



Para mais informações contactar:  
Gabinete de Comunicação  
T: +351 217945103/05/06 | E: gc@tcontas.pt

## PREVENÇÃO DA RESOLUÇÃO BANCÁRIA EM PORTUGAL

### O QUE AUDITAMOS?

A crise financeira internacional, surgida em 2007, revelou deficiências graves nos mecanismos existentes para prevenir e lidar com situações de falência de instituições financeiras, com consequências lesivas da estabilidade do sistema financeiro e da sustentabilidade das finanças públicas em países da União Europeia (UE), sobretudo aqueles, como Portugal, cujos recursos públicos mais limitados levaram à necessidade de pedir apoio financeiro externo e tornaram inoportável para o Estado ter de suportar o resgate de bancos “grandes demais para falir” sem sacrificar outros objetivos essenciais.

Em 2012, a UE decidiu avançar para a União Bancária, como resposta à crise financeira. Visando suprir a incapacidade, então revelada, de prevenir e lidar com situações de falência de instituições financeiras, ao Mecanismo Único de Resolução (MUR) cabe assegurar, desde 2016, a resolução das instituições insolventes de forma ordenada e com custos mínimos para os contribuintes e para a economia real.

Para o efeito, o MUR conta, a nível europeu, com o Conselho Único de Resolução (CUR) e, a nível nacional, com a Autoridade Nacional de Resolução (ANR), cujas funções em Portugal foram atribuídas ao Banco de Portugal (BdP) e devem ser exercidas de forma operacionalmente independente das demais funções desse Banco, designadamente as de supervisão bancária.

O BdP começou a realizar tarefas de resolução bancária ainda no contexto anterior ao funcionamento do MUR, aplicando medidas e instrumentos de resolução ao BES em 2014 e ao BANIF em 2015, devido à urgência em reagir ao impacto negativo da crise nas instituições financeiras portuguesas. Não obstante o reconhecimento público da urgência em instituir mecanismos eficazes para prevenir e reduzir os riscos das medidas de resolução, o processo escolhido pelo BdP para viabilizar a exigida independência operacional das funções de resolução demorou a ser implementado, tendo o seu Departamento de Resolução (DRE) definido a sua estrutura orgânica vigente apenas em 2018.

O Tribunal de Contas de Portugal (TCP) decidiu contribuir para uma auditoria à atividade preparatória de resolução bancária na UE sob responsabilidade das ANR, juntamente com as instituições superiores de controlo de mais sete países: Alemanha, Áustria, Espanha, Estónia, Finlândia, Holanda e Irlanda. Pretende-se verificar se as ANR dispõem de planos de resolução e se estão preparadas para os aplicar, contribuindo para avaliar a implementação do MUR em oito países e detetar os seus principais riscos.

O contributo do TCP para essa auditoria europeia tem por base a realização da auditoria autónoma, aqui sintetizada, que não só concorre para os resultados globais pretendidos, como para prevenir e reduzir os riscos de resolução bancária para a estabilidade do sistema financeiro e para a sustentabilidade das finanças públicas nacionais.



## O QUE CONCLUÍMOS?

A importância de assegurar a independência operacional da ANR tem por fundamento válido (como reconhece o BdP) evitar o risco de complacência (mesmo que não deliberada) da função de supervisão para com as instituições supervisionadas, bem como evitar conflitos de interesse entre as funções de resolução e as de supervisão ou outras. Para o efeito, a tomada de decisões (por exemplo, aprovar planos de resolução) deve ser parte integrante dessa independência, sob pena da sua ineficácia prática. Porém, isso não se verifica visto que essas decisões são tomadas pelo Conselho de Administração do BdP.

Subsistem ainda mais limitações a essa independência, faltando à ANR exercer todas as suas funções e só essas, formalizar procedimentos para definir e auditar todas as cadeias de trabalho, formalizar procedimentos e responsabilidades das várias unidades de execução no âmbito de uma medida de resolução, formalizar acordos de articulação e protocolos de partilha e troca de informação com outros departamentos do BdP e definir procedimentos operacionais a aplicar em situações de emergência no âmbito da resolução bancária. Verificam-se também insuficiências de recursos humanos, de sistemas de informação, de controlo da atividade e de autonomização de contas devido à ANR ser, na prática, um dos departamentos do BdP, insuficiências essas que, mesmo já reduzidas, também limitam a pretendida independência operacional.

Em 15/06/2020 estão em falta quatro dos planos iniciais de resolução cuja elaboração é competência da ANR (27 planos) e foram detetadas insuficiências em planos aprovados que importa suprir através da revisão permanente e atualizada do seu conteúdo, designadamente com a vinculação ao requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis.

Em suma, a ANR ainda não se encontra habilitada (dotada dos meios adequados e preparada) para exercer as suas competências de resolução bancária com independência operacional.

Para essa habilitação é importante a prevenção e redução dos riscos significativos reportados e suscetíveis de serem agravados com o impacto adverso da pandemia da Covid-19. Com efeito, a resolução bancária comporta riscos para a estabilidade do sistema financeiro e para a sustentabilidade das finanças públicas nacionais, que importa prevenir e reduzir, quando, em 31/12/2019, o Fundo de Resolução apresenta recursos próprios negativos (7.021 milhões de euros) e avultada dívida (6.233 milhões de euros, 89% dos quais devidos ao Estado), por empréstimos contraídos para financiar o apoio financeiro prestado, desde 2014, às medidas de resolução aplicadas ao BES e ao BANIF. Daí o título da auditoria, bem como a prevenção de riscos significativos reportada.

## O QUE RECOMENDAMOS?

Ao Governo, através do Ministro das Finanças:

Promover e propor à Assembleia da República um modelo de governo da Autoridade Nacional de Resolução que assegure a exigência legal de independência das suas funções de resolução (planeamento e aplicação) e evite potenciais conflitos de interesse com funções de supervisão bancária ou outras.



TRIBUNAL DE  
CONTAS

Ao Banco de Portugal enquanto Autoridade Nacional de Resolução:

Adotar práticas que não limitem a exigência legal de independência das funções de ANR, nomeadamente assegurar que esta entidade exerce todas as funções de resolução (planeamento e aplicação) e só essas, bem como eliminar as insuficiências de recursos humanos, de sistemas de informação, de controlo da atividade e de autonomização de contas, devido à ANR ser um dos departamentos do BdP.

Elaborar os planos de resolução em falta (cuja elaboração é da sua competência) e suprir as insuficiências dos planos elaborados através da revisão permanente e atualizada do seu conteúdo.