



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

A supervisão do sistema financeiro

Funções e poderes do Banco de Portugal

Adelaide Cavaleiro

Seminário ISCAC | Coimbra, 22 Outubro de 2011

Nota prévia



Banco de Portugal
EUROSISTEMA

- Na descrição dos poderes e funções do Banco de Portugal enquanto autoridade de supervisão irá adoptar-se uma interpretação “lata” do conceito de supervisão, a qual abrange, não apenas o acompanhamento da actividade das instituições financeiras e a fiscalização do cumprimento das normas que disciplinam a sua actividade, mas também as responsabilidades e poderes regulatórios (i.e. funções de supervisão e de regulação).
- Em regra, as referências a “instituições” que constam desta apresentação abrangem o conjunto de instituições sujeitas à supervisão do Banco de Portugal, nomeadamente, as instituições de crédito, as sociedades financeiras e as instituições de pagamento (incluindo as sucursais de instituições estrangeiras). Por vezes, e por simplificação, utiliza-se apenas a expressão “instituições” ou “instituições financeiras”.

Nota prévia



Instituições sujeitas à supervisão do Banco de Portugal



2

Estrutura da apresentação



1. A tipologia das funções e poderes do BdP

- O mandato do BdP como autoridade de supervisão
- A supervisão macro-prudencial
- A supervisão micro-prudencial
- A supervisão comportamental
- A prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo

2. Os princípios orientadores do exercício das funções e poderes do BdP

3

Funções e poderes do BdP



- O sistema financeiro ocupa um **papel central nas economias e nas sociedades** contemporâneas, em virtude das funções que desempenha:
 - Intermediação de fundos (canalização das poupanças para o investimento);
 - Redistribuição e gestão de riscos;
 - Facilitação/execução de pagamentos.
- Existem **externalidades negativas** em caso de falha no sistema financeiro – o custo social de uma falência é potencialmente superior ao custo privado para os accionistas.
- O funcionamento do sistema bancário, e em especial a actividade bancária, apresentam **vulnerabilidades intrínsecas**:
 - Tomada de responsabilidades (v.g. depósitos) com maturidade inferior às aplicações (v.g. crédito);
 - Elevada interdependência entre os agentes que operam no sistema financeiro;
 - Forte dependência na confiança do público.
- Um **sector nuclear, vulnerável ao risco e com elevada capacidade de contágio** exige uma regulação mais estrita e um acompanhamento mais próximo.

4

Mandato do Banco de Portugal



- As competências do Banco de Portugal em matéria de supervisão encontram-se estabelecidas na respectiva Lei Orgânica – Lei n.º 5/98, de 31 Janeiro.
 - “*Compete ao Banco de Portugal (...) **velar pela estabilidade do sistema financeiro nacional**, assegurando, com essa finalidade, designadamente a função de refinanciador de última instância*” – Artigo 12.º.
 - “*Compete ao Banco de Portugal **exercer a supervisão das instituições de crédito, sociedades financeiras e outras entidades** que lhe estejam legalmente sujeitas, nomeadamente estabelecendo directivas para a sua actuação (...)*” – Artigo 17.º.
- As funções e os poderes concretos do BdP são detalhados no Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGIC) – Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 Dezembro).

5

Estrutura da apresentação



1. A tipologia das funções e poderes do BdP

- O mandato do BdP como autoridade de supervisão
- A supervisão macro-prudencial
- A supervisão micro-prudencial
- A supervisão comportamental
- A prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo

2. Os princípios orientadores do exercício das funções e poderes do BdP

6

A supervisão macro-prudencial



- **Objectivo:**
No âmbito do seu mandato de salvaguarda da estabilidade financeira, compete ao Banco de Portugal **avaliar e monitorizar os riscos emergentes nos mercados e no sistema financeiro portugueses**, procurando identificar eventuais vulnerabilidades propiciadoras de “risco sistémico”.
- Esta actividade envolve a análise global da situação e da evolução do sistema financeiro, com ênfase no sistema bancário e implica, nomeadamente, a identificação de possíveis choques adversos e da respectiva probabilidade de ocorrência, bem como a aferição das consequências desses choques sobre a estabilidade do sistema.
- Como resultado destas avaliações, **o BdP publica o Relatório de Estabilidade Financeira**, com periodicidade anual, bem como uma análise intercalar sobre a evolução do sistema financeiro português no primeiro semestre de cada ano, integrada na edição de Outono do Boletim Económico.

7

Estrutura da apresentação



1. A tipologia das funções e poderes do BdP

- O mandato do BdP como autoridade de supervisão
- A supervisão macro-prudencial
- A supervisão micro-prudencial
- A supervisão comportamental
- A prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo

2. Os princípios orientadores do exercício das funções e poderes do BdP

8

A supervisão micro-prudencial



- **Objectivo:**
Salvaguarda da solvabilidade e liquidez das instituições e grupos financeiros, tendo em vista a protecção dos valores que lhes estão confiados, e contribuindo, por essa via, para a estabilidade do sistema como um todo.
- Principais funções/poderes do BdP enquanto autoridade de supervisão financeira:
 - i. Emissão de normas disciplinadoras da actividade das instituições (**regulação**);
 - ii. Apreciação de pedidos de **constituição** de instituições;
 - iii. Apreciação de pedidos de **autorização** prévia;
 - iv. Manutenção do **registo** a que estão obrigadas as instituições;
 - v. **Acompanhamento** da actividade e situação financeira das instituições;
 - vi. **Verificação do cumprimento**, pelas instituições, dos rácios e limites prudenciais e de outros requisitos normativos;
 - i. **Sancionamento** de eventuais infracções cometidas pelas instituições;
 - ii. Adopção de providências extraordinárias de **saneamento** ou determinação de **liquidação** das instituições.

9

A supervisão micro-prudencial - autorização



i. Apreciação de pedidos de constituição de instituições:

- A constituição de instituições financeiras **depende de autorização a conceder pelo BdP** (com excepção das entidades que sejam filiais ou sucursais de instituições com sede em países não pertencentes à UE);
- O BdP tem também a competência de **revogação da autorização**.

ii. Apreciação de pedidos de autorização prévia:

- Existe um conjunto de elementos ou acontecimentos que **dependem da avaliação e da autorização prévia/não oposição do BdP**, designadamente:
 - O exercício da actividade;
 - Operações de reestruturação (fusões e cisões);
 - A idoneidade e aptidão dos membros dos órgãos sociais;
 - A aquisição de participações qualificadas.

10

A supervisão micro-prudencial - registo



iii. Manutenção do registo a que estão obrigadas as instituições:

- Existe um conjunto de elementos e acontecimentos que estão **sujeitos a registo obrigatório no BdP, mesmo quando não seja necessária aprovação prévia**.
- A obrigação do registo permite, por um lado, a responsabilização de quem o requer e, por outro lado, o conhecimento formal e/ou a avaliação prévia de situações relevantes para a supervisão.
- **Para além do registo inicial** das instituições de crédito, sociedades financeiras e escritórios de representação de instituições de crédito com sede no estrangeiro, estão, nomeadamente, sujeitos a registo elementos como:
 - *O capital social e o capital realizado;*
 - A identificação dos accionistas detentores de *participações qualificadas;*
 - Os membros dos *órgãos de administração, fiscalização e da mesa da A.G.;*
 - Os *acordos parassociais* entre accionistas relativos ao direito de voto.
- As **alterações supervenientes** em todos os elementos sujeitos a registo estão igualmente sujeitas a registo.

11

iv. Emissão de normas disciplinadoras da actividade das instituições (regulação):

- O BdP dispõe de amplos poderes regulatórios, no âmbito dos quais **estabelece, por intermédio de Avisos ou de Instruções, ou ainda de Cartas-Circulares, as regras e orientações** que as instituições devem observar com o fim de garantir a respectiva solidez financeira, de assegurar uma gestão adequada dos riscos ou de promover o bom governo societário.

12

v. Acompanhamento da actividade e situação financeira das instituições:

- Compete ao BdP **monitorizar a actividade e a condição financeira** das instituições sujeitas à supervisão, o que é promovido através do exercício de acções de supervisão *off-site* e *on-site*.
- Em particular, o BdP analisa e avalia os riscos a que as instituições se encontram expostas e que podem afectar a respectiva **solvabilidade**, nomeadamente:
 - Risco de crédito;
 - Risco de mercado;
 - Risco de taxa de juro;
 - Risco cambial;
 - Risco operacional;
 - Outros riscos (organizacionais).
- O BdP acompanha também a situação de **liquidez** das instituições.
- A monitorização dos riscos é desenvolvida por aplicação de um conjunto de **métricas e rácios**, mas também por referência a **princípios qualitativos**.

13

A supervisão micro-prudencial - acompanhamento



v. Acompanhamento da actividade e situação financeira das instituições (cont.):

Supervisão off-site:

- Compreende a **análise sistemática da informação reportada** periodicamente pelas instituições, sendo desenvolvida numa base de diálogo permanente com as instituições.
- Para além das obrigações de reporte que se encontram estabelecidas na legislação e regulamentação aplicáveis, **o Banco tem a capacidade para exigir das instituições toda a informação de que necessita** para o exercício da sua actividade.

Supervisão on-site:

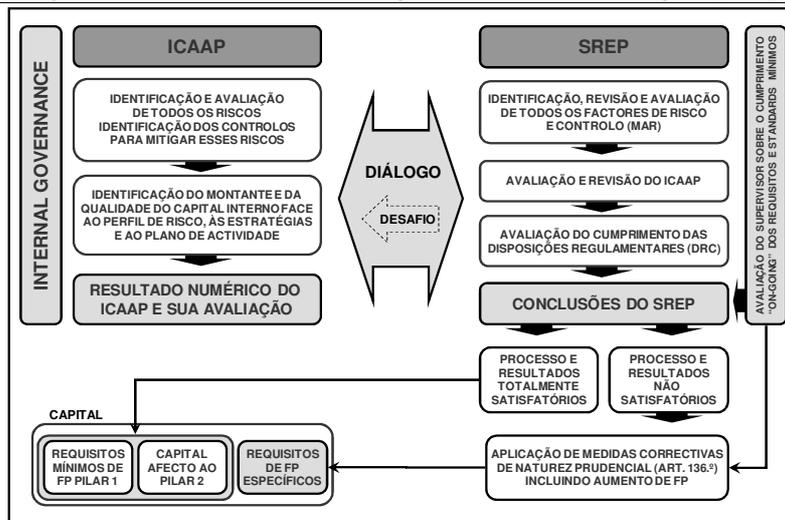
- Compreende a realização de **exames e inspecções nas próprias instalações** das instituições.
 - As inspecções **reforçam o acompanhamento off-site**, cujos resultados são determinantes na priorização das instituições a incluir no plano de inspecções, uma vez que a periodicidade das inspecções é ajustada em função da respectiva situação financeira e prudencial e do perfil de risco das instituições.
- O BdP tem vindo a instituir **“inspecções permanentes”** junto de determinados grupos, que gradualmente irão abranger os principais grupos do sistema financeiro nacional.

14

A supervisão micro-prudencial - acompanhamento



v. Acompanhamento da actividade e situação financeira das instituições (cont.):



15

vi. Verificação do cumprimento, pelas instituições, dos requisitos normativos:

- É competência do BdP **vigiar a observância das normas** que disciplinam a actividade das instituições financeiras.
- A averiguação de infracções é também conduzida no âmbito da actividade *off-site* ou *on-site*, ou através de um exercício coordenado de ambas.

16

vii. Sancionamento de eventuais infracções cometidas pelas instituições:

- O BdP tem o poder de **aplicar sanções** relativamente a factos que violem disposições dos diplomas legais e regulamentares por cujo cumprimento lhe compita zelar.
- Podem ser responsabilizados pela prática de infracções, **não apenas as pessoas colectivas, mas também as pessoas singulares** que, no âmbito daquelas, sejam:
 - Membros dos órgãos sociais;
 - Titulares de cargos de direcção, chefia ou gerência;
 - Representantes legais ou voluntários;
 - Detentores de participações qualificadas.

17

vii. Sancionamento de eventuais infrações cometidas pelas instituições:

- O RGIC prevê **dois níveis distintos de ilícitos contra-ordenacionais** e de respectivas molduras sancionatórias, em função da gravidade das infrações, estabelecendo limites para as coimas aplicáveis.
- Se o dobro do benefício económico exceder o limite máximo da coima aplicável, este é elevado àquele valor.
- O BdP pode ainda aplicar aos infractores **sanções acessórias**.

18

viii. Adopção de providências extraordinárias de saneamento ou determinação de liquidação das instituições:

- Quando uma instituição de crédito se encontre em situação de desequilíbrio financeiro, o BdP pode determinar a aplicação de **providências de recuperação e saneamento, podendo estabelecer as condições que entenda convenientes**, designadamente a apresentação de um plano de recuperação e saneamento ou a determinação de restrições ao exercício de determinado tipo de actividades.
- **O BdP pode também designar administradores provisórios** para a instituição em causa, em determinados casos.
- Com a designação dos administradores provisórios, **o BdP pode suspender, no todo ou em parte, o órgão de administração, o conselho geral e de supervisão e quaisquer outros órgãos** com funções análogas.

19

viii. Adopção de providências extraordinárias de saneamento ou determinação de liquidação das instituições (cont.):

- O BdP poderá ainda determinar as seguintes **providências extraordinárias**:
 - Dispensa temporária da observância de normas sobre controlo prudencial ou de política monetária;
 - Dispensa temporária do cumprimento pontual de obrigações anteriormente contraídas;
 - Encerramento temporário de balcões e outras instalações em que tenham lugar transacções com o público.

- Se, apesar das providências extraordinárias adoptadas não for possível recuperar a instituição, **o BdP pode determinar a revogação da autorização** para o exercício da actividade.

20

1. A tipologia das funções e poderes do BdP

- O mandato do BdP como autoridade de supervisão
- A supervisão macro-prudencial
- A supervisão micro-prudencial
- A supervisão comportamental
- A prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo

2. Os princípios orientadores do exercício das funções e poderes do BdP

21

A supervisão comportamental



- **Objectivo:**
A supervisão comportamental designa a actuação pública de regulação e supervisão da **conduta das instituições nos mercados financeiros a retalho**, tendo em vista, nomeadamente, **mitigar a informação imperfeita** que caracteriza os produtos e serviços financeiros e **salvaguardar a equidade e eficiência daqueles mercados**.
- O Decreto-Lei n.º 1/2008, de 3 Janeiro (que alterou o RGIC), veio reforçar os poderes do BdP em matéria de supervisão comportamental.
- É competência do BdP estabelecer **regras de conduta** das instituições financeiras, que assegurem a **transparência de informação** nas fases contratuais e pré-contratuais, nomeadamente no domínio da publicidade, e a **equidade nas transacções** de produtos e serviços financeiros entre as entidades supervisionadas e os seus clientes.
- O BdP dispõe também de poderes **fiscalizador** e **sancionatório** no domínio da supervisão comportamental.

22

A supervisão comportamental



- As competências de **regulação** do BdP em matéria de supervisão comportamental, incidem sobre áreas como (entre outras):
 - Requisitos que as instituições devem satisfazer na **divulgação ao público das condições em que prestam os seus serviços (e.g. preços)**;
 - Regras sobre o **conteúdo dos contratos** entre instituições de crédito e os seus clientes, tendo em vista garantir a transparência das condições de prestação dos correspondentes serviços;
 - Instruções sobre os **códigos de conduta** que as instituições devem adoptar e ainda definir normas orientadoras para esse efeito;
 - Deveres de informação e transparência a que devem obedecer as **mensagens publicitárias** das instituições financeiras.

23

A supervisão comportamental



- No que respeita à **fiscalização**, a avaliação sistemática do comportamento das instituições relativamente aos seus clientes é feita quer por via de acções de **inspecção**, quer por via da apreciação de **reclamações**.
- As inspecções são realizadas, quer aos balcões e aos serviços centrais das instituições, quer à distância, fiscalizando os **sítios na Internet**.
- O BdP actua ainda como “**cliente mistério**”, método de inspecção que é especialmente importante na supervisão comportamental.
- As competências do BdP em matéria de análise de reclamações resultam, quer do regime do **Livro de Reclamações**, quer da legislação própria do sistema financeiro (v.g. **RGIC**).

24

A supervisão comportamental



- Na sequência das reclamações, caso o BdP conclua pela existência de indícios de infracção, pode recomendar à instituição de crédito a forma de **correção da situação apresentada** pelo reclamante.
- Se os factos da reclamação indiciarem uma prática susceptível constituir violação das normas aplicáveis, **pode o BdP instaurar o adequado processo de contra-ordenação**, podendo aplicar **coimas e respectivas sanções acessórias**.
- O BdP dispõe ainda de uma prerrogativa de intervenção relativamente à publicidade. Quando a publicidade não respeite a legislação aplicável, **o BdP tem poderes de suspensão, modificação ou rectificação das acções publicitárias**, podendo mesmo substituir-se ao infractor na publicação da rectificação.

25

A supervisão comportamental



- Para além de actuar sobre o **lado da oferta** – para que as instituições reúnam elevadas competências no exercício das suas actividades e que, no relacionamento com os seus clientes, respeitem princípios de transparência, diligência, respeito, honestidade e integridade –, a supervisão comportamental actua também sobre o **lado da procura** – ao desenvolver actividades que visam aumentar os níveis de informação e literacia financeira.
- O **Portal do Cliente Bancário (PCB)** constitui um instrumento estratégico de promoção da informação e da literacia dos clientes bancários, para além de ser um canal de comunicação dos clientes bancários com o BdP.
- O BdP encontra-se a promover um **inquérito à literacia financeira**, tendo em vista identificar as áreas ou os produtos financeiros em que existe maior défice de informação e de compreensão pela população.
- O inquérito permitirá a identificação de áreas de actuação regulamentar e a criação de novos conteúdos de educação financeira no Portal do Cliente Bancário.

26

Estrutura da apresentação



1. A tipologia das funções e poderes do BdP

- O mandato do BdP como autoridade de supervisão
- A supervisão macro-prudencial
- A supervisão micro-prudencial
- A supervisão comportamental
- A prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo

2. Os princípios orientadores do exercício das funções e poderes do BdP

27

A prevenção do branqueamento de capitais



- No domínio da prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, encontram-se atribuídas ao BdP, essencialmente, funções de **regulação**, de **fiscalização e de sancionamento**, no que respeita à actuação das entidades sujeitas à supervisão do BdP.
- O quadro normativo aplicável ao branqueamento de capitais (em particular, a Lei n.º 25/2008, de 5 de Junho) estabelecem um conjunto diverso de **deveres aplicáveis às instituições financeiras**, no âmbito da prevenção do branqueamento. Estes deveres incluem, por exemplo:
 - A identificação e o conhecimento diligente de clientes;
 - O exame e comunicação de operações suspeitas;
 - A adopção e aplicação de sistemas de controlo interno destinados à prevenção.
- No caso de instituições sujeitas à supervisão do BdP, compete ao BdP a **averiguação de infracções a estes deveres**, instruir os **procedimentos contra-ordenacionais**, bem como a aplicação de **coimas e sanções acessórias**.

28

A prevenção do branqueamento de capitais



- O BdP dispõe ainda de **poderes de regulação**, competindo-lhe, em particular, regulamentar os deveres aplicáveis às instituições sob sua supervisão.
- No âmbito destas competências de regulação, o BdP tem vindo a emitir Avisos e Instruções sobre matérias como as **condições gerais de abertura de conta** de depósito bancário, estabelecendo ainda mecanismos preventivos da utilização do sistema financeiro português para efeitos do branqueamento de capitais, os quais detalham os **procedimentos necessários para cumprimento dos deveres legais** das instituições.

29

Estrutura da apresentação



1. A tipologia das funções e poderes do BdP

- O mandato do BdP como autoridade de supervisão
- A supervisão macro-prudencial
- A supervisão micro-prudencial
- A supervisão comportamental
- A prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo

2. Os princípios orientadores do exercício das funções e poderes do BdP

30

Princípios orientadores



1. **Consistência e convergência com os standards internacionais, com adaptações à especificidades nacionais**

- “A supervisão das instituições financeiras (...) é profissional e dinâmica, comparando muito bem com os “standards” internacionais.” – avaliação do FMI, no FSAP 2006, reiterada na sequência das análises anuais no âmbito do Artigo IV.

2. **Abordagem baseada no risco (quer a nível de cada grupo/instituição, quer a nível do sistema)**

- Adopção de uma perspectiva holística, com ênfase nos elementos que apresentam um perfil de risco mais elevado. A frequência e a intensidade das acções de supervisão junto de uma instituição ou de determinadas áreas da instituição, dependem, assim, de uma avaliação prévia do perfil de risco.

31

Princípios orientadores



3. *Primazia de uma abordagem consolidada*

- A adopção de uma abordagem holística requer, nomeadamente, que seja privilegiada uma perspectiva consolidada, de forma a que sejam devidamente considerados todos os riscos efectivamente assumidos por um grupo financeiro, sem prejuízo da monitorização individual das instituições que, nesse grupo, contribuam de forma significativa para o perfil de risco global ou que apresentem vulnerabilidades específicas.

4. *Proporcionalidade, gradualismo e neutralidade da intervenção do BdP*

- O grau de exigência da regulação e da supervisão, bem como a intensidade da acção supervisora, devem ser proporcionais à natureza, à dimensão e à complexidade das actividades das instituições.
- A imposição de medidas pelo BdP deve ser gradual, em função da gravidade das situações.
- Procura-se ainda um equilíbrio entre os custos regulatórios impostos às instituições e a eficácia da supervisão.
- O princípio da proporcionalidade não deve comprometer a manutenção de um *level playing field* entre as instituições – situações idênticas devem ser tratadas de forma idêntica.

32

Princípios orientadores



5. *Minimização da arbitragem regulamentar*

- Devem ser ultrapassadas ou evitadas eventuais inconsistências ou *gaps* no quadro regulamentar, de forma a minimizar as hipóteses de arbitragem regulamentar.
- O Conselho Nacional de Supervisores Financeiros desempenha um papel importante a este respeito, promovendo a adopção de políticas coordenadas para todo o sistema financeiro.

6. *Supervisão intensiva, mas não intrusiva*

- O escrutínio do supervisor deve ser rigoroso e conseqüente, motivando a necessária intervenção, mas esta não deve interferir com as estratégias/políticas de gestão, desde que devidamente acautelados por fundos próprios os riscos – correntes e prospectivos – assumidos pela instituição/grupo financeiro.
- A supervisão não deve colocar em causa a independência da gestão nem elidir a sua responsabilidade.

33

7. Diálogo e desafio constantes

- A supervisão deve envolver um diálogo permanente com a instituição, privilegiando-se uma abordagem inquisitiva e desafiadora, tendo em vista a recolha de informação completa e clarificadora.

8. Cooperação entre autoridades de supervisão

- Dado o contexto de forte integração (sectorial e geográfica) dos mercados financeiros, é essencial a cooperação e coordenação entre as autoridades de supervisão, quer a nível nacional (CNSF), quer a nível internacional (v.g. colégios de supervisores, Comités europeus/"European Supervisory Authorities").

34

9. Complementaridade das diferentes vertentes da supervisão financeira

- A conjugação das ópticas macro e micro-prudencial possibilita um acompanhamento mais eficaz dos riscos para a estabilidade financeira.
- No âmbito das actividades bancárias de retalho, a supervisão prudencial e a supervisão comportamental complementam-se e apresentam sinergias funcionais e operacionais.

10. Estrutura organizativa ajustada ao objecto da supervisão

- A organização da autoridade de supervisão deve adequar-se à estrutura do sistema financeiro.
- A estrutura deve permitir que a supervisão *on-site* e a supervisão *off-site* se desenvolvam e articulem de forma eficaz e eficiente.

35



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

A supervisão do sistema financeiro

Funções e poderes do Banco de Portugal

Adelaide Cavaleiro

Seminário ISCAC | Coimbra, 22 Outubro 2011