



Publication available at: <http://blook.pt/publications/publication/7876768308f6/>

A PROPOSTA DE REFORMA DA SUPERVISÃO FINANCEIRA EM PORTUGAL

FRANCISCO SOARES MACHADO

REVISTA DE DIREITO FINANCEIRO E DOS MERCADOS DE CAPITAIS, VOL. 1 (2019), NO. 3, 293-323



DR. FRANCISCO SOARES MACHADO, LLM*
Advogado

A proposta de reforma da supervisão financeira em Portugal**

The proposal to reform the Portuguese financial supervision system

RESUMO: A proposta de reforma da supervisão financeira pretende introduzir importantes alterações ao enquadramento institucional da supervisão em Portugal. Apesar de manter o modelo tripartido existente, a Proposta de Lei visa transferir competências como a supervisão macroprudencial e a resolução de instituições de crédito do Banco de Portugal para outras entidades, algumas criadas *ex novo*, e implementar novidades relacionadas com o reforço da coordenação, a prevenção de conflitos de interesses e o aumento da transparência e responsabilização dos supervisores. Apesar de estes objetivos serem positivos, algumas das medidas concretas preconizadas para os atingir nem sempre nos parecem as mais adequadas e têm sido alvo de críticas pelos diversos *stakeholders*, devendo ser cuidadosamente ponderadas pelo legislador.

Palavras-chave: (i) supervisão financeira; (ii) conselho nacional de supervisores financeiros; (iii) Banco de Portugal; (iv) resolução bancária; (v) supervisão macroprudencial

ABSTRACT: The proposed financial supervision reform intends to change important aspects in the institutional supervision framework in Portugal. Despite

* O Autor é advogado na Cuatrecasas, Gonçalves Pereira. fsmachado@cuatrecasas.com

** Todas as posições expressas neste texto são estritamente pessoais e nenhuma vincula ou representa a posição ou entendimento de qualquer outra entidade com que o Autor colabora.

keeping the current tripartite model, the Draft Law aims at transferring tasks such as macroprudential supervision and resolution of credit institutions from the Bank of Portugal to other entities, some of which would be newly created, and implement other changes, such as reinforcing coordination, preventing conflicts of interests and increasing transparency and accountability by supervisors. Despite the positive objectives, some of the actual measures proposed to attain them do not always seem to be the more appropriate ones and have been subject to criticism by various stakeholders. As such, they should be carefully considered by the legislator.

Keywords: (i) financial supervision; (ii) conselho nacional de supervisores financeiros; (iii) Bank of Portugal; (iv) banking resolution; (v) macroprudential supervision.

SUMÁRIO: I. Introdução. II. Enquadramento. III. O Relatório do Grupo de Trabalho. IV. A Proposta de Lei: a) O novo CNSF; b) Supervisão macroprudencial; c) Resolução e liquidação – ARSG; d) CNEF e CNMVM; e) Governança e funcionamento do BdP; f) Comissão de avaliação e remunerações; g) Concorrência; h) Criação de novas entidades e órgãos. V. Apreciação Final.

I. Introdução

No passado dia 19 de março de 2019, foi apresentada à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 190/XIII, que propõe a criação e regulação do funcionamento do Sistema Nacional de Supervisão Financeira.

Esta Proposta de Lei visa introduzir profundas alterações ao quadro institucional da supervisão financeira em Portugal, com impactos muito significativos no modelo atualmente vigente, nomeadamente no que diz respeito aos poderes, às competências e ao funcionamento dos supervisores financeiros.

A Proposta é, por isso, transversal e abrangente, incluindo a criação de diversas novas entidades ou órgãos públicos, bem como propostas de alteração de 18 diplomas legislativos, entre os quais os diplomas que regem o funcionamento próprio de quatro entidades administrativas independentes, a lei orgânica do Ministério das Finanças e os principais diplomas de direito substantivo dos vários setores do sistema financeiro abrangidos.

Nessa medida, não obstante a manutenção do modelo de supervisão (o tripartido), a iniciativa legislativa consubstancia uma verdadeira reforma.

II. Enquadramento

A regulação do setor financeiro e, em particular, do quadro da supervisão financeira em Portugal tem vindo a evoluir consideravelmente ao longo dos anos, em especial desde 2007, data que ficou marcada pelo início da crise financeira internacional.

Com efeito, a referida crise despoletou uma das piores recessões das últimas décadas a nível global e deixou visível um conjunto de vulnerabilidades na regulação e na supervisão de instituições financeiras. Na União Europeia, em particular, a crise das dívidas soberanas que se lhe seguiu evidenciou também a forte ligação entre os Estados e os bancos e, conjuntamente com variadas razões, levou à insolvência de dezenas de bancos. Milhares de milhões de euros de dinheiro dos contribuintes foram utilizados para prevenir o impacto dos respetivos efeitos sistémicos adversos na economia.

Estes eventos levaram a que os responsáveis políticos ao nível mundial promovessem a emissão de regulação financeira adicional, com graus de volume, complexidade e detalhe sem precedentes, por muitos apelidada de “tsunami regulatório”, de modo a melhorar o quadro da supervisão financeira e a criar mecanismos eficazes de gestão de crises.

Um aspeto central deste movimento foi, sem margem para dúvidas, o reforço dos poderes das autoridades públicas responsáveis pela supervisão (ou resolução) financeira. Tal revelou-se essencialmente de duas formas: por um lado, pelo aumento das competências e instrumentos disponíveis aos supervisores; por outro lado, pela atribuição de uma larga margem de discricionariedade aos supervisores no exercício das suas funções, em matérias altamente especializadas e técnicas.

No caso específico da União Europeia e, dentro desta, da Área do Euro em particular, assistiu-se, no contexto da União Bancária, a uma forte harmonização regulatória, à criação de um supervi-

sor bancário e de uma autoridade de resolução únicos, à criação de um fundo de resolução único com mutualização gradual de risco, à reformulação do sistema de supervisores financeiros setoriais e aos primeiros passos da União dos Mercados de Capitais.

Portugal não esteve – nem poderia estar – alheado deste movimento. Com efeito, na última década, dezenas de novas leis e instrumentos de regulamentação foram aprovados, alterando consideravelmente o panorama institucional da supervisão financeira. Essas alterações pautaram-se essencialmente pelo aumento gradual e considerável dos poderes e da discricionariedade dos supervisores financeiros – Banco de Portugal, Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) e Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) –, em particular do primeiro.

A este respeito sublinhe-se, a título meramente exemplificativo:

- i. em 2012, a implementação de um regime de resolução de instituições de crédito, antecipando a transposição da respetiva Diretiva europeia, completada nos três anos seguintes, e atribuindo o mandato de autoridade de resolução ao Banco de Portugal¹;
- ii. em 2013, a atribuição, de forma explícita, do mandato macroprudencial ao Banco de Portugal²;
- iii. em 2013, a criação de um regime-quadro para os vários supervisores setoriais, incluindo a CMVM e a ASF³;
- iv. em 2014, o reforço dos poderes sancionatórios e de supervisão prudencial do Banco de Portugal, neste último caso especialmente no que diz respeito à avaliação da idoneidade dos membros dos órgãos sociais das instituições de crédito e das sociedades financeiras⁴; ou
- v. em 2015, a transição da supervisão da atividade dos auditores para a CMVM⁵.

¹ Decreto-Lei n.º 31-A/2012, de 10 de fevereiro e Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março.

² Decreto-Lei n.º 143/2013, de 18 de outubro.

³ Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

⁴ Decreto-Lei n.º 157/2014, de 24 de outubro.

⁵ Lei n.º 148/2015, de 9 de setembro.

Estas e outras alterações resultaram, em grande medida, da integração europeia de Portugal, mas também das idiosincrasias e necessidades próprias do nosso mercado, algumas identificadas no Memorando de Entendimento do Programa de Ajustamento Económico a que Portugal esteve sujeito.

A experiência demonstrou que o aumento dos poderes e da discricionariedade dos supervisores foi, em muitos casos, chave para a salvaguarda da estabilidade financeira no País, objetivo primordial da regulação e supervisão financeiras. No entanto, revelou também certas falhas e fraquezas no sistema, nomeadamente no que diz respeito à eficácia e coordenação entre os diversos supervisores na gestão de crises.

Neste contexto, e em paralelo com um conjunto de iniciativas da Assembleia da República⁶, em janeiro de 2017 foi constituído um grupo de trabalho para a reforma do modelo de supervisão financeira⁷, com a missão de avaliar o atual modelo e propor a competente reforma.

Em 18 de setembro de 2017, o Grupo de Trabalho apresentou um relatório⁸ com as linhas fundamentais da reforma da supervisão financeira proposta, que foi sujeito a consulta pública até 20 de outubro de 2017. Segundo a exposição de motivos da Proposta de Lei, o documento foi também apresentado em duas conferências universitárias⁹ e terá sido objeto de discussão com diversas instituições nacionais e internacionais.

Não obstante o fulgor decorrente da apresentação do Relatório do Grupo de Trabalho e a posterior análise e discussão com os

⁶ Em particular, o Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito à gestão do BES e do GES e a Resolução da Assembleia da República n.º 105/2017, de 6 de junho.

⁷ Constituído pelo Despacho n.º 1041-B/2017, de 26 de janeiro, do Ministro das Finanças, e composto pelo Dr. Carlos Tavares, a Dra. Maria Luísa Azevedo e o Dr. Pedro Siza Vieira.

⁸ Disponível, até à data de publicação deste artigo, em <http://www.gpeari.gov.pt/consulta-publica/relatorio-do-grupo-de-trabalho-para-a-reforma-da>.

⁹ Segundo informação pública, terão sido a Conferência internacional organizada conjuntamente pela Cátedra Jean Monnet, o CIRSF – Centro de Investigação em Regulação e Supervisão do Sector Financeiro e o *European Banking Institute*, na Universidade de Lisboa no dia 27 de outubro de 2017 e a conferência na Faculdade de Economia da Universidade do Porto no dia 31 de outubro de 2017.

supervisores financeiros, a sensibilidade de algumas das matérias em causa e as tomadas de posição públicas sobre o mesmo¹⁰ terão levado o Governo a prolongar a respetiva análise e discussão.

Assim, apenas cerca de um ano e meio após o final da consulta pública do Relatório e na sequência de consultas formais aos supervisores financeiros, o Conselho de Ministros aprovou¹¹, em 7 de março de 2019, o respetivo projeto de proposta de lei, tendo o mesmo dado entrada na Assembleia da República em 19 de março de 2019^{12/13}.

¹⁰ O Banco de Portugal pronunciou-se sobre a matéria publicando uns comentários iniciais, disponíveis em <https://www.bportugal.pt/comunicado/comentarios-do-banco-de-portugal-ao-relatorio-sobre-reforma-do-modelo-de-supervisao-0>, e ainda um desenvolvimento da análise do relatório, disponível em <https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/documentos-relacionados/comb20171102.pdf>.

¹¹ Em 11 de janeiro de 2019, o anteprojeto havia sido enviado ao BCE para consulta obrigatória, nos termos do artigo 2.º da Decisão do Conselho 98/415/CE, de 29 de junho de 1998, relativo à consulta ao Banco Central Europeu pelas autoridades nacionais sobre projetos de disposições legais, tendo sido solicitado um prazo máximo de resposta de um mês, o mínimo previsto naquela Decisão. No entanto, não tendo sido obtida resposta até à data de aprovação, o anteprojeto foi aprovado e submetido à Assembleia da República sem pronúncia do BCE, uma situação pouco comum atendendo às profundas alterações propostas ao governo e funcionamento do Banco de Portugal.

¹² São de salientar também os contributos enviados à Assembleia da República por algumas entidades, como a Associação de Empresas Emitentes de Valores Cotados em Mercado, a Associação Portuguesa de Seguradores, a Autoridade da Concorrência – que não foi consultada pelo Governo na fase de aprovação do projeto de proposta de lei – e a Comissão de Concorrência da Delegação Nacional da Câmara de Comércio Internacional (ICC). Uma nota especial, ainda, para os pareceres recebidos pelo Governo na fase de aprovação do projeto de proposta de lei, da parte da CMVM de 12 de fevereiro de 2019, do Banco de Portugal de 13 de fevereiro de 2019, da ASF e do Banco Central Europeu de 21 de maio de 2019 (BCE/2019/19).

¹³ Entretanto, no passado dia 7 de junho, data para a qual se encontrava agendada a discussão na generalidade da Proposta de Lei, foi aprovado por unanimidade um requerimento apresentado por um grupo parlamentar, solicitando a baixa à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, sem votação, por um período de 30 dias. Tal requerimento surge na sequência de uma nota técnica da Assembleia da República que, nomeadamente em face dos comentários críticos dos supervisores financeiros, sugere a necessidade de os ouvir previamente, bem como outras entidades, como sejam a Autoridade da Concorrência (AdC) e instituições supervisionadas.

III. O relatório do Grupo de trabalho

Em virtude da relação genética entre a Proposta de Lei e o Relatório do Grupo de Trabalho, vejamos agora, sumariamente, as respetivas propostas relativamente à reforma da supervisão financeira.

Em primeiro lugar, o modelo de supervisão continuaria a assentar no modelo de supervisão setorial tripartido, mantendo-se o Banco de Portugal, a CMVM e a ASF como os três supervisores financeiros competentes e prevendo-se, um reforço na sua coordenação e algumas alterações nas respetivas competências.

Adicionalmente, foi proposta a criação de duas novas estruturas institucionais integrantes do Sistema Nacional de Supervisão Financeira (SNSF): (i) o Conselho de Supervisão e Estabilidade Financeira (CSEF) e (ii) o Conselho Superior de Política Financeira (CSPF), que concentrariam o papel de coordenação desempenhado pelos atuais Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (CNSF) e Comité Nacional para a Estabilidade Financeira (CNEF). Deste modo, estes dois últimos fóruns de coordenação seriam extintos, tal como o atual Conselho Nacional do Mercado dos Valores Mobiliários (CNMVM).

Contrariamente ao atual CNSF, o CSEF disporia de um pequeno quadro de pessoal próprio¹⁴, com um conselho de administração composto por um presidente e dois administradores executivos¹⁵, em regime de exclusividade, nomeados pelo Governo, e por dois representantes de cada supervisor financeiro¹⁶, em participação

¹⁴ A proposta prevê ainda que o CSEF possa requisitar colaboradores a entidades públicas ou privadas, com a devida salvaguarda de conflitos de interesse.

¹⁵ A proposta indica também como possível via de ponderação a existência de personalidades (leia-se, administradores) com funções não executivas, adiantando, no entanto, dificuldades de implementação, que teriam que ser superadas, decorrentes das funções propostas de autoridade de supervisão macroprudencial e de autoridade de resolução do CSEF.

¹⁶ O relatório propõe indicativamente: do lado do Banco de Portugal, o Vice-Governador com o pelouro da supervisão microprudencial e o Vice-Governador (ou administrador) com o pelouro da supervisão comportamental ou da estabilidade financeira; do lado da CMVM, a Presidente e o vice-presidente; do lado da ASF, o Presidente e o vice-presidente com o pelouro da supervisão comportamental.

paritária¹⁷. Seriam ainda órgãos do CSEF o Conselho Executivo, composto pelos referidos presidente e administradores executivos, encarregue da gestão corrente, e um órgão de fiscalização, composto por três membros.

O CSEF teria um estatuto de independência semelhante aos supervisores financeiros e a sua atividade seria financiada por contribuições dos três supervisores, estabelecidas em proporção das partes dos seus orçamentos adstritas às atividades de supervisão.

Quanto ao CSPF, tal como o atual CNEF, teria como funções a articulação entre as diversas entidades com responsabilidade pela estabilidade financeira e entre os supervisores e os membros do Governo responsáveis pela política económica e financeira, sendo composto pelos seguintes membros (i) o Ministro das Finanças, que presidiria, (ii) o Governador e (iii) o vice-Governador do Banco de Portugal, (iv) o Secretário de Estado da área das finanças com responsabilidade pelo sistema financeiro, (v) o Presidente e (vi) o vice-presidente do CSEF, podendo ainda estar representados diretamente os supervisores setoriais CMVM e ASF.

O CSPF seria chamado a pronunciar-se sobre determinadas matérias, como sejam medidas a tomar pelas entidades competentes com impacto efetivo ou potencial sobre as finanças públicas ou a adoção de medidas de resolução, devendo as deliberações e recomendações do CSPF ser tidas em conta pelo CSEF e pelos supervisores financeiros¹⁸.

Em terceiro lugar, os mandatos de autoridade de supervisão macroprudencial e de autoridade de resolução seriam retirados ao Banco de Portugal e atribuídos ao CSEF, com o intuito de assegu-

¹⁷ A vice-presidência do CSEF caberia a um representante dos supervisores financeiros numa base rotativa anual.

¹⁸ O relatório estabelece que a obrigatoriedade de o CSEF ter em conta as deliberações e recomendações do CSPF não pode pôr em causa os estatutos de independência do CSEF e dos supervisores, exceto quando as matérias tenham um impacto efetivo *ou potencial* sobre as finanças públicas ou digam respeito à qualidade do Banco de Portugal como membro do Sistema Europeu de Bancos Centrais, caso em que devem contar com os votos favoráveis dos membros do Governo das finanças e dos representantes do Banco de Portugal, respetivamente.

rar a participação reforçada¹⁹ de todas as autoridades de supervisão nessas matérias. Sem embargo, o Banco de Portugal manteria um papel predominante através do comité de política macroprudencial, coordenado pelo banco central e responsável por apreciar e propor ao conselho de administração a adoção de medidas macroprudenciais.

No que respeita as funções referentes à resolução bancária, estas passariam a ser desempenhadas “*por [um] departamento autónomo*” do CSEF sob a direção de um administrador executivo com o pelouro da resolução.

Relativamente à supervisão comportamental²⁰, foi proposta a manutenção do modelo existente, com soluções de organização e governo internas nos supervisores (nomeadamente, no Banco de Portugal²¹) e estabelecendo-se mecanismos de coordenação reforçada entre os supervisores financeiros através do CSEF e da criação de outro comité no seu seio— o comité de supervisão comportamental —, que asseguraria a articulação dos supervisores em matérias comportamentais, nomeadamente nos casos de distribuição de pacotes de produtos de investimento de retalho e de produtos de investimento com base em seguros (PRIIPs). Este comité seria composto pela (i) Presidente da CMVM, que presidiria, (ii) o Vice-Governador (ou administrador) do Banco de Portugal, (iii) o administrador da ASF responsável pela supervisão comportamental, (iv) um administrador executivo do CSEF, e ainda (v) os responsáveis diretivos máximos pela supervisão comportamental em cada supervisor.

¹⁹ Atualmente, a CMVM e a ASF já participam na definição da política macroprudencial, na medida em que foram atribuídas funções de consulta nessa matéria ao CNSF. No entanto, a consulta não é vinculativa e, sendo a autoridade de supervisão macroprudencial designada o Banco de Portugal, o papel dos demais supervisores não deixa de ser algo limitado.

²⁰ Atualmente a supervisão comportamental dos produtos bancários, de investimento e de seguros cabe a cada dos respetivos supervisores financeiros, a quem cabe também a supervisão (micro)prudencial das instituições supervisionadas (exceto na grande maioria das empresas de investimento, que se encontram sujeitas à supervisão prudencial do Banco de Portugal e não da CMVM).

²¹ O Relatório aponta para uma segunda solução, preterida nesta fase, que consistiria na retirada da supervisão comportamental dos produtos bancários ao Banco de Portugal e na sua atribuição a uma nova entidade de supervisão comportamental transversal.

Por fim, o Grupo de Trabalho propôs a alteração dos procedimentos e mecanismos de governo interno dos supervisores, designadamente no que diz respeito à seleção e designação dos membros dos órgãos de administração, da inclusão de membros não executivos e da segregação interna de funções.

IV. A Proposta de Lei

Em linha com o Relatório do Grupo de Trabalho, a Proposta de Lei mantém o modelo de supervisão tripartido – em consonância com o Sistema Europeu de Supervisores Financeiros – visando evitar alterações mais radicais, como a criação ou extinção de novas *autoridades de supervisão*, com as inerentes dificuldades de implementação e custos.

O primeiro grande objetivo da iniciativa legislativa, enunciado na respetiva exposição de motivos, é o reforço da coordenação e da cooperação entre os três supervisores financeiros, estando marcada pelo reforço dos mecanismos de articulação²² e troca de informações entre as diferentes autoridades, procurando-se garantir uma abordagem coerente a problemas transversais. Com efeito, essa é a fragilidade teórica do modelo tripartido e terá sido, na prática, uma das principais vulnerabilidades do sistema diagnosticada após a resolução dos problemas ocorridos no setor bancário português.

Nesta senda, a Proposta de Lei pretende estabelecer uma participação mais paritária entre os três supervisores financeiros, reequilibrando as respetivas competências, em detrimento de certos poderes e prerrogativas atualmente atribuídos em exclusividade, ou com maior preponderância, ao Banco de Portugal.

O segundo grande objetivo levado a cabo pelo diploma é a prevenção de potenciais conflitos de interesses no âmbito da supervisão

²² Refere-se na exposição de motivos que um dos propósitos e consequências desejadas dessa articulação acrescida será a elaboração de regulação mais coerente e de melhor qualidade, evitando-se situações de sobreposição ou ausência de competências entre autoridades e, desse modo, a arbitragem regulatória.

financeira, visando-se a segregação funcional de certas matérias e competências, o aumento da independência face aos setores regulados e modelos mais exigentes de governo interno dos supervisores financeiros.

O terceiro grande grupo de objetivos que a Proposta de Lei pretende atingir inclui o reforço da transparência na atuação dos supervisores financeiros e o aumento da sua visibilidade, da possibilidade de escrutínio e da responsabilização pela respetiva atuação (*accountability*).

Vejam, agora, algumas das principais alterações que a Proposta de Lei pretende introduzir no nosso ordenamento jurídico.

a) O novo CNSF

Como vimos acima, o Grupo de Trabalho propunha a criação de uma nova entidade que assegurasse um conjunto de competências, designadamente de coordenação (reforçada) entre supervisores financeiros, o CSEF.

Não tendo a Proposta de Lei acolhido essa recomendação *ipsis verbis*, optando por “manter” o velhinho CNSF, certo é que não se desviou materialmente da mesma. Com efeito, prevê-se uma reformulação total do CNSF, o qual praticamente só mantém o nome, o que equivale à criação de uma nova entidade com uma realidade operacional bastante distinta.

Para começar, importa sublinhar que a Proposta pretende dotar o CNSF de personalidade jurídica, tornando-o uma entidade independente que funcionaria de forma autónoma e contínua²³, em contraste com a sua atual função de mero fórum de coordenação entre os supervisores financeiros. Assim, prevê-se que o CNSF passe a ter “*órgãos, serviços, pessoal e património próprios*”.

Quanto aos órgãos estatutários, a Proposta de Lei prevê um conselho de administração, um conselho de auditoria e uma comissão

²³ Desta forma, a Proposta de Lei pretende revogar o Decreto-Lei n.º 228/2000, de 23 de setembro, que rege o funcionamento do CNSF, e aprovar em anexo à mesma uns detalhados estatutos que passarão a reger a atividade desta proposta nova pessoa coletiva de direito público.

de ética. O primeiro seria composto por dois membros do conselho de administração de cada supervisor financeiro²⁴ e por um administrador executivo²⁵, sem qualquer vínculo com estes. As competências deste administrador seriam, entre outras, representar o CNSF, dirigir e coordenar a sua atividade e respetivos serviços, organizar as reuniões do conselho de administração e tomar decisões de gestão corrente do CNSF, sendo nomeado da mesma forma que os membros do conselho de administração do Banco de Portugal.

Ao passo que atualmente o CNSF deve reunir pelo menos trimestralmente, prevê-se na Proposta de Lei que o conselho de administração do novo CNSF fique obrigado a reunir pelo menos mensalmente. A presidência, que atualmente cabe ao governador do Banco de Portugal, passaria a ser assumida alternadamente, por períodos de um ano, pelo representante máximo de cada dos supervisores financeiros. O conselho de administração seria ainda apoiado na prossecução das suas atividades por um comité de coordenação, composto por dirigentes de cada supervisor financeiro e convocado e coordenado pelo administrador executivo.

Por seu turno, o conselho de auditoria seria um novo órgão²⁶ sem qualquer paralelismo na estrutura atual do CNSF, tendo o dever de controlar a legalidade, a regularidade e a boa gestão financeira

²⁴ Atualmente, o CNSF é composto apenas pelo governador e um membro do conselho de administração do Banco de Portugal, a presidente da CMVM e o presidente da ASF, como membros permanentes, participando ainda nas reuniões relativas à política macroprudencial um representante do Ministro das Finanças e o administrador do Banco de Portugal com o respetivo pelouro. A Proposta de Lei seguiu a recomendação incluída no relatório do grupo de trabalho quanto ao alargamento para dois representantes por supervisor financeiro. Prevê-se que os representantes sejam o presidente do conselho de administração (ou governador, no caso do Banco de Portugal), ou o seu substituto, e um membro do conselho de administração de cada supervisor, designados, para cada reunião do CNSF, atendendo ao respetivo pelouro.

²⁵ Como vimos acima, o Grupo de Trabalho propunha que o conselho de administração do CSEF contasse, para além dos representantes dos supervisores financeiros, com três administradores executivos (um presidente e dois vogais).

²⁶ O conselho de auditoria seria composto por três membros e reuniria também com uma periodicidade mínima mensal.

e patrimonial do CNSF²⁷, bem como de responder a consultas do conselho de administração nesses domínios.

A comissão de ética seria também um novo órgão²⁸, com a incumbência de analisar e de se pronunciar sobre situações de conflitos de interesses relativamente ao administrador executivo e aos dirigentes e equiparados²⁹.

Cabe ainda referir que a Proposta de Lei prevê a existência de um quadro de dirigentes e de trabalhadores em permanência e exclusividade³⁰, sujeitos às regras gerais de acumulações e incompatibilidades aplicáveis aos funcionários públicos e a possíveis proibições ou restrições adicionais com o intuito de evitar potenciais conflitos de interesses decorrentes das suas funções, bem como a um código de conduta a aprovar pelo conselho de administração. Os dirigentes e equiparados estariam sujeitos ao regime de incompatibilidades e impedimentos aplicável aos membros do conselho de administração. Em suma, prevê-se uma estrutura orgânica e funcional que, embora ligeiramente mais leve do que a proposta pelo Grupo de Trabalho, extravasa largamente o formato atual do CNSF.

Apreciando agora esta estrutura, apesar do impulso da coordenação e da paridade entre supervisores, aspetos que consideramos positivos, temos dúvidas de que, tal como proposta, a mesma leve efetivamente a uma melhoria no funcionamento do SNSF.

²⁷ De forma pouco comum, a Proposta de Lei prevê que ao conselho de auditoria do CNSF caberia também exercer funções de fiscalização de outra entidade pública (a nova Autoridade de Resolução e Administração de Sistemas de Garantia) e dos fundos cuja gestão lhe seja atribuída por lei.

²⁸ A comissão de ética seria composta também por três membros: um membro designado pelo conselho de administração, um membro designado pelo conselho de auditoria e um presidente designado pelos referidos vogais.

²⁹ Tal como no caso do conselho de auditoria, estabelece-se a peculiaridade de que a comissão de ética exerça “*as funções de órgão de prevenção e controlo em matérias de conflitos de interesses*” em outra entidade pública (a nova Autoridade de Resolução e Administração de Sistemas de Garantia).

³⁰ A Proposta de Lei prevê que, excecionalmente, em situações de “*aumento extraordinário de atividade*”, o CNSF possa dispor de pessoal cedido temporariamente pelos supervisores financeiros.

Com efeito, pese embora a multiplicidade de referências na Proposta de Lei à necessária preservação da independência dos supervisores financeiros, a existência de membros de órgãos estatutários, nomeadamente executivos, de dirigentes e de pessoal, por definição externos aos supervisores financeiros, poderá de alguma forma coartar essa independência em matérias da sua exclusiva competência³¹. Este risco é naturalmente tanto mais relevante quanto mais alargados forem os poderes do CNSF, ficando relativamente mitigado caso esta entidade assuma apenas funções de coordenação, tal como atualmente e como nos parece ser preferível.

Atendendo a esta nova estrutura de funcionamento interno, estabelecem-se também regras específicas relativas à forma de financiamento da CNSF, que seria assegurada por receitas próprias, sem prejuízo da “*utilização de bens de domínio público ou de verbas que dependam de dotações do Orçamento do Estado*”. Isto significa, por um lado, que se pretende que esta entidade viva de receitas próprias e, por isso, seja autossustentável, mas por outro, que se abre a porta ao financiamento por parte do erário público.

As mais relevantes dessas receitas seriam as taxas a pagar pelas instituições supervisionadas, “*em contrapartida dos serviços que [o CNSF] presta e dos atos que pratica*”, fixadas pelo conselho de administração e cobradas através dos supervisores financeiros.

Relativamente ao reforço de competências do novo CNSF, destaca-se o amplo conjunto de matérias que passa a dever ser objeto de coordenação entre as autoridades de supervisão quando tenham interesse por mais que um supervisor. É o caso, por exemplo, de³²:

- a) cooperação, consulta e troca de informação, promovendo a celebração de protocolos e memorandos de entendimento em que intervenham os supervisores financeiros;
- b) promoção do exercício coordenado dos poderes dos supervisores, designadamente através da partilha de planos estratégi-

³¹ Note-se, por exemplo, que o comité de coordenação do CNSF, composto por dirigentes dos próprios supervisores financeiros, seria convocado e coordenado exclusivamente pelo administrador executivo.

³² O elenco encontra-se vertido no n.º 1 do artigo 10.º dos propostos estatutos do CNSF.

- cos de supervisão, realização de ações de supervisão, inspeção ou averiguação, etc.
- c) divulgação de orientações e entendimentos conjuntos;
 - d) promoção da partilha, interligação ou desenvolvimento de aplicações informáticas e bases de dados; ou
 - e) harmonização de registos efetuados junto de cada supervisor financeiro.

A este propósito, refira-se também a criação do comité de coordenação, cuja principal missão é apoiar a prossecução das funções de coordenação do CNSF, designadamente no que diz respeito a matérias que apresentam traços de transversalidade, como sejam a supervisão das companhias financeiras ou mistas, emissão e distribuição de PRIIPs, aplicação de medidas corretivas ou operações de aumento do capital de instituições supervisionadas.

Passa a ser, também, incumbência do CNSF (i) o “*desenvolvimento do setor financeiro nacional*”, através de ações como estudos, publicações, ações de formação ou incentivos à inovação, (ii) a proteção dos clientes de produtos e serviços financeiros, mediante, por exemplo, a elaboração e implementação de um Plano Nacional de Formação Financeira ou a interligação de sistemas de reclamações, ou (iii) a definição da política regulatória financeira, como seja através da elaboração de projetos de diplomas legais ou da análise da legislação em vigor.

A Proposta de Lei estabelece também deveres adicionais de prestação de informação pelo CNSF ao público em geral e aos órgãos de soberania, em particular, à Assembleia da República e ao Ministro das Finanças. Prevê-se, assim, que o CNSF remeta às referidas entidades (e publique no seu sítio na Internet) os planos de atividades e orçamento anual, o relatório de contas auditado e o relatório anual e apresente estes documentos à comissão parlamentar competente da Assembleia da República, demonstrando um reforço significativo do escrutínio e da responsabilização pela atuação do CNSF (*accountability*)³³.

³³ Atualmente estabelece-se apenas a obrigação de o CNSF enviar o relatório de atividades à Assembleia da República e ao Ministro das Finanças, bem como de o publicar.

A Proposta de Lei acrescenta ainda um dever de transparência relativo à organização, gestão e atividade do CNSF, obrigando a entidade a disponibilizar no seu sítio da Internet um conjunto de informação, que inclui as súmulas das reuniões dos órgãos estatutários do CNSF, o mapa de pessoal (sem identificação nominal), respetiva remuneração e sistema de carreiras, os planos de atividades e os regulamentos internos, entre outras matérias, contrastando com o atual dever de publicar apenas o relatório de atividades.

Estas concretas alterações parecem-nos positivas e importantes para assegurar a confiança do público e das instituições supervisionadas no sistema de supervisão, bem como um maior escrutínio e responsabilização dos supervisores financeiros.

b) Supervisão macroprudencial

Como vimos anteriormente, o Grupo de Trabalho havia proposto que a competência da supervisão macroprudencial fosse retirada ao Banco de Portugal e atribuída, ao invés, ao CSEF. O objetivo era, principalmente, assegurar uma participação ativa da CMVM e da ASF numa matéria muito relevante e que apresenta traços de transversalidade por definição, que é a preservação da estabilidade financeira. Em linha com esta ideia, a Proposta de Lei atribui ao CNSF o mandato macroprudencial.

Atualmente e desde 2013, quando o mandato macroprudencial foi formalmente³⁴ atribuído ao Banco de Portugal, o CNSF já possui competências consultivas nesta matéria. Com efeito, prevê-se o contributo do CNSF para a identificação, acompanhamento e avaliação dos riscos para a estabilidade do sistema financeiro e a análise de propostas concretas de política macroprudencial, com vista a reduzir os riscos sistémicos. O CNSF passou, por isso, a ter sessões específicas sobre as matérias macroprudenciais, onde participam, como observadores sem direito de voto, um representante do Ministro das

³⁴ Antes desta atribuição, o Banco de Portugal já tinha, nos termos do artigo 12.º, al. c) da respectiva Lei Orgânica, como competência velar pela estabilidade do sistema financeiro nacional, podendo argumentar-se que o mandato macroprudencial já era, previamente a 2013, materialmente assumido pelo Banco de Portugal.

Finanças e o membro do conselho de administração do Banco de Portugal com o pelouro da política macroprudencial.

Nessa medida, pode dizer-se que a Proposta de Lei vem agora praticamente inverter as posições atuais, porquanto a política macroprudencial e correspondente supervisão passariam a ser exercidas pelo CNSF, ficando o Banco de Portugal a desempenhar apenas o papel de um dos supervisores financeiros que para ela contribui³⁵.

Essa solução suscita-nos algumas reservas, uma vez que o setor financeiro português é maioritariamente composto e dependente da atividade bancária e que os riscos sistémicos advieram, historicamente, dessa atividade, em particular, dos impactos da falta de liquidez para a estabilidade financeira e da assunção de riscos excessivos na atividade creditícia e na negociação em carteira própria.

Ora, o Banco de Portugal, enquanto banco central nacional e supervisor bancário, dotado de importantes recursos advenientes dessas funções, tem uma posição privilegiada para a medição daqueles riscos e para a respetiva atuação. Por isso mesmo, ainda antes da atribuição formal do mandato macroprudencial, já era a entidade pública encarregue de velar pela estabilidade financeira no país³⁶.

Neste sentido, recomenda-se cautela e alguma reflexão sobre se o robustecimento da participação dos demais supervisores no atual quadro de competências consultivas do CNSF e o reforço de mecanismos internos de segregação de informação e de decisão não seriam mais eficientes e proporcionais na prossecução do objetivo de mitigar os riscos decorrentes da acumulação da supervisão macroprudencial com a supervisão microprudencial e de garantir que os

³⁵ Sublinhe-se, apesar disso, o papel de (muito) ligeira primazia concedido ao Banco de Portugal nesta matéria, prevendo-se que as reuniões do conselho de administração do CNSF destinadas à discussão ou deliberação de matérias macroprudenciais sejam dirigidas pelo governador do Banco de Portugal e que este represente o CNSF no Conselho Geral do Comité Europeu de Risco Sistémico.

³⁶ Não parece, por isso, inteiramente justa a crítica, referida na exposição de motivos, de que “*foram sendo acrescentadas às autoridades existentes, de acordo com os recursos de cada entidade [leia-se, ao Banco de Portugal], sem uma ponderação sobre a coerência e as consequências da concentração dessas funções naquelas autoridades.*”

demais supervisores financeiros também participam ativamente na definição do mandato macroprudencial.

Ao nível da adoção das medidas macroprudenciais destinadas a prevenir ou mitigar riscos sistêmicos, prevê-se que os supervisores financeiros as proponham ao CNSF, quando tenham impacto transversal no setor financeiro, e que o informem da intenção da sua adoção quando não evidenciem aquele impacto. No caso das medidas propostas por algum supervisor, o CNSF deverá adotá-las ou rejeitá-las num prazo de 10 dias³⁷.

As medidas adotadas pelo CNSF³⁸ destinam-se a ser implementadas pelos supervisores financeiros, conferindo-se, porém, elevados níveis de discricionariedade aos mesmos, nomeadamente, quanto à determinação dos instrumentos macroprudenciais a implementar, concessão de isenções, modificações do calendário da implementação dos instrumentos ou suspensão total ou parcial da produção das respetivas medidas.

Na nossa opinião, este regime parece-nos excessivamente complexo, pouco eficiente³⁹ e de difícil implementação, não estabelecendo um quadro claro quanto às responsabilidades de cada supervisor financeiro na avaliação do risco sistémico e na adoção de medidas, em particular quando não estejam em causa medidas transversais,

³⁷ No entanto, a Proposta de Lei estabelece que um membro do conselho de administração que discorde da deliberação com fundamento no impacto da medida na estabilidade financeira ou nos destinatários dos poderes do respectivo supervisor, tem a faculdade de suspender a deliberação do CNSF, devendo propor, no prazo de 10 dias, medida macroprudencial de efeito equivalente.

³⁸ Uma das medidas mais relevantes é a fixação das reservas de fundos próprios (*capital buffers*) previstas na Diretiva 2013/36/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013.

³⁹ A complexidade de uma estrutura partilhada entre quatro entidades, com os inerentes procedimentos decisórios previstos, parece-nos poder levar a uma morosidade que não se coaduna com os objetivos de manutenção da estabilidade financeira, o propósito último do mandato macroprudencial, nomeadamente em situações de crise. A título de exemplo, na previsão de prazos de 10 dias para deliberar propostas de medidas macroprudenciais apresentadas pelos supervisores e na possibilidade de qualquer membro do conselho de administração do CNSF suspender por mais 10 dias uma deliberação do CNSF de adoção ou rejeição de medidas macroprudenciais.

e, por isso, consagrando, na prática, a existência de quatro entidades responsáveis pelo mandato macroprudencial.

c) Resolução e liquidação – ARSG

Relativamente à competência para a resolução de instituições de crédito, o Grupo de Trabalho pronunciou-se no sentido de a retirar ao Banco de Portugal⁴⁰ e de a atribuir ao CSEF. Contudo, na iniciativa legislativa sob análise, a competência passaria a residir numa nova entidade pública a ser criada, integrante do SNSF⁴¹ – a Autoridade de Resolução e Administração de Sistemas de Garantia⁴² (ARSG).

A ARSG, tal como o CNSF e as demais entidades do SNSF, teria como órgãos estatutários um conselho de administração⁴³, um conselho de auditoria, um conselho consultivo⁴⁴ e uma comissão de ética, aplicando-se-lhe subsidiariamente as regras estabelecidas nos estatutos do CNSF.

Deste modo, a ARSG passaria a atuar como a autoridade de resolução nacional, estando incumbida do exercício das competências relativas à resolução de instituições de crédito⁴⁵ e dos poderes

⁴⁰ Em linha com o ponto 5.a) da Resolução da Assembleia da República n.º 105/2017, de 6 de junho.

⁴¹ Para além dos três supervisores financeiros setoriais e do CNSF, esta seria a quinta entidade do SNSF.

⁴² A ARSG seria uma entidade administrativa independente, com autonomia de gestão administrativa e financeira, não sujeita a direção, superintendência ou tutela do Governo ou de qualquer outra entidade pública, e sujeita à legislação administrativa.

⁴³ O conselho de administração seria composto pelo membro do conselho de administração do Banco de Portugal com o pelouro da resolução, que presidiria (e que manteria esse pelouro não obstante a retirada da competência ao Banco de Portugal), e por um membro do conselho de administração de cada dos supervisores financeiros.

⁴⁴ Este é o órgão de consulta do conselho de administração da ARSG no que respeita à atividade dos fundos cuja gestão lhe seja atribuída por lei, sendo presidido por uma pessoa designada pelo conselho de administração e composto designadamente por representantes das entidades participantes nos fundos cuja gestão se atribui à ARSG, a definir por regulamento interno.

⁴⁵ Excepto, naturalmente, quando a competência para a aplicação destas medidas e poderes caiba ao Conselho Único de Resolução (*Single Resolution Board*). A Proposta de Lei prevê

estabelecidos nos regimes de liquidação administrativa de instituições, atualmente conferidos ao Banco de Portugal.

Neste sentido, caberia àquela entidade adotar medidas de resolução, fixar o requisito mínimo de fundos próprios e créditos elegíveis (MREL) ou determinar a utilização de mecanismos nacionais de financiamento de resolução. Caberia ainda a análise de medidas suscetíveis de afetar negativamente a resolubilidade das instituições e a elaboração, após consulta do Banco de Portugal, dos planos de resolução de cada instituição de crédito⁴⁶, que seriam transmitidos aos supervisores financeiros relevantes. No entanto, a competência relativa aos planos de recuperação manter-se-ia no Banco de Portugal, enquanto autoridade competente pela supervisão das instituições de crédito, que daria conhecimento dos mesmos à ARSG.

A ARSG passaria também a ter competência de gestão dos atuais sistemas de proteção – o Fundo de Resolução, o Fundo de Garantia de Depósitos e o Sistema de Indemnização dos Investidores.

As alterações propostas, que adotam um modelo de segregação institucional, parecem decorrer de razões de gestão e mitigação de potenciais conflitos de interesses entre o exercício das funções de supervisão (principalmente, microprudencial) e de resolução. Esta solução contrasta com a solução adotada em 2012, na qual o legislador concentrou as funções numa só entidade – o Banco de Portugal –, adotando mecanismos de segregação funcional no seu seio.

Atendendo às vantagens do modelo atual ao nível da eficiência, custos⁴⁷, experiência e coordenação, nomeadamente num

que a ARSG e o Banco de Portugal cooperem estreitamente na elaboração, planificação e aplicação das decisões de resolução.

⁴⁶ Estabelece-se também que a ARSG pode solicitar às instituições todos os elementos informativos necessários à elaboração, revisão ou atualização dos planos de resolução. O incumprimento destes pedidos poderá levar o próprio Banco de Portugal a determinar a aplicação de medidas corretivas, sem prejuízo da potencial responsabilidade contraordenacional.

⁴⁷ A Proposta de Lei não prevê qualquer regime relativo ao financiamento dos custos da ARSG. Com efeito, os estatutos propostas desta entidade atribuem-lhe autonomia financeira, mas não especificam se os custos serão suportados pelo Orçamento do Estado ou

mercado de reduzido tamanho como o português, parece-nos que o pretendido robustecimento da prevenção e gestão de conflitos de interesses poderia ser logrado, ao invés, mediante o reforço dos mecanismos de segregação funcional existentes.

Note-se, aliás, que a Diretiva da Recuperação e Resolução Bancárias⁴⁸ permite, ainda que excepcionalmente e com as salvaguardas necessárias, que o supervisor bancário cumule funções de autoridade de resolução, contanto que sejam implementados mecanismos eficazes de independência operacional entre as duas funções, com segregação adequada de linhas de reporte e procedimentos de prevenção de conflitos de interesses.

Além disso, devido à criação do Mecanismo Único de Resolução, com a inerente transferência de poderes do Banco de Portugal para o Conselho Único de Resolução e a criação do Fundo Único de Resolução, as competências de resolução do Banco de Portugal sofreram uma forte erosão desde 2012, aquando da sua atribuição.

Ao nível da solução concretamente proposta, surge-nos como criticável a falta de clareza na delimitação das competências de resolução, uma vez que se prevê que o Banco de Portugal continue a exercer “funções em matéria de resolução e liquidação de instituições de crédito que lhe sejam atribuídas nos termos e com os limites previstos na legislação aplicável”, embora as mesmas não sejam claramente especificadas. Com efeito, esta possibilidade parece acrescentar complexidade e causar dúvidas sobre quem deve efetivamente exercer competências numa matéria, como a gestão de crises, que requer clareza, certeza e agilidade.

Por outro lado, sendo certo que o conselho de administração não funciona de forma permanente e as funções de auditoria e de prevenção de conflitos de interesses são exercidas, respetivamente, pelos conselhos de auditoria e de ética do CNSF, resulta também pouco clara a extensão da independência operacional

por qualquer outro mecanismo, como seja a cobrança de taxas ou o financiamento pelos próprios supervisores.

⁴⁸ Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de maio de 2014.

da entidade, em particular se possuirá ou não recursos próprios. Com efeito, os estatutos propostos da ARSG estabelecem que os supervisores financeiros asseguram o apoio técnico e administrativo ao seu funcionamento, mas também que deve ser garantida a sua autonomia financeira funcional, podendo esta “dispor de recursos próprios”.

É, igualmente, sintoma desta falta de clareza a ausência de regulação relativamente à troca de informação e ao envolvimento dos supervisores financeiros no contexto da adoção de medidas e exercício de poderes de resolução.

Assim, parece-nos de recomendar ponderação sobre se uma alteração de grande impacto, como a proposta, dotaria, de facto, o nosso País de um sistema de resolução mais robusto e eficaz e se as eventuais vantagens decorrentes da transferência de competências suplantariam as respetivas desvantagens, nomeadamente os custos que uma nova estrutura necessariamente comporta.

d) CNEF e CNMVM

Contrariamente à proposta avançada pelo Grupo de Trabalho, o diploma mantém o CNEF como fórum de coordenação, conferindo-lhe, finalmente⁴⁹, consagração legal, e conferindo-lhe uma composição mais alargada, passando a ser integrado pelos seguintes membros: o Ministro das Finanças, o Secretário de Estado das Finanças, o governador do Banco de Portugal e os presidentes da CMVM e da ASF, o administrador executivo do CNSF e o presidente da ARSG. Poderão, ainda, ser convidados a participar um conjunto de pessoas responsáveis por entidades públicas com relevância para as matérias de estabilidade financeira⁵⁰. A proposta é, por isso, mais

⁴⁹ De facto, atualmente o CNEF não tem base legal, tendo sido constituído por um memorando de entendimento, não publicado, de 27 de julho de 2007, assinado pelo então Ministério das Finanças e da Administração Pública, pelo Banco de Portugal, pela CMVM e pelo então Instituto de Seguros de Portugal.

⁵⁰ São elas o presidente do Conselho das Finanças Públicas, o presidente do conselho de administração do IGCP, o presidente do conselho diretivo do INE, o Diretor-Geral do

inclusiva e paritária para os supervisores financeiros que a recomendação do Grupo de Trabalho⁵¹.

O CNEF ficaria assim consagrado como o órgão consultivo do Ministro das Finanças em matéria de estabilidade financeira, cujas competências passariam a incluir a apreciação das medidas de natureza macroprudencial relevantes para efeitos da política económica, financeira e orçamental do Estado, a apreciação do ponto de vista financeiro e orçamental dos projetos de medidas de resolução ou o acompanhamento dos processos de reestruturação de entidades financeiras consideradas sistémicas.

Haverá, contudo, que garantir que, na prática, as situações de acompanhamento pelo membro do Governo não acabem por ser materialmente restritivas da independência dos supervisores financeiros⁵².

Uma das principais novidades do regime, no que concerne esta entidade, é o reforço na transparência da sua atividade, em parte por via da obrigatoriedade de divulgação ao público de uma súmula das reuniões, expurgada dos factos ou elementos sujeitos a dever de segredo e de quaisquer outros elementos suscetíveis de afetar a estabilidade financeira.

Ao mesmo tempo que se dá este reforço do CNEF como órgão consultivo do Ministro das Finanças, é proposta a extinção do CNMVM, que desde a sua criação com o Decreto-Lei n.º 473/99, de 8 de novembro vinha servindo, também, de órgão consultivo relativamente às matérias do mercado de valores mobiliários ou que nele tenham reflexos significativos, aos diplomas legais relacionados com o mercado de valores mobiliários e à situação e evolução do mercado de

GPEARI do Ministério das Finanças, o Diretor-Geral do Tesouro e Finanças e o Diretor-Geral do Orçamento.

⁵¹ Esta previa que o CSPF (entidade de alguma forma equivalente ao CNEF) seria composto por (i) Ministro das Finanças, (ii) Governador e (iii) vice-Governador do Banco de Portugal, (iv) Secretário de Estado das Finanças, (v) Presidente e (vi) vice-presidente do CSEF, podendo ainda estar representados diretamente os supervisores setoriais CMVM e ASF.

⁵² Vejam-se, desde logo, as novas obrigações legais de, em situações de crise financeira, consultar os restantes membros antes da adoção de qualquer medida de gestão da crise, devendo também articular previamente quaisquer declarações públicas que façam.

valores mobiliários. Atualmente, o CNMVM não tem praticamente qualquer tipo de atividade⁵³, pelo que a sua supressão nos parece inteiramente justificada.

e) **Governação e funcionamento do Banco de Portugal**

A Proposta de Lei introduz algumas alterações à governação e funcionamento do Banco de Portugal.

No que concerne ao conselho de administração, a nomeação dos seus membros deixa de poder tomar lugar nos seis meses anteriores ao fim da legislatura ou entre a convocação de eleições legislativas ou a demissão do Governo e a investidura do novo Governo⁵⁴. Os seus mandatos deixam de ser (imediatamente) renováveis, sofrendo um aumento, em contrapartida, de cinco para sete anos

O governador, por seu lado, deixa de poder propor a nomeação dos demais membros do conselho de administração, competência que passa para o Ministro das Finanças.

Quanto à exoneração, a Proposta de Lei propõe a reprodução das situações previstas nos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), acrescidas das eventualidades de fusão ou cisão do Banco de Portugal⁵⁵. Prevê-se, ainda, que a Assembleia da República possa passar a propor formalmente ao Governo a exoneração

⁵³ Além de a sua atual consagração legal ser duvidosa atendendo à revogação do Decreto-Lei n.º 473/99, de 8 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 5/2015, de 28 de agosto, e de não existir muita informação pública sobre a matéria, o CNMVM terá reunido umas poucas vezes na última década.

⁵⁴ Nota para um Projeto de Lei apresentado por um grupo parlamentar com o intuito de atribuir ao Presidente da República a competência para nomear o governador do Banco de Portugal, e que foi rejeitado em março deste ano, em particular por dúvidas de constitucionalidade. Esta proposta, também mencionada quanto ao CSEF, havia sido apresentada também pelo Grupo de Trabalho.

Prevê-se uma exceção para as situações em que exista um cargo vago e seja urgente designar uma pessoa para o mesmo, caso em que a respetiva designação (ou proposta de designação) “*dependem de confirmação pelo Governo recém-designado*”.

⁵⁵ Não fica clara qual a consequência da não confirmação pelo novo Governo de um governador designado nos seis meses anteriores ao fim da legislatura, sendo certo que não poderá ser a exoneração, sob pena de violação do disposto nos Estatutos da SERC.

das funções do governador, o que nos levanta algumas reservas em virtude da possível sujeição do banco central e supervisor bancário independente de supervisão a influência e pressão políticas.

Quanto aos demais órgãos, o novo diploma vem formalizar o estatuto da comissão de ética, alterar a periodicidade e a composição do conselho consultivo, que passaria a integrar membros dos conselhos de administração da CMVM, da ASF e do CNSF e membros do conselho de administração do Banco de Portugal, como observadores, e transformar os mandatos dos membros do conselho de auditoria em não renováveis, aumentando-se a sua duração de três para quatro anos.

Relativamente às regras aplicáveis aos trabalhadores do Banco de Portugal, estes passam a estar sujeitos a um sistema de indicadores de desempenho, que deve ter em conta a avaliação do desempenho dos seus trabalhadores, e às regras relativas a acumulações, incompatibilidades e a certas e restrições adicionais a ser aprovadas por regulamento interno. Os trabalhadores, bem como os membros dos órgãos sociais, passam, também, a responder pessoalmente pelos atos e omissões que pratiquem no exercício das suas funções, sujeitando o Banco de Portugal ao regime da responsabilidade civil do Estado. Prevê-se também que os mesmos tenham direito a apoio jurídico quando sejam demandados judicialmente por terceiros.

Os membros do conselho de administração, os dirigentes e equiparados, passam a estar sujeitos a um período de *cool-off* remunerado de dois anos, durante o qual não poderão manter quaisquer vínculos contratuais, mesmo que não remunerados, com entidades supervisionadas, nem realizar operações sobre instrumentos financeiros e PRIIPs relacionados com essas entidades, a controlar pela comissão de ética.

Esta comissão passará a pronunciar-se, também, sobre a contratação de serviços externos que possam gerar conflitos de interesses, nomeadamente na área jurídica e económico-financeira. Preveem-se ainda regras adicionais relativas ao recrutamento de trabalhadores e à designação de dirigentes e equiparados, nomeadamente no âmbito de procedimentos concursais.

Uma das grandes alterações prevista na Proposta de Lei prende-se com a possibilidade de o Banco de Portugal passar a poder

“cobrar taxas em contrapartida dos serviços que presta e dos atos que pratica” às instituições sujeitas à sua supervisão, a serem definidas por Aviso.

Prevê-se, ainda, a criação de uma pessoa coletiva de direito público distinta do Banco de Portugal que funcione na sua dependência e a quem sejam cometidas atribuições de supervisão (prudencial ou comportamental).

Um dos aspetos mais controversos desta proposta de lei prende-se com o regime de inspeção e auditoria, a realizar pelo Tribunal de Contas e pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), relativamente às atividades do Banco de Portugal que não sejam atinentes à sua participação no desempenho das atribuições cometidas ao SEBC. Este regime tem suscitado várias dúvidas relativamente à independência do Banco de Portugal, atendendo a que a IGF é um órgão administrativo não jurisdicional integrado na orgânica do Ministério das Finanças.

Por fim, no que diz respeito à transparência, prevê-se a publicação no sítio na Internet do Banco de Portugal de súmulas das reuniões dos seus órgãos estatutários, incluindo pareceres e relatórios do conselho consultivo e do conselho de auditoria, expurgadas da informação sujeita a dever legal de segredo ou cuja divulgação possa afetar uma instituição em particular ou a estabilidade financeira em geral.

Passará, também, a estar sujeito a obrigações de reporte à Assembleia da República e ao Governo, bem como de apresentação presencial perante a comissão parlamentar competente da Assembleia da República do relatório anual do Banco de Portugal.

Numa breve nota de apreciação sobre as alterações relativas à governação e funcionamento do Banco de Portugal, destaca-se como bastante positiva a crescente relevância da transparência, da prevenção de conflitos de interesses e da responsabilização pela atuação do Banco de Portugal. Em sinal contrário, e atendendo ao histórico recente de crispação entre o Governo (e alguns setores da Assembleia da República) e o Banco de Portugal, surgem-nos como criticáveis algumas alterações que parecem carecer de motivações eminentemente técnicas ou não estar alicerçadas em problemas concretos, claros e perfeitamente diagnosticados, parecendo, ao

invés, decorrer do mediatismo e de uma certa aparente politização do supervisor bancário. Haverá, por isso, a bem da eficácia e credibilidade do nosso sistema de supervisão, que garantir ao máximo um claro nexos entre as fragilidades objetivas diagnosticadas no sistema de supervisão que visam corrigir-se e as respetivas soluções propostas.

f) Comissão de avaliação e remunerações

Outro aspeto de especial relevância nesta Proposta de Lei é a criação de uma comissão de avaliação e remunerações, a ser presidida por uma pessoa designada pelo Ministro das Finanças e composta ainda por membros⁵⁶ designados por cada dos supervisores financeiros e pelo CNSF. Este órgão teria o dever de emitir parecer técnico não vinculativo sobre a adequação dos propostos membros dos conselhos de administração das entidades do SNSF⁵⁷, previamente à sua designação, de fixar o seu estatuto remuneratório e de verificar o cumprimento das regras de incompatibilidades e impedimentos aplicáveis.

Este novo órgão visa reforçar o escrutínio por terceiros das nomeações dos membros dos conselhos de administração das entidades do SNSF e da fixação da respetiva remuneração. Não resulta, contudo, inteiramente clara a necessidade efetiva deste novo órgão⁵⁸. Com

⁵⁶ Estes não podem manter vínculo com qualquer entidade do SNSF e devem ser escolhidos preferencialmente de entre anteriores membros do órgão de administração da respetiva entidade.

⁵⁷ Os administradores do Banco de Portugal que devem ser pessoas com reconhecida idoneidade, sentido de interesse público, aptidão, experiência profissional, capacidade de gestão, conhecimento e competência técnica relevantes e adequados ao exercício das respetivas funções. Estas exigências são aplicáveis aos conselhos de administração da CMVM, da ASF e do CNSF por remissão.

⁵⁸ Atualmente, os membros propostos dos conselhos de administração da CMVM e da ASF estão sujeitos, previamente à sua nomeação, a audição pela comissão competente da Assembleia da República, a elaboração de parecer fundamentado por essa comissão e, ainda, a elaboração de parecer pela Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP) relativamente à adequação do seu perfil às funções a desempenhar, incluindo o cumprimento das regras de incompatibilidade e impedimento aplicáveis. No caso

efeito, os mecanismos de escrutínio existentes parecem adequados e suficientemente robustos para garantir nomeações de pessoas idóneas e competentes.

g) Concorrência

Em Portugal, a competência exclusiva para a defesa e promoção da concorrência cabe à AdC, não obstante haja um conjunto de obrigações de cooperação com as autoridades e serviços públicos integrantes da administração direta, indireta ou autónoma do Estado, bem como as entidades administrativas independentes. A Proposta de Lei vem agora atribuir certas competências nesta matéria ao CNSF, que passaria a estar incumbido de colaborar com a AdC na deteção e avaliação de práticas restritivas da concorrência no setor financeiro⁵⁹.

Haverá, contudo, que evitar conflitos de competência e qualquer decréscimo na independência da AdC.

Por outro lado, propõe-se a alteração ao regime do financiamento da AdC, passando a incluir o Banco de Portugal no elenco de entidades que pagam prestações⁶⁰ à AdC, a par das demais entidades reguladoras setoriais⁶¹, como a CMVM e a ASF.

específico do Banco de Portugal, não sujeito àquela Lei-Quadro, a nomeação é precedida de audição pela comissão competente da Assembleia da República e do respetivo relatório descritivo. As nomeações são feitas, em todos os casos, pelo Conselho de Ministros. A sua não sujeição ao mesmo regime prende-se com a necessidade de independência requerida para as funções de banco central nacional.

Relativamente às remunerações, ao passo que a CMVM e a ASF têm comissões de vencimentos internas que funcionam junto de cada das entidades, o Banco de Portugal dispõe de uma comissão de vencimentos composta pelo Ministro das Finanças ou um seu representante, que preside, pelo presidente do conselho de auditoria e por um antigo governador designado pelo conselho consultivo.

⁵⁹ A Proposta de Lei elenca, com carácter meramente exemplificativo, dois deveres do CNSF ao abrigo da referida competência: o de dar imediato conhecimento à AdC de quaisquer questões que possam configurar uma violação do disposto no regime jurídico da concorrência e o de propor à AdC a realização de estudos e auditorias e a formulação de recomendações.

⁶⁰ Suprime-se também o limite mínimo atualmente estabelecido na lei, o que pode introduzir algumas incertezas quanto às receitas da AdC.

⁶¹ São elas a ASF, a CMVM, a ANACOM, a AMT, a ANAC, o IMPIC, a ERSAR, a ERSE e a ERS, sujeitas à Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes.

h) A criação de novas entidades e órgãos

Apesar de um dos pressupostos da Proposta de Lei ser não criar novas autoridades de supervisão, a verdade é que o diploma trouxe algumas novidades estruturais, criando novas entidades e órgãos públicos:

- i. o CNSF, nos termos propostos, passa a ser uma nova entidade, com administradores permanentes e pessoal próprio;
- ii. a ARSG, integrada no SNSF;
- iii. a comissão de avaliação e remunerações, como um novo órgão que funciona junto do Ministério das Finanças;
- iv. novos órgãos junto dos supervisores financeiros, como sejam as comissões de ética do Banco de Portugal e da ASF; e
- v. a possibilidade de criação de uma pessoa coletiva de direito público que funcione na dependência do Banco de Portugal a quem sejam atribuídas funções de supervisão.

Atendendo à dimensão do mercado financeiro português, ao número de entes (e funcionários) públicos já adstritos à supervisão, às restrições orçamentais do Estado e aos desafios económicos do nosso tecido empresarial, a criação de novas entidades e órgãos públicos deve ser excecional e estar assente em critérios de necessidade devidamente identificados e diagnosticados.

Efetivamente, uma vez que o propósito principal da Proposta de Lei é o reforço da coordenação e articulação entre os supervisores financeiros, questiona-se se essa complexidade adicional não causará obstáculos à própria coordenação desejada. Suscitam-nos por isso, dúvidas ou reservas as propostas de reformulação total do CNSF, em termos que equivalem à criação de uma nova entidade, a criação de uma comissão de avaliação e remunerações, a possibilidade de criação de uma nova pessoa coletiva de direito público dependente do Banco de Portugal, e a criação da ASRG.

V. Apreciação Final

Em geral, as intenções da Proposta de Lei parecem de louvar, garantindo uma evolução para uma supervisão mais coordenada, paritária, transparente e escrutinada. Contudo, conforme temos vindo a deixar claro ao longo do presente estudo, há um conjunto de intervenções que não pode deixar de nos suscitar algumas reservas, porquanto aditam complexidade e custos desnecessários ao sistema ou colocam potencialmente em causa a independência das autoridades.

Apesar de os mecanismos de gestão de crises terem sido eficazes para a salvaguarda da estabilidade financeira no País, um dos objetivos primordiais da regulação e supervisão financeiras, a experiência acumulada nos últimos anos revelou falhas no atual sistema de supervisão, essencialmente, na coordenação entre supervisores, nomeadamente atendendo às tensões decorrentes das diferentes atribuições dos supervisores financeiros, bem como na atuação dos supervisores em algumas áreas, como sejam a microprudencial ou a comportamental, num País com ainda graves faltas de literacia financeira.

Assim, certas medidas alternativas poderiam passar por:

- i. manter o CNSF como um mero fórum de coordenação entre supervisores, sem personalidade jurídica e sem órgãos e pessoal próprio, eventualmente com um Secretário-Geral, rotativamente assumido por um trabalhador de cada supervisor financeiro, incumbido apenas da preparação das reuniões e da implementação das decisões;
- ii. reforçar o CNSF mediante algumas das medidas propostas, como a previsão de reuniões mensais, aumento das matérias sujeitas a coordenação obrigatória, criação de fóruns de coordenação a nível de dirigentes e técnico (não apenas no topo);
- iii. reforçar a posição paritária dos supervisores financeiros no âmbito do SNSF, com presidência rotativa do CNSF e outras medidas semelhantes;
- iv. manter a função de supervisão macroprudencial no Banco de Portugal, com reforço das competências consultivas do CNSF;

- v. reforçar os mecanismos de mitigação de riscos de conflitos de interesses entre supervisão e resolução, no seio do Banco de Portugal, e apenas se estritamente necessário, transferir essa competência para a ARSG, com uma estrutura sólida mas ágil e com um esquema de financiamento claro;
- vi. prever o envolvimento simplificado, ao nível de troca de informação ou de consulta, dos demais supervisores financeiros na resolução de instituições de crédito;
- vii. assegurar estabilidade nas regras de governação e funcionamento dos supervisores financeiros;
- viii. analisar os mecanismos de supervisão microprudencial à disposição do Banco de Portugal e ponderar a sua revisão, caso necessário, e considerar a supervisão comportamental única;
- ix. reforçar a transparência da atuação e os deveres de prestação de informação aos órgãos de soberania e ao público, na senda da Proposta de Lei;
- x. reforçar as funções do CNEF, garantindo total independência dos supervisores financeiros, e suprimir o CNMVM;
- xi. reponderar as alterações ao regime da concorrência;
- xii. prever algum tipo de consulta formal a entidades do setor privado, nomeadamente no seio do CNSF.

Em qualquer caso, qualquer alteração legislativa deve ser precedida de um cuidadoso diagnóstico técnico dos problemas a corrigir, de uma detalhada análise de impacto económico (incluindo orçamental) e social das soluções a implementar e da discussão entre os principais responsáveis e intervenientes em causa.

Recomenda-se, assim, um debate público com a serenidade e o distanciamento que as propostas alterações profundas ao enquadramento institucional da supervisão financeira merecem, para que o resultado final desse processo reúna, tanto quanto possível, um largo consenso da indústria, dos supervisores e do legislador parlamentar. Tal permitirá, certamente, a implementação de um sistema nacional de supervisão financeira mais robusto, com todas as vantagens inerentes para o nosso País.

