimizados os danos e as perdas dos investidores e tendo em vista conter o risco sistémico.	Total/ implementado
Princípios relacionados com o mercado secundário	
25 - Não abrange matérias da competência do Banco de Portugal, pelo que foi avaliado apenas na óptica da CMVM.	Total/ implementado
26 - Não abrange matérias da competência do Banco de Portugal, pelo que foi avaliado apenas na óptica da CMVM.	Total/ implementado
27 - Não abrange matérias da competência do Banco de Portugal, pelo que foi avaliado apenas na óptica da CMVM.	Total/ implementado
28 - Não abrange matérias da competência do Banco de Portugal, pelo que foi avaliado apenas na óptica da CMVM.	Total/ implementado
29 - Não abrange matérias da competência do Banco de Portugal, pelo que foi avaliado apenas na óptica da CMVM.	Total/ implementado
30 - Os sistemas de compensação e de liquidação das operações de valores mobiliários devem ser sujeitos à monitorização dos reguladores, devendo ainda ser estruturados para assegurar a sua equidade, eficácia e eficiência, bem como para a redução do risco sistémico.	NA
Totalmente implementado	15
Globalmente implementado	2
Parcialmente implementado	0
Não implementado	0
Não aplicável	0