

Prevenção da Resolução Bancária em Portugal

RELATÓRIO DE AUDITORIA 12/2020

2.ª SECÇÃO



TC TRIBUNAL DE
CONTAS



Processo 4/2019 – AUDIT

Prevenção da Resolução Bancária em Portugal

Julho de 2020

Sparks

SUMÁRIO

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 inoportuno 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 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 reportada, 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. As principais conclusões da auditoria do TCP são as seguintes:

- ◆ Falta um modelo de governo da ANR que assegure a exigência legal de independência no exercício das suas funções (de planeamento e aplicação de medidas de resolução) e evite potenciais conflitos de interesse com as funções de supervisão ou outras atribuídas ao BdP. Além disso, subsistem outras limitações a essa independência, incluindo 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 (**ver 3.1**).
- ◆ 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 (**ver 3.2**).
- ◆ 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 (**ver 3.3**).

As conclusões da auditoria (**ver 4**) suscitaram a formulação de um conjunto de recomendações (ver 5) dirigidas às entidades responsáveis, visando melhorar procedimentos e implementar boas práticas para suprir as insuficiências reportadas.



ÍNDICE GERAL

1. INTRODUÇÃO	9
2. TERMOS DE REFERÊNCIA	13
3. OBSERVAÇÕES	15
3.1. Habilitação da Autoridade Nacional de Resolução	15
3.1.1. Demora na Implementação.....	15
3.1.2. Limitações à Independência Operacional	16
3.1.3. Outras Insuficiências	23
3.2. Evolução do Planeamento da Resolução Bancária	29
3.3. Prevenção de Riscos Significativos.....	34
4. CONCLUSÕES	42
5. RECOMENDAÇÕES	43
6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	44
7. EMOLUMENTOS	44
8. DECISÃO	45
9. ANEXOS	46
Anexo I – Organograma do Banco de Portugal	46
Anexo II – Estrutura Orgânica do Departamento de Resolução	47
Anexo III – Sistemas de Informação	48
Anexo IV – Metodologia de Aplicação do Regime de Obrigações Simplificadas	51
Anexo V – Simplificação de Planos de Resolução	52
Anexo VI – Síntese da Análise de Planos Completos.....	53
Anexo VII – Síntese da Análise de Planos Simplificados.....	55
Anexo VIII – Apreciação do Contraditório e demais Audição	57
Anexo IX – Audição das Entidades	74

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – PILARES DA UNIÃO BANCÁRIA	9
QUADRO 2 – CONDIÇÕES PARA A APLICAÇÃO DE MEDIDAS DE RESOLUÇÃO	11
QUADRO 3 – OBJETIVOS DA RESOLUÇÃO	11
QUADRO 4 – MEDIDAS A APLICAR EM CASO DE FALÊNCIA ATUAL OU IMINENTE	11
QUADRO 5 – TEMPO DE TRABALHO NO DEPARTAMENTO DE RESOLUÇÃO (2016-2019)	25
QUADRO 6 – GASTOS DE FUNCIONAMENTO COM A ANR (2016-2019)	27
QUADRO 7 – GASTOS DE FUNCIONAMENTO COM A ANR PELO NOVO CRITÉRIO (2016-2019)	28
QUADRO 8 – TIPOLOGIA DOS PLANOS DE RESOLUÇÃO (2019)	29
QUADRO 9 – FASES DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE RESOLUÇÃO	30
QUADRO 10 – UNIVERSO SOB COMPETÊNCIA DA ANR (2020)	31
QUADRO 11 – EVOLUÇÃO DO PLANEAMENTO DA RESOLUÇÃO BANCÁRIA (2016-2020).....	32

PRINCIPAIS SIGLAS

	DESCRIÇÃO
ANR	Autoridade Nacional de Resolução
BCE	Banco Central Europeu
BdP	Banco de Portugal
BRRD	Diretiva da Recuperação e Resolução Bancária / <i>Bank Recovery and Resolution Directive</i>
CABP	Conselho de Administração do Banco de Portugal
CC	Código de Conduta
COVID-19	Doença de Coronavírus 2019 (ano de identificação do 1.º surto) / <i>Corona Virus Disease 2019</i>
CUR	Conselho Único de Resolução / <i>Single Resolution Board (SRB)</i>
DAU	Departamento de Auditoria do Banco de Portugal
DL	Decreto-Lei
DRE	Departamento de Resolução do Banco de Portugal
DSP	Departamento de Supervisão Prudencial do Banco de Portugal
EBA	Autoridade Bancária Europeia / <i>European Banking Authority</i>
FdR	Fundo de Resolução
FGD	Fundo de Garantia de Depósitos
FTE	Equivalente a Tempo Completo de Trabalho / <i>Full-Time Equivalent</i>
FUR	Fundo Único de Resolução
IMS	Instituição Menos Significativa / <i>Less Significant Institution (LSI)</i>
IS	Instituição Significativa / <i>Significant Institution (SI)</i>
LOBP	Lei Orgânica do Banco de Portugal
MREL	Requisito mínimo de fundos próprios e créditos elegíveis / <i>Minimum requirement for own funds and eligible liabilities</i>
MUR	Mecanismo Único de Resolução / <i>Single Resolution Mechanism (SRM)</i>
MUS	Mecanismo Único de Supervisão / <i>Single Supervision Mechanism (SSM)</i>
QOC	Quadro de Objetivos e Compromissos do Banco de Portugal
RGICSF	Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras
TCP	Tribunal de Contas de Portugal
TFEBU	Grupo de Trabalho sobre a União Bancária Europeia / <i>Task Force on European Banking Union</i>

FICHA TÉCNICA

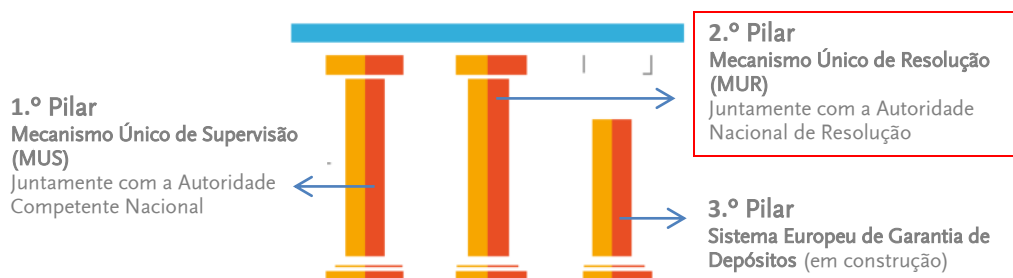
Coordenação Geral	Luís Filipe Simões
Coordenação Técnica	Mário Tavares da Silva
Equipa de Auditoria	Liliana Soares
	Selma Rebêlo
Colaboração	Ângela Castro
	Cristina Marçal



1. INTRODUÇÃO

1. 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 in comportável para o Estado ter de suportar o resgate de bancos “grandes demais para falir”¹ (por colocarem em causa essa estabilidade) sem sacrificar outros objetivos essenciais.
2. Com efeito, o risco de instabilidade do sistema financeiro tem sido um dos principais riscos para a sustentabilidade das finanças públicas nacionais, face à materialidade do impacto acumulado que as medidas governamentais de apoio ao sistema financeiro tiveram entre 2007 e 2017 no défice (9,1% do PIB) e na dívida pública (12,3% do PIB)², correspondendo o impacto líquido acumulado no défice, entre 2008 e 2018, a 18.292 milhões de euros³.
3. Em 2012 e para responder à crise financeira, a União Europeia (UE) decidiu avançar rumo à União Bancária⁴ como «*um complemento essencial da União Económica e Monetária (UEM) e do mercado interno, que harmoniza a responsabilidade pela supervisão, pela resolução e pelo financiamento a nível da UE e obriga os bancos em toda a área do euro a respeitarem as mesmas normas. Em particular, estas normas asseguram que os bancos assumem riscos calculados e assumem as suas perdas e podem ser encerrados, minimizando os custos para o contribuinte.*»⁵
4. Desde 2016, dois dos três pilares da União Bancária estão em funcionamento: o [Mecanismo Único de Supervisão](#) (MUS) e o [Mecanismo Único de Resolução](#) (MUR), cabendo ao primeiro (MUS) supervisionar diretamente as instituições mais importantes e de maior dimensão da área do euro e ao segundo, o MUR, a resolução das instituições insolventes, de uma forma ordenada e com custos mínimos para os contribuintes e para a economia real. O terceiro pilar, o Sistema Europeu de Garantia de Depósitos (SEGD), continua a ser discutido.⁶

Quadro 1 – Pilares da União Bancária



Fonte: Conselho Único de Resolução (CUR)⁷

¹ Da expressão inglesa “*to big to fail*” relativa a instituições cuja falência pode prejudicar gravemente o sistema financeiro e a economia.

² Nota de Informação Estatística 34/2018, do Banco de Portugal.

³ Parecer do Tribunal de Contas de Portugal sobre a Conta Geral do Estado de 2018 (página 236).

⁴ A partir do Relatório do Presidente do Conselho Europeu “Rumo a uma verdadeira União Económica e Monetária”, em 26/06/2012.

⁵ Parlamento Europeu, “União Bancária”, 04/2019, p.1, in <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/88/uniao-bancaria>.

⁶ Parlamento Europeu, “União Bancária”, 04/2019, p.1, in <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/88/uniao-bancaria>.

⁷ <https://srb.europa.eu/en/content/srb-banking-union>.

5. No âmbito do MUR, o “conjunto único de regras” aplicáveis tem sido definido com base na Diretiva da Recuperação e Resolução Bancária⁸ (BRRD), publicada em maio de 2014, e integra ainda, principalmente, o Regulamento MUR, os regulamentos delegados da Comissão e as normas e orientações da Autoridade Bancária Europeia (EBA).
6. A atividade de resolução bancária passou a ser partilhada entre o Conselho Único de Resolução (CUR), entidade europeia que acompanha a atividade de planeamento da resolução, e as Autoridades Nacionais de Resolução (ANR), além de contar com o Fundo Único de Resolução (FUR), financiado pelo setor bancário, que se destina a apoiar a resolução de bancos em risco ou em situação de insolvência, depois de esgotadas outras opções como a recapitalização interna das instituições⁹.
7. O CUR tem por missão garantir a resolução ordenada das instituições insolventes, com um impacto mínimo na economia real e nas finanças públicas dos países participantes, sendo responsável pelo funcionamento eficaz e coerente do MUR.¹⁰
8. O CUR também elabora os planos e toma as decisões de resolução das instituições significativas (IS), das menos significativas transfronteiriças e daquelas sobre as quais o Banco Central Europeu (BCE) tenha decidido exercer diretamente os seus poderes legais. É, ainda, responsável por todos os programas de resolução que requeiram o recurso ao FUR.¹¹
9. Por seu lado, as ANR são responsáveis pelas decisões de resolução das instituições ou grupos que não estejam diretamente sob a alçada do CUR, designadamente as instituições menos significativas (IMS), sem prejuízo de o CUR poder, a qualquer momento, decidir exercer os seus poderes sobre qualquer banco da União Bancária, independentemente da sua dimensão.¹²
10. As ANR são igualmente responsáveis pela execução e implementação, nas suas jurisdições, de todas as decisões adotadas pelo CUR relativamente a todas as instituições ou grupos sujeitos à supervisão direta do BCE e aos grupos transfronteiriços, em sede de resolução.¹³
11. Em Portugal, as funções de Autoridade de Resolução Bancária são desempenhadas pelo Banco de Portugal (BdP), através do seu Departamento de Resolução (DRE) criado para o efeito.
12. Assim, se o sistema de regulação e supervisão bancária não conseguir assegurar a solvabilidade e a liquidez de uma instituição financeira, evitando que tenha dificuldades em subsistir, o CUR e a ANR deverão ser entidades independentes com o conhecimento necessário sobre a atividade dessa instituição em dificuldades para, nos termos da BRRD, pedir a sua liquidação ou, se o interesse público o justificar, garantir a continuidade das suas funções essenciais, protegendo os seus clientes, através de decisões de resolução.
13. Para o efeito é elaborado um plano de resolução pelo CUR ou pela ANR, para cada instituição sujeita às suas competências, o qual deve prever as medidas de resolução a ser adotadas pela ANR se e quando a instituição preencher as condições para ser desencadeada essa resolução.¹⁴
14. Nos termos da BRRD, as condições para a aplicação de medidas de resolução são as seguintes:

⁸ *Bank Recovery and Resolution Directive* – Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15/05/2014, que institui o MUR e estabelece o enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento (alterada pela Diretiva (UE) 2019/879 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20/05/2019).

⁹ Portal do BdP.

¹⁰ Regulamento MUR, artigo 7.º, n.º 1 e em https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/srb_pt.

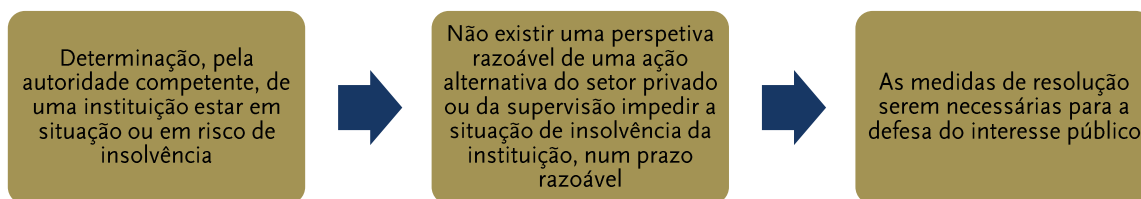
¹¹ Regulamento MUR, artigos 31.º, n.º 1, 7.º, n.º 2 e n.º 3 e Regulamento (UE) 1024/2013, artigo 6.º, n.º 5, alínea b).

¹² Regulamento MUR, artigo 7.º, n.º 3 e n.º 4, alínea b).

¹³ Regulamento MUR, artigo 28.º, n.º 1.

¹⁴ BRRD, artigo 10.º.

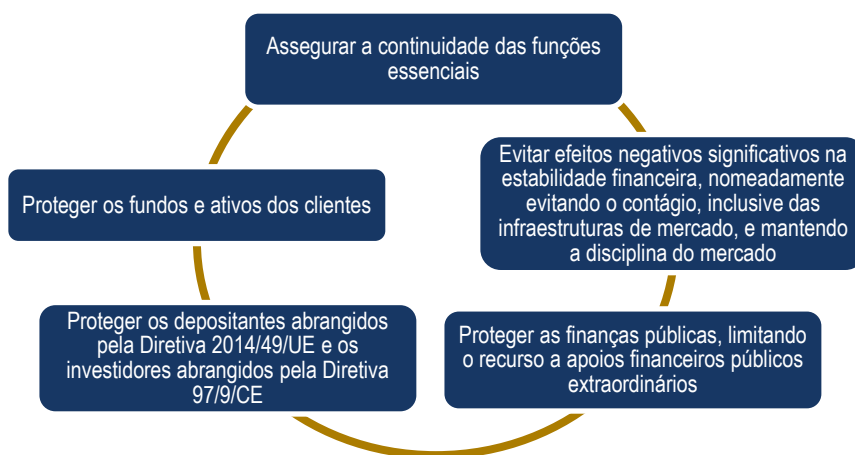
Quadro 2 – Condições para a Aplicação de Medidas de Resolução



Fonte: BRRD¹⁵

15. No processo de planeamento e decisão de resolução, a ANR deve escolher os melhores instrumentos e poderes para atingir os objetivos¹⁶ relevantes em cada circunstância.

Quadro 3 – Objetivos da Resolução



Fonte: BdP e Regulamento MUR (artigo 14.º, n.º 2)

16. Mesmo com o planeamento adequado da resolução, a ANR ou o CUR podem, no momento de aplicar o plano e ponderadas as circunstâncias então existentes, adotar uma medida de resolução diferente da constante do plano aprovado, quanto às instituições da sua competência.
17. A elaboração de planos de resolução resulta, sobretudo, da análise da informação de natureza financeira, organizacional e de enquadramento no mercado da instituição em causa, sendo, no final dessa análise, definida uma das cinco medidas previstas para o caso dessa instituição se encontrar em risco ou em situação de insolvência:

Quadro 4 – Medidas a aplicar em caso de falência atual ou iminente

Instrumentos de Resolução	1. Alienação de atividade
	2. Instituição de transição
	3. Segregação de ativos
	4. Recapitalização interna (<i>Bail in</i>)
Liquidação	5. Liquidação

Fonte: BRRD e RGICSF¹⁷

¹⁵ BRRD, artigo 32.º, n.º 1, alíneas a), b) e c), e Regulamento MUR, artigo 18.º, n.º 1.

¹⁶ BRRD, artigo 31.º.

¹⁷ BRRD, artigo 37.º, n.º 3, e Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF), artigo 145.º L e seguintes.

18. Tal como no âmbito do MUS é exigido às instituições financeiras o cumprimento de certos rácios, no âmbito do MUR é exigido o cumprimento do requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis (MREL)¹⁸, determinado no plano de resolução, atualizado em cada revisão desse plano e devidamente comunicado a essas instituições.
19. O MREL consta dos planos com instrumentos de resolução para a instituição financeira, em risco ou em situação de insolvência, deter condições mínimas de sucesso se lhe for aplicada a medida de resolução considerada adequada para garantir as suas funções críticas (essenciais).
20. Nos termos do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF), as instituições financeiras nacionais (IMS), que não são abrangidas pelo MUR, também são objeto de planeamento de resolução ou liquidação.
21. Em 2015, o Comité de Contacto dos presidentes das Instituições Superiores de Controlo (ISC) da UE e o Tribunal de Contas Europeu (TCE) formaram o Grupo de Trabalho sobre União Bancária Europeia¹⁹ (TFEBU), através do qual várias ISC, incluindo o Tribunal de Contas de Portugal (TCP), se comprometeram a trabalhar em conjunto sobre o tema da União Bancária.
22. No âmbito da sua participação na TFEBU, o TCP tomou conhecimento e decidiu contribuir para a auditoria paralela à atividade preparatória de Resolução Bancária na UE, sob responsabilidade das Autoridades Nacionais de Resolução, cujo mandato foi atribuído à TFEBU pelo Comité em outubro de 2018. Para além de Portugal, participam na TFEBU e nesta auditoria paralela, as ISC de mais sete países: Alemanha, Áustria, Espanha, Estónia, Finlândia, Holanda e Irlanda.
23. Com esta auditoria paralela 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 para detetar os seus principais riscos. No âmbito da TFEBU foram desenvolvidos e consensualizados o plano de auditoria e o modelo para reportar os resultados do trabalho de auditoria de cada ISC, com vista a produzir um relatório final a divulgar em 2020.
24. Como ficou ao critério de cada ISC participar mediante a realização de uma auditoria autónoma, sob sua responsabilidade direta, que concorresse para os resultados globais pretendidos, o TCP decidiu realizar a auditoria aqui reportada, com a qual também pretende contribuir para a prevenção e redução dos riscos de resolução bancária para a estabilidade do sistema financeiro e para a sustentabilidade das finanças públicas nacionais, verificando se o planeamento de resolução bancária pela ANR é eficaz para preservar tal estabilidade e proteger os contribuintes.
25. Nessa decisão pesou o contexto nacional decorrente das medidas de resolução tomadas: em 31/12/2018, o Fundo de Resolução (FdR)²⁰ apresentava recursos próprios negativos (6.114 milhões de euros) e avultada dívida (5.383 milhões de euros, 87% dos quais eram devidos ao Estado), por empréstimos contraídos para financiar o apoio financeiro prestado, desde 2014, às medidas de resolução aplicadas ao Banco Espírito Santo (4.900 milhões de euros, através da subscrição e realização integral do capital social do Novo Banco) e ao BANIF (489 milhões de euros, para absorção de prejuízos).²¹

¹⁸ *Minimum requirement for own funds and eligible liabilities.*

¹⁹ *Task Force on European Banking Union.*

²⁰ O FdR foi criado pelo Decreto-Lei 31-A/2012, de 10 de fevereiro, com a missão de prestar apoio financeiro às medidas de resolução que viessem a ser aplicadas pelo Banco de Portugal, na qualidade de autoridade nacional de resolução, e para desempenhar todas as demais funções conferidas pela lei no âmbito da execução de tais medidas.

²¹ Parecer do TCP sobre a Conta Geral do Estado de 2018 (página 256).



2. TERMOS DE REFERÊNCIA

26. **Objetivo** – avaliar se a Autoridade Nacional de Resolução está habilitada (dotada dos meios adequados e preparada) para exercer as suas competências de resolução bancária com independência operacional.
27. **Âmbito** – consiste na atividade preparatória de resolução bancária desenvolvida pela ANR, designadamente elaborar planos de resolução de IMS (da responsabilidade da ANR) no período em exame, de 2016²² a 2019, sem prejuízo da consideração de factos supervenientes relevantes. A entidade auditada é o BdP na sua qualidade de ANR.
28. **Metodologia** – aplicação de métodos e técnicas constantes de manuais de auditoria do Tribunal de Contas para recolha de evidência de auditoria, designadamente através de inquéritos, testes, análises documentais e entrevistas a responsáveis.
29. **Critérios** – os principais referenciais legais são o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras²³ (RGICSF), a Lei Orgânica do BdP²⁴ (LOBP), a Diretiva da Recuperação e Resolução Bancária²⁵ (BRRD), o Regulamento de Execução dos Planos de Resolução²⁶, o Regulamento Delegado (UE) 2019/348 da Comissão, de 25/10/2018²⁷, o Regulamento do MUR²⁸ e o Regulamento de Execução (UE) 2015/81 do Conselho, de 19/12/2014²⁹, quanto ao Fundo de Resolução (FdR); foram ainda considerados “*The Single Resolution Mechanism - Introduction to resolution planning - September 2016*”³⁰, a “*Framework for the practical arrangements for the cooperation within the Single Resolution Mechanism between the Single Resolution Board and National Resolution Authorities*”³¹, bem como normas e notas técnicas do BdP aplicadas pela ANR, com destaque para a metodologia de aplicação do regime de obrigações simplificadas³², além da bibliografia técnica e académica pertinente.
30. **Primeira Condicionante** – não foi consultada informação relevante do CUR devido às limitações de acesso³³ impostas por esta entidade serem incompatíveis com o estatuto de órgão de soberania do TCP e dificultarem a realização de auditorias independentes no exercício de competências próprias, tendo a falta de consulta das pertinentes orientações técnicas do CUR impedido verificar-se o cumprimento dessas orientações nos planos de resolução examinados.

²² Nos termos do disposto nos n.º 1 e n.º 2 do artigo 130.º da BRRD, os Estados-Membros deveriam adotar e publicar, até 31/12/2014, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias ao cumprimento do previsto nessa diretiva, devendo proceder à sua aplicação a partir de 01/01/2015. Já no que respeita às disposições adotadas para dar cumprimento ao título IV, capítulo IV, secção 5, os Estados-Membros deveriam proceder à sua aplicação, o mais tardar, a partir de 01/01/2016.

²³ Aprovado pelo DL 298/92, de 31/12, com as alterações introduzidas até à Lei 23/2019, de 23/03 (inclusive).

²⁴ Aprovada pelo DL 337/90, de 30/10, com as alterações introduzidas até à Lei 39/2015, de 25/05 (inclusive).

²⁵ Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15/05 (alterada pela Diretiva (UE) 2019/879 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20/05/2019).

²⁶ Regulamento de Execução (UE) 2018/1624 da Comissão, de 23/10, que estabelece normas técnicas de execução no que respeita aos procedimentos e aos formulários e modelos normalizados para a apresentação de informações para efeitos dos planos de resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento, nos termos da Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho.

²⁷ Complementa a BRRD no que se refere às normas técnicas de regulamentação que especificam os critérios para avaliar o impacto da situação de insolvência de uma instituição nos mercados financeiros, noutras instituições ou nas condições de financiamento.

²⁸ Regulamento (UE) 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15/07.

²⁹ Procede à especificação das condições de aplicação uniforme do Regulamento MUR quanto às contribuições *ex ante* para o FUR.

³⁰ https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_2016_5419_work_programme_2017_web.pdf.

³¹ Na versão aprovada em sessão plenária do CUR de 17/12/2018.

³² NT1/2019/00007740, de 11/04/2019, aprovada pelo CABP em 16/04/2019. A metodologia segue as orientações desenvolvidas, no plano regulamentar, pela EBA no “*Draft regulatory technical standards (RTS) on simplified obligations under Article 4(6) of Directive 2014/59/EU*”, publicado em 19/12/2017, e que trata, sobretudo, dos critérios que devem guiar as autoridades na aplicação do regime normativo atinente às obrigações simplificadas, mais concretamente quanto à elegibilidade das instituições para efeitos de aplicação desse regime (esta metodologia também abrange as obrigações aplicáveis aos planos completos). A Comissão Europeia publicou, em 25/10/2018, o Regulamento Delegado (UE) 2019/348, que adota estas RTS: <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/regulatory-technical-standards-on-simplified-obligations#pane-new-7bdd87fb-e02f-492a-99d6-129449e3cf9d>.

³³ O CUR transmitiu as limitações de acesso à sua documentação através da ANR portuguesa, o DRE do BdP.

31. **Segunda Condicionante** – não foi examinada informação relevante pretendida do Ministério das Finanças (MF) visto esta informação não ter sido recebida em tempo útil, tendo o MF explicado a demora, primeiro em *“virtude de, como é público, estarem a decorrer trabalhos no âmbito das medidas de resposta à pandemia da doença COVID-19 e da elaboração da Proposta de Orçamento Suplementar que, pela sua dimensão e complexidade, têm assoberbado os recursos humanos dos Gabinetes e Serviços do Ministério das Finanças”* e depois *“em virtude da mudança dos membros de Governo nesta área governativa”*. Atendendo ao impacto adverso da referida pandemia, o Tribunal já tinha limitado a informação pretendida à resposta a dez questões sobre estabilidade do sistema financeiro com a respetiva evidência. Essa resposta era pretendida até 03/06/2020, mas só foi recebida em 23/06/2020, o que impediu o seu exame antes da audição do relato da auditoria, face à necessidade de compatibilizar essa audição com o contributo do TCP para a auditoria da *Task Force on European Banking Union*. A resposta do Ministro de Estado e das Finanças, recebida em 23/06/2020, é objeto de apreciação no **Anexo VIII**.
32. **Audição** – nos termos e para os efeitos legais, o relato foi enviado para audição ao Governador e Presidente do Conselho de Administração do Banco de Portugal (CABP), ao Vice-Governador e Membro do CABP responsável pelo Departamento de Resolução (DRE) e ao Diretor do DRE do Banco de Portugal, atenta a exigência legal de independência no desempenho das funções de Autoridade Nacional de Resolução, face às demais funções desempenhadas pelo Banco de Portugal. Nos termos e para os efeitos legais, o relato também foi enviado ao Ministro de Estado e das Finanças. A resposta única recebida do Banco de Portugal, que constitui a pronúncia comum do seu Governador, do seu Vice-Governador e do Diretor do DRE, foi examinada e tida em consideração na redação final do relatório, nomeadamente quando contribuiu para esclarecer situações identificadas pela auditoria e evidenciadas no relato objeto de audição. O Ministro de Estado e das Finanças não remeteu qualquer pronúncia em sede de contraditório, mas, como já referido (ver parágrafo 31), a sua resposta ao questionário sobre estabilidade do sistema financeiro é objeto de apreciação no **Anexo VIII**. A apreciação que as respostas recebidas suscitam, nomeadamente por expressarem posições discordantes em relação a observações, conclusões ou recomendações de auditoria, constam do presente relatório (ver **Observações e Anexo VIII**). Dando total amplitude ao exercício do contraditório e demais audição, as respostas constam do **Anexo IX**.

Em contraditório, o Banco de Portugal alega que o Tribunal de Contas, com esta auditoria, ao também pretender “contribuir para a prevenção e redução dos riscos de resolução bancária para a estabilidade do sistema financeiro” (parágrafo 24), sugere que a resolução bancária cria riscos para a estabilidade financeira, que importa prevenir e reduzir, quando uma das finalidades centrais da resolução bancária é a preservação da estabilidade financeira, por permitir evitar ou mitigar os efeitos danosos decorrentes da liquidação de uma instituição que atinja uma situação de insolvência. Esta alegação abrange o título da auditoria (prevenção da resolução bancária em Portugal), pois “planeamento da resolução em Portugal” parece ao Banco ser mais acertado.

Ora, constata-se que a resolução bancária em Portugal comporta riscos para a estabilidade do sistema financeiro nacional, 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 (ver parágrafos 25 e 135). E porque se deve considerar a perspetiva dos cidadãos (ver página 13 do manual de auditoria de resultados do TCP) e a opinião proferida pelo Ministro de Estado e das Finanças, na Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República, em 13/05/2020 (ver Anexo VIII). Daí o título da auditoria, bem como a prevenção de riscos significativos reportada (ver 3.3).



3. OBSERVAÇÕES

3.1. Habilitação da Autoridade Nacional de Resolução

3.1.1. Demora na Implementação

33. Em maio de 2011, o memorando das políticas económicas e financeiras, subjacente ao pedido de assistência financeira a Portugal, previu não só o reforço da regulação e supervisão do BdP, mas também um regime da recuperação e resolução das instituições financeiras³⁴.
34. Em fevereiro de 2012 é introduzido no RGICSF³⁵ o primeiro regime de resolução em Portugal, conferindo poderes ao BdP para intervir em situações de desequilíbrio financeiro de instituições sujeitas à sua supervisão, antecipando uma opção ainda a ser discutida a nível europeu.
35. Em outubro de 2013, a LOBP³⁶ passa a enunciar o conjunto de responsabilidades atribuídas ao BdP, pelo RGICSF, incluindo elaborar planos de resolução, aplicar medidas de resolução e determinar a eliminação de potenciais obstáculos à aplicação de tais medidas³⁷.
36. É no contexto de crise económica e financeira anterior à entrada em funcionamento do MUR³⁸ que o BdP começa a realizar tarefas de resolução bancária, aplicando medidas e instrumentos de resolução³⁹, através de estruturas provisórias e nem sempre formalizadas, devido à urgência em reagir ao impacto negativo dessa crise nas instituições financeiras portuguesas.
37. Em agosto de 2014, a aplicação da medida de resolução ao BES⁴⁰ e a conseqüente transferência da sua atividade para uma «instituição de transição» constitui a primeira experiência europeia dessa natureza e segue o previsto na BRRD, então já publicada mas ainda não implementada⁴¹.
38. Publicada em 2014 para ser transposta até 2016, a BRRD vem prever a criação da ANR e admitir a sua integração no banco central nacional ou mesmo na autoridade competente em matéria de supervisão, exigindo, no entanto, a adoção de medidas estruturais adequadas para assegurar a independência operacional entre a função de resolução e as funções de supervisão ou outras da autoridade em causa e desse modo evitar situações de conflitos de interesse.⁴²
39. Em março de 2015 procedeu-se à transposição da Diretiva através da Lei 23-A/2015, de 26 de março, nos termos da qual a função de resolução, no âmbito do MUR, foi atribuída ao BdP, entidade que já acumulava as funções de banco central, autoridade de supervisão e regulador da atividade bancária.

³⁴ “*Memorandum Of Economic And Financial Policies*”, de 17/05/2011, pontos 2.13 e 2.14.

³⁵ Alterado pelo DL 31-A/2012, de 11/02.

³⁶ Alterada pelo DL 142/2013, de 18/10.

³⁷ Nos termos do artigo 17.º A, n.º 1.

³⁸ Instituído através da BRRD, que só em 01/01/2016 entrou plenamente em vigor.

³⁹ Recapitalização do BANIF - Banco Internacional do Funchal, SA, iniciada em 2012 e concluída em 2013, aplicação de medida de resolução ao BES - Banco Espírito Santo, SA, em agosto de 2014, e aplicação de medida de resolução ao BANIF, em dezembro de 2015.

⁴⁰ Ata da Reunião Extraordinária do Conselho de Administração do Banco de Portugal de 03/08/2014.

⁴¹ Refere João Cunha Marques em “Banco Espírito Santo”, publicado no “Research Handbook on Cross-Border Bank Resolution” (edited by Mathias Haentjens e Bob Wessels, ELGAR, Part IV, Case Studies), p.331: “*the first one to use the banking resolution tool-kit similar to the one provided by the then recently published (but not yet implemented) Banking Recovery and Resolution Directive (BRRD)*”.

⁴² “*A atitude (ainda que não deliberada) de complacência da função de supervisão para com as instituições supervisionadas, no sentido de evitar decisões de rutura e de privilegiar soluções que permitam a continuidade da instituição é a razão pela qual, a nível comunitário, tem existindo consenso quanto à separação das funções de supervisão e de resolução.*” – Informação do BdP, de 14/02/2013, sobre a missão, organização e enquadramento institucional da Unidade de Resolução.

40. Face ao reconhecimento público da urgência em instituir mecanismos eficazes para prevenir e reduzir os riscos das medidas de resolução, o processo de definição formal e implementação, dentro do BdP, de um departamento dedicado às tarefas de resolução, nos termos da BRRD, é marcado por sucessivos prolongamentos, sobretudo devido à dificuldade em viabilizar, na prática, a exigida independência operacional da função de resolução. Mesmo sem esse departamento, o BdP desempenhou as tarefas de apoio ao CUR relativas às IS e acompanhou os processos de resolução anteriores à instituição do MUR (BES e BANIF).
41. Em 2017, o Departamento de Auditoria Interna (DAU)⁴³ do BdP realiza uma auditoria cujos resultados realçam a demora na implementação desse departamento e sinalizam os pontos a melhorar na definição da estrutura e das regras de funcionamento da função de resolução.
42. O Departamento de Resolução (DRE) é criado em 01/06/2017, mas ainda demora sete meses para definir a estrutura orgânica vigente desde 01/01/2018, dois anos depois da data definida para o MUR entrar em funcionamento (01/01/2016). A inserção do DRE na estrutura do BdP e a sua estrutura orgânica constam dos **Anexos I e II**.

3.1.2. Limitações à Independência Operacional

43. Nos termos do n.º 3 do artigo 3.º da BRRD:
 - ◆ As autoridades de resolução podem ser bancos centrais nacionais [como em Portugal], ministérios competentes ou outras autoridades administrativas públicas, ou, ainda, autoridades investidas de competências administrativas públicas.
 - ◆ Devem existir medidas estruturais adequadas para assegurar a independência operacional e para evitar conflitos de interesse entre as funções de supervisão ou as outras funções da autoridade em causa [BdP], e as funções atribuídas às autoridades de resolução, sem prejuízo do intercâmbio de informações e das obrigações de cooperação exigidas.
 - ◆ Os Estados-Membros asseguram, nomeadamente, a existência de independência operacional, no seio das autoridades competentes, dos bancos centrais nacionais, dos ministérios competentes ou de outras autoridades competentes, entre a função de resolução e as funções de supervisão ou outras da autoridade em causa.
44. Nos termos do artigo 17.º-A da LOBP:
 - ◆ Compete ao BdP desempenhar as funções de autoridade de resolução nacional, incluindo os poderes de elaborar planos de resolução, aplicar medidas de resolução e determinar a eliminação de potenciais obstáculos à aplicação de tais medidas, nos termos e com os limites previstos na legislação aplicável.
 - ◆ O desempenho das funções de autoridade de resolução nacional é exercido de forma operacionalmente independente das funções de supervisão e das demais funções desempenhadas pelo BdP.
45. Nestes termos, a independência operacional da ANR exigida pela BRRD também é imposta pela LOBP, mas a diretiva europeia e o legislador nacional não especificaram a sua configuração nem definiram orientações sobre a forma de a garantir. Cabendo ao BdP, enquanto responsável pelo exercício das funções de ANR, assegurar essa independência. O processo escolhido para o efeito culminou na criação do departamento de resolução (DRE), dotado com recursos humanos próprios, instalações num espaço exclusivo e sistemas de informação protetores da informação reservada, além da sua direção reportar ao membro do Conselho de Administração do BdP (CABP) com o pelouro em que o DRE foi integrado, por deliberação do CABP.

⁴³ “Auditoria ao Processo Resolução e Gestão de Crises em ICSF”, concluída em julho de 2017, executada pelo DAU.



46. Com efeito, nos termos dos artigos 34.º e 35.º da LOBP:
- ◆ Compete ao CABP a prática de todos os atos necessários à prossecução dos fins cometidos ao Banco e que não sejam abrangidos pela competência exclusiva de outros órgãos.
 - ◆ O CABP, sob proposta do Governador, atribui aos seus membros pelouros correspondentes a um ou mais serviços do Banco. A atribuição de um pelouro envolve delegação de poderes, com limites e em condições fixados no ato de atribuição.
47. Através da deliberação 909/2017, de 3 de outubro, o CABP deliberou proceder a uma delegação de competências que inclui, no pelouro atribuído ao Vice-Governador, os Departamentos de Supervisão Comportamental (DSC), de Averiguação e Ação Sancionatória (DAS), de Resolução (DRE) e de Serviços Jurídicos (DJU).
48. Dos poderes delegados ao Vice-Governador, enquanto responsável pelo DRE, consta o poder de autorizar a tomada de posição do BdP, relativamente a matérias da área de funções do DRE, junto de entidades da UE e junto de entidades nacionais, bem como o poder de despachar todos os assuntos relacionados com o apoio técnico a prestar pelo BdP ao Fundo de Garantia de Depósitos (FGD) e FdR, no âmbito das matérias da área de funções do DRE.
49. Nos termos descritos, as decisões relativas ao exercício das funções de ANR competem ao CABP (por exemplo, quanto à aprovação de planos de resolução cuja elaboração cabe à ANR) ou, por delegação de competências, ao membro do CABP cujo pelouro inclui o DRE, mas também outros departamentos do BdP (DSC, DAS e DJU).
50. Assim, os membros do CABP podem intervir no exercício das funções de ANR, não obstante o desempenho destas funções dever ser exercido de forma operacionalmente independente das demais funções desempenhadas pelo BdP.

Em contraditório, o BdP alega que a exigência legal de independência operacional da função de resolução não requer independência ao nível da competência decisória.

Ora, a independência, para ser operacional (independência de facto), não basta ser assegurada formalmente, precisa de ter eficácia prática. Da auditoria (parágrafo 182) conclui-se o seguinte: “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 as decisões relativas ao exercício das funções de ANR são tomadas pelo CABP (ou pelo seu membro responsável pelo DRE e por outros departamentos)”. Da aplicação do conceito de independência operacional pelo Banco de Portugal resulta o seguinte: O pessoal que exercer funções confiadas à ANR, sem o poder de última decisão, está sujeito ao referido risco de complacência e a conflitos de interesse devendo, para o evitar, pertencer a uma estrutura organizacional distinta e ter linhas hierárquicas separadas do pessoal que assume as outras funções do Banco, mas os membros do Conselho de Administração não estão sujeitos a esse risco de complacência nem a conflitos de interesse entre as funções da ANR e outras funções do Banco, não obstante tomarem as últimas decisões sobre todas as funções atribuídas ao Banco. Ora, não se encontra acolhimento deste entendimento na Diretiva da União Europeia (BRRD) nem na LOBP. A referência ao pessoal (se excluir exercício de competência decisória) constitui uma condição necessária, mas não suficiente, da exigida independência operacional.

A análise geral do BdP e a sua apreciação constam do Anexo VIII.

51. Com a aprovação da estrutura orgânica do DRE, parte das lacunas identificadas pela auditoria interna realizada pelo BdP em 2017, nomeadamente a indefinição do âmbito de intervenção e de responsabilidades dos órgãos dessa estrutura, foram consideradas ultrapassadas pelo DAU no seguimento das suas recomendações⁴⁴.
52. Contudo, subsistem limitações relevantes em termos organizacionais para a ANR desempenhar as suas funções com independência operacional e evitar potenciais conflitos de interesse.
53. Além da limitação já referida (as decisões relativas ao exercício das funções de ANR serem tomadas pelo CABP ou pelo seu membro responsável por DRE, DSC, DAS e DJU) falta:
 - ◆ Definir um modelo de governo que assegure a exigência legal de independência dessas funções;
 - ◆ Formalizar os procedimentos do DRE para definir e auditar todas as cadeias de trabalho;
 - ◆ Formalizar os procedimentos e responsabilidades das várias unidades de execução no âmbito de uma medida de resolução;
 - ◆ Formalizar acordos de articulação e de protocolos de partilha e troca de informação com outros departamentos do BdP;
 - ◆ Definir procedimentos operacionais a aplicar em situações de emergência no âmbito da resolução bancária.
54. Outra limitação consiste no DRE não exercer exclusivamente funções de ANR, mas também exercer outras funções, designadamente coordenar, no âmbito da Unidade de Cooperação Institucional, o funcionamento do FdR e do FGD, conduzindo a atividade corrente desses dois Fundos e apoiando a atividade dos respetivos órgãos diretivos. A equipa de acompanhamento dos contratos de venda do Novo Banco também integra o DRE.

Em contraditório, o BdP alega que assegurar os serviços técnicos e administrativos do FdR e do FGD é uma obrigação legal do BdP, que o FdR é um instrumento exclusivamente ligado à função de resolução e uma extensão natural dessa função, que, ao nível do MUR, o FUR é propriedade do CUR, que o acompanhamento da execução dos contratos de venda do Novo Banco é uma tarefa específica do FdR determinada pela ANR e que a própria BRRD prevê a utilização da estrutura administrativa dos mecanismos de financiamento da resolução pelo sistema de garantia de depósitos.

Ora, a observação é factual: o DRE não exerce exclusivamente funções de ANR, não obstante a exigência legal de independência operacional entre essas funções e as demais funções do BdP (nos termos da BRRD e da LOBP) impor ao pessoal que exerce funções confiadas à ANR estrutura organizacional distinta e linhas hierárquicas separadas do pessoal que assume as outras funções da autoridade em causa (nos termos da BRRD). Foi o próprio BdP que passou a distinguir as atividades de resolução da ANR (B.15) das outras funções do DRE (B.14) no inventário de funções do Eurosistema (ver parágrafos 88 a 92). Além disso, o FdR e o FGD são pessoas coletivas de direito público, dotadas de autonomia administrativa e financeira e de património próprio (nos termos do RGICSF).

55. Verificam-se, também, insuficiências de recursos humanos, sistemas de informação, controlo da atividade e autonomização de contas (ver em 3.1.3), devido à ANR ser, na prática, um dos departamentos do BdP, o que, também e por si só, limita a sua independência operacional.

⁴⁴ Follow-up dos Planos de Ação dos *findings* identificados no Relatório RA/2016/37, de 24/04/2019.

56. Todavia, há que reconhecer vantagens no exercício da função de resolução por uma entidade integrada no BdP, sobretudo numa fase inicial, devido ao conhecimento técnico e à experiência dos seus recursos humanos (o BdP desempenhou as tarefas de apoio ao CUR relativas às IS e acompanhou os processos de resolução do BES e do BANIF antes da implementação do MUR e do DRE) potenciar a habilitação do DRE para o exercício das suas funções, além de reduzir os encargos com serviços de apoio (gestão de pessoal, contabilidade, sistemas de informação) e facilitar a comunicação e a partilha de informação para efeito da necessária cooperação.
57. Aliás, estas vantagens também foram reconhecidas no âmbito do MUR, não obstante a divisão de responsabilidades entre a ANR e o CUR ter sido definida para atingir da melhor forma os objetivos preconizados para o MUR e ter sido delimitada, em primeira linha, por instrumentos europeus, começando pelos que constituem o corpo principal do “conjunto único de regras” em sede de resolução bancária, complementados com protocolos sobre cooperação e uniformização de procedimentos.
58. Só que esta divisão de responsabilidades foi diluída pela opção do CUR em recorrer às ANR para exercer as suas competências de planeamento da resolução, o que fez a ANR portuguesa, a par de outras, intervir ativamente no planeamento relativo às instituições significativas (IS) para suprir, através do conhecimento técnico dos seus recursos humanos, carências iniciais do CUR nesse âmbito, desde logo por conhecerem melhor as IS nacionais do que as equipas do CUR. O exercício de competências do CUR pela ANR, quanto ao planeamento da resolução das IS, potenciou a habilitação da ANR para o exercício das suas competências de planeamento da resolução de IMS, mas, também, fez retardar este planeamento devido à prioridade atribuída ao planeamento da resolução das IS.
59. Reconhecidas as vantagens da integração da ANR no BdP, importa sublinhar a prevalência legal da independência operacional da função de resolução (face à função de supervisão e demais funções desempenhadas pelo BdP) sobre essas vantagens e o fundamento para tal prevalência: “Em todo o caso, mais do que perceber a existência de uma obrigação comunitária, importa reconhecer que essa obrigação tem um fundamento válido. Com efeito, (...) a nível internacional é hoje amplamente reconhecido que a função de supervisão micro-prudencial tem uma natural tendência para adiar o reconhecimento de que uma instituição de crédito necessita de ser resolvida, agravando, por essa via, os riscos para a estabilidade financeira e o custo final para o erário público. A atitude (ainda que não deliberada) de complacência da função de supervisão para com as instituições supervisionadas, no sentido de evitar decisões de rutura e de privilegiar soluções que permitam a continuidade da instituição é a razão pela qual, a nível comunitário, tem existido consenso quanto à separação das funções de supervisão e de resolução.”⁴⁵

Em contraditório, o BdP alega que a citação consta de uma nota interna, datada de 2013, elaborada no âmbito de uma reflexão interna sobre a organização da função de resolução àquela data, cujas considerações refletem um plano argumentativo de caráter genérico do pensamento doutrinário e legislativo que presidiu a criação da BRRD e à exigência de separação operacional entre as funções de resolução e de supervisão.

Todavia, o fundamento para a prevalência legal da independência operacional da função de resolução (face às demais funções do BdP) é importante para concluir que o alcance dessa independência deve abranger a competência decisória. Sobretudo, por refletir o pensamento doutrinário e legislativo que presidiu à criação da BRRD e por ser a razão para existir, a nível comunitário, consenso quanto à separação das funções de supervisão e de resolução.

⁴⁵ Informação do BdP de 14/02/2013, sobre a missão, organização e enquadramento institucional da Unidade de Resolução.

60. Ora, como referido, verificam-se limitações a essa pretendida independência operacional, face à função de supervisão (que aplica os critérios e indica as instituições para as quais devem ser redigidos os planos de resolução) e a outras funções do BdP, como as de gestão do FdR e do FGD, cujo apoio administrativo e técnico é prestado pelo DRE (com a contribuição de outros departamentos do BdP), cujas sedes se situam nas instalações do DRE e cujo Secretário Geral é Diretor do DRE.
61. Neste âmbito há a considerar outros factos relevantes. Desde logo, a Resolução da Assembleia da República (RAR) 105/2017 (aprovada em 7 de abril e publicada em 6 de junho), quando recomenda ao Governo:
- ◆ Ponderar, na proposta de alteração do Modelo de Supervisão do Sistema Financeiro, as conclusões e recomendações das comissões parlamentares de inquérito à nacionalização do Banco Português de Negócios (BPN) e às resoluções do Banco Espírito Santo (BES) e do Banco Internacional do Funchal (BANIF);
 - ◆ Alterar a arquitetura do Modelo de Supervisão Financeira, no sentido de eliminar os elementos de sobreposição, casos omissos e conflito de interesses, com o objetivo de reforçar a sua eficácia, em particular na defesa dos clientes e dos investidores;
 - ◆ Ponderar, no Modelo de Supervisão Financeira, a adequada segregação das funções de supervisão e resolução bancária, retirando do espectro do Banco de Portugal o Fundo de Resolução, bem como a função de Autoridade de Resolução Nacional.
62. Em 19/03/2019, o diário da Assembleia da República publicou a proposta de lei 190/XIII/4.^a, que visava criar e regular o funcionamento do Sistema Nacional de Supervisão Financeira (SNSF), uma iniciativa legislativa apresentada pelo Governo, mas que veio a caducar em 24/10/2019. Da exposição de motivos dessa proposta consta o seguinte:
- ◆ “O Banco de Portugal é atualmente a autoridade de resolução bancária. Verifica-se, no entanto, que os instrumentos europeus que preveem os instrumentos de resolução bancária obrigam – ou recomendam fortemente – a uma adequada segregação com a supervisão bancária, uma vez que existem potenciais conflitos de interesses entre ambas, em particular no que respeita à criação e gestão de bancos de transição.
 - ◆ (...) a presente proposta contempla a criação da Autoridade de Resolução e Administração de Sistemas de Garantia (ARSG), uma autoridade de resolução com natureza executiva, mantendo-se a vertente preventiva no quadro do supervisor competente, embora com garantias de autonomia orgânica. Este modelo preserva a necessária ligação entre a supervisão e a vertente preventiva da resolução, dada a profunda interligação entre as mesmas, evitando a duplicação de recursos e a excessiva complexidade do sistema.”
63. Os anexos da proposta de lei 190/XIII/4.^a integram o parecer do BdP (de 13/02/2019) sobre o projeto dessa proposta, para o qual o Ministério das Finanças tinha solicitado contributos (em 11/01/2019). Desse parecer consta o seguinte:
- ◆ “O Banco de Portugal considera que a proposta de criação da Autoridade de Resolução e Administração de Sistemas de Garantia, tal como apresentada no Projeto de Proposta de Lei, suscita preocupações que se prendem com a separação entre as funções de resolução, de supervisão e de banco central, a separação entre as funções de planeamento da resolução e de aplicação de medidas de resolução, a incontornável necessidade de adequada articulação com o Mecanismo Único de Resolução, risco elevado de ineficiências resultantes da fragmentação resultante do modelo proposto.
 - ◆ Assim, em alternativa ao modelo proposto e atendendo, designadamente, à proibição de financiamento monetário, o Banco de Portugal considera o seguinte:



- a) A Autoridade de Resolução e Administração de Sistemas de Garantia deveria ser criada como entidade administrativa independente a funcionar junto do Banco de Portugal, a qual congregaria todas as atribuições inerentes à autoridade de resolução nacional, e disporia de estatutos próprios;
 - b) O Conselho de Administração desta autoridade incluiria representantes da ASF, da CMVM e do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, conforme proposto no Projeto de Proposta de Lei;
 - c) O Conselho de Administração teria diferentes competências, dependendo da configuração em que estivesse a funcionar a cada momento;
 - d) O Fundo de Resolução e o Fundo de Garantia de Depósitos funcionariam junto da nova autoridade, mas o Sistema de Indemnização a Investidores continuaria a funcionar junto da CMVM;
 - e) O Banco de Portugal prestaria o apoio necessário ao funcionamento da nova autoridade, em termos a definir pela lei.”
- ◆ Face ao recomendado ao Governo, em 2017, a Assembleia da República considerava que a adequada segregação das funções de supervisão e resolução bancária implicava retirar do espectro do Banco de Portugal o Fundo de Resolução, bem como a função de Autoridade de Resolução Nacional. A proposta de lei do Governo, em 2019, visava criar uma autoridade de resolução apenas com natureza executiva, mantendo a vertente preventiva no quadro do supervisor competente. Por entender que a separação entre as funções de planeamento da resolução e de aplicação de medidas de resolução iria criar duas autoridades de resolução nacionais e prejudicar a incontornável necessidade de adequada articulação com o MUR, o BdP considerou que a autoridade de resolução a criar deveria congregiar todas as atribuições inerentes à autoridade de resolução nacional.
64. A importância de assegurar a independência operacional da autoridade nacional de resolução tem por fundamento válido (como reconhece o BdP⁴⁶) 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 outras⁴⁷. Para o efeito, a tomada de decisões (por exemplo, aprovar planos de resolução) deve ser parte integrante da independência operacional, sob pena da sua ineficácia prática.
65. Neste sentido vai, também, a recomendação da Assembleia da República, ao associar a adequada segregação de funções entre supervisão e resolução bancária à retirada do Fundo de Resolução, bem como da função de Autoridade de Resolução Nacional, do espectro do Banco de Portugal.

⁴⁶ Informação do BdP de 14/02/2013, sobre a missão, organização e enquadramento institucional da Unidade de Resolução: ver § 59.

⁴⁷ Informação do BdP de 14/02/2013, sobre a missão, organização e enquadramento institucional da Unidade de Resolução: “Repáre-se que, em princípio, as funções de supervisão e de resolução partilham a sua finalidade última, que é a de preservação da estabilidade financeira. Porém, as duas funções podem divergir na conceção quanto à forma de atingir aquela finalidade: – À supervisão micro-prudencial, atendendo ao seu enfoque ao nível de cada uma das instituições do sistema, interessa, em primeira instância, a solidez de cada uma dessas instituições, sendo de segunda ordem, por exemplo, considerações sobre custos para o erário público; – À função de resolução interessa, desde logo, obter um equilíbrio entre a estabilidade do sistema como um todo e os custos financeiros de cada medida. A título de exemplo, note-se que, sob o ponto de vista da supervisão micro-prudencial, qualquer solução que passe por uma reposição dos níveis de capitalização de uma instituição em dificuldades e pelo reforço da solidez dessa instituição pode ser uma solução satisfatória. Para a função de resolução, por sua vez, interessam as soluções que contribuem para a estabilidade financeira ao menor custo possível, pelo que uma solução de recapitalização poderá não ser aceitável se implicar responsabilidades acrescidas para uma entidade pública. Mesmo numa lógica de atuação em “situação normal”, isto é, fora do quadro da necessidade de adotar medidas de resolução, existem potenciais conflitos entre as duas funções. Para a supervisão micro-prudencial são de segunda ordem, por exemplo, as preocupações quanto aos modelos organizacionais das instituições. Trata-se de uma matéria que apenas releva na medida em que pode afetar o perfil de risco das instituições ou a sua eficiência financeira. Porém, para a resolução o modelo organizacional é fundamental para aferir da capacidade em resolver as instituições. Esta diferença de prioridades pode levar a que a supervisão micro-prudencial tenda a minimizar e a protelar decisões com vista à simplificação das estruturas das instituições supervisionadas, quando para a resolução esses temas são prioritários”.

66. Ora, no modelo atual, como reportado, as decisões relativas ao exercício das funções de ANR são tomadas pelo CABP (ou pelo seu membro responsável por DRE, DSC, DAS e DJU), além das demais limitações à independência operacional reportadas e que resultam, no essencial, do DRE ser um dos serviços do BdP.
67. Mesmo a criação de uma ANR com autonomia orgânica não asseguraria, por si só, a pretendida independência operacional das funções de resolução. Desde logo, seria necessário atribuir-lhe todas as funções de resolução (e não outras suscetíveis de conflitos de interesse), bem como dotá-la dos recursos adequados para exercer essas atribuições, entre os quais avulta um modelo de governo apropriado.
68. Porém, por exemplo, nos termos da proposta de lei 190/XIII/4.^a as funções de planeamento da resolução iriam permanecer no BdP e na proposta alternativa do BdP (constante do seu parecer sobre o projeto da referida proposta de lei) a competência para elaborar, atualizar e aprovar planos de resolução caberia ao conselho de administração da ANR, reunido em sessão estrita com maioria de membros do CABP.
69. O Código de Conduta (CC) dos membros do CABP foi aprovado em reunião de 31/05/2016 e publicado com a Deliberação 212/2020, de 12 de fevereiro, em cumprimento da Lei 52/2019, de 31 de julho. Sobre a prevenção de conflitos de interesses este CC determina que os membros do CABP devem evitar qualquer situação suscetível de originar conflitos de interesses com o desempenho das suas funções. Mas o CC define conflito de interesses apenas para a situação na qual os membros do Conselho tenham interesses privados ou pessoais que possam influenciar, ou aparentem influenciar, o desempenho imparcial, isento e independente das respetivas funções.
70. Ora, como reportado, é reconhecida (designadamente na BRRD, pela Assembleia da República e pelo próprio BdP) a existência de potenciais conflitos de interesse entre as funções que competem à ANR e as funções de supervisão que o BdP exerce. Assim, tomando os membros do CABP as decisões materiais relativas às funções de resolução e de supervisão, verifica-se uma omissão, no âmbito do conflito de interesses definido nesse CC, face à realidade.

Em contraditório, o BdP alega que o risco de conflito de interesses a que se refere a análise do Tribunal de Contas é um potencial conflito entre diferentes funções legalmente atribuídas ao BdP cuja regulação não se inscreve no plano dos deveres de conduta dos membros do CABP. Alega, também, ser incontroverso (e opinião do Gabinete de Conformidade do BdP) não decorrer nenhuma desconformidade com as regras previstas no CC pelo facto de o CABP ou algum dos seus membros tomar decisões relacionadas com o exercício de funções legalmente atribuídas ao BdP, mesmo que entre essas funções possam existir interesses conflitantes. Alega, ainda, face ao exposto, não se encontrar pertinência alguma na referência aos deveres emergentes do CC dos membros do CABP.

O BdP tem um CC para os membros do Conselho de Administração, um para os membros do Conselho de Auditoria e um para os Trabalhadores. Mas a definição de conflito de interesses (referida no parágrafo 69) não consta do CC dos Trabalhadores. Ora, determinando a BRRD a necessidade de evitar conflitos de interesse entre as funções de ANR e as demais funções da autoridade em causa (neste caso, o BdP), os CC do BdP admitem tais conflitos de interesses para os trabalhadores, sem poder de última decisão, mas não para os membros do Conselho de Administração, com esse poder. Além disso, a Decisão do CUR (SRB/PS/2020/16), de 24/06/2020, adota o respetivo CC, cujo artigo 3.º determina que os membros do Conselho e seus suplentes devem desempenhar as suas tarefas respeitando a independência operacional e a prevenção de conflitos de interesses entre as funções das ANR e quaisquer outras funções das autoridades relevantes, em conformidade com o n.º 3 do artigo 3.º da BRRD.

3.1.3. Outras Insuficiências

71. A criação do DRE implicou formar uma estrutura quando a estratégia do BdP era de reduzir o seu quadro de pessoal e redimensionar os seus departamentos. A estrutura aprovada para o DRE ficou desajustada dos objetivos estratégicos do BdP por:
- ◆ Aumentar recursos humanos numa fase de redução destes no BdP.
 - ◆ Ter menor quota de técnicos por dirigente intermédio face ao previsto no plano estratégico do BdP, prejudicando a média global e a credibilização interna desse plano.⁴⁸
72. Com a estrutura vigente desde 01/01/2018, o DRE começou por não executar as suas atividades de resolução em conformidade com a divisão de tarefas preconizada no que às IMS diz respeito, na medida em que concentrou a sua atividade no planeamento das IS no âmbito da sua cooperação com o CUR, a que também alocou o coordenador das IMS. Só no último trimestre de 2018, um ano após a aprovação da estrutura do DRE⁴⁹, começou a alocar recursos ao planeamento das IMS e iniciou a sua atividade de redação de planos de resolução de IMS.
73. Ao reportar a sua atividade, a insuficiência dos recursos humanos tem sido a principal razão invocada pelo DRE para o atraso no cumprimento das suas tarefas, designadamente ao nível dos planos de resolução das IMS, observando-se o seguinte:
- ◆ A autorização do BdP para o DRE recrutar os recursos humanos que considera necessários para exercer a sua atividade (41 elementos incluindo dirigentes) tem sido faseada, através de decisões anuais, tendo para 2019 sido autorizados 32 recursos (78%);
 - ◆ O DRE tem tido dificuldade em manter recursos humanos com conhecimento especializado face à concorrência de outros departamentos do BdP e, sobretudo, de outras instituições, o que já levou à saída ou à cedência de parte relevante do corpo técnico, bem como à sua elevada rotatividade devido à integração e formação sucessiva de novos técnicos⁵⁰;
 - ◆ A política de recursos humanos não tem permitido captar elementos habilitados nem reter elementos nos quais se investiu formação, designadamente devido à autorização da sua cedência a outros organismos nacionais ou europeus;
 - ◆ Para além da concorrência do CUR em termos de captação de técnicos nesta área, existe concorrência de outros organismos da UE, como a Comissão, o BCE e instituições bancárias;
 - ◆ É crescente a exigência de reportar informação ao CUR, à medida que esta instituição reforça a sua estrutura e conhecimento técnico, além do desempenho de outras funções atribuídas ao DRE a par das de resolução;
 - ◆ Segundo o normativo interno⁵¹, no Plano de Atividades do DRE para 2018 previa-se que fossem asseguradas as tarefas seguintes:
 - Planeamento de resolução das IS e das instituições transfronteiriças;
 - Planeamento de resolução das IMS;
 - Participação no CUR e no FUR;
 - Preparação para atuação em cenário de crise;
 - Aperfeiçoamento do quadro normativo nacional;
 - Acompanhamento dos contratos de venda do Novo Banco (NB);

⁴⁸ Documento Geral Interno DGI/2017/00033163, de 20/12/2017, p.6 e 7.

⁴⁹ Extrato da ata da reunião do CABP em 16/05/2017.

⁵⁰ Apresentação: "Ajustamento de *headcount* |DRE", do SECEO, de julho de 2019, slide 3.

⁵¹ Norma de Aplicação Permanente (NAP) 2017/23.

- *Follow-up* das medidas de resolução, excluindo o NB;
 - Participação nos trabalhos relativos ao aprofundamento da UEM;
 - Desenvolvimento de análises horizontais e metodologias;
 - Participação na EBA e outros trabalhos de representação internacional;
 - Funcionamento do FdR⁵²;
 - Funcionamento do FGD⁵³;
 - Cooperação;
 - Participação em iniciativas interdepartamentais no BdP.
- ◆ O DRE incrementou o seu envolvimento na elaboração dos planos de resolução do CUR⁵⁴, designadamente de IS. Fê-lo atrasando outras tarefas (como a elaboração de planos de resolução de IMS)⁵⁵, por considerar ser essa a melhor forma de executar o planeado.⁵⁶
74. O DRE não possui um sistema específico de registo de tempo de trabalho, por tarefa, para cada colaborador (medido em FTE⁵⁷), que determine, designadamente, a proporção anual de tempo aplicado na tarefa de planeamento de resolução, para aferir, de forma objetiva e quantificada, a necessidade de recursos, potenciar o planeamento eficiente e a contabilização rigorosa.
75. Além disso, os dados sobre FTE registados no sistema de custeio interno (SCI) do BdP não refletiam os recursos utilizados pelo DRE, não considerando ausências prolongadas, períodos de estágio nem cedências de pessoal do DRE e ao DRE. E tais dados não discriminavam o tempo de trabalho imputável ao planeamento da resolução de IMS. Assim, o DRE também reportou o seu ajustamento aos dados do SCI para refletir o tempo de trabalho total e desse planeamento.
76. Tomando por base tal informação, verifica-se que os FTE aplicados na função de resolução têm vindo a aumentar. Mas, ainda que em crescendo, avulta o diferencial entre os recursos totais e os afetos à elaboração dos planos de IMS (20% em 2019). Mesmo assim, bastou o reforço de recursos humanos em 2019 (de dois para seis) para acelerar significativamente a elaboração desses planos (fases 1 e 2 – ver Quadro 11) nesse ano (de cinco para vinte e um).

⁵² <https://www.fundoderesolucao.pt/o-fundo-de-resolucao>. O Regulamento do FdR, aprovado pela Portaria 420/2012, de 21/12, prevê a figura de Secretário-geral que exercerá, de facto, as competências aí referidas (n.º 1 do artigo 11.º do Regulamento).

⁵³ <https://www.fgd.pt/o-fundo-de-garantia-de-depositos>.

⁵⁴ Anexo XIII Formulário Único de Reporte - QOC 2018 | DRE, janeiro de 2019, p.4: “o DRE tem considerado que é da maior importância procurar preservar capacidade de intervenção e influência no seio das internal resolution teams (“IRTs”), pelo que tem-se procurado manter um registo de forte intervenção nos trabalhos daquelas equipas, incluindo na elaboração dos planos de resolução, na discussão sobre os seus conteúdos com o CUR e na análise sobre a determinação de requisitos de MREL. Neste âmbito, o DRE mantém sob a sua competência técnica a produção de componentes e estudos críticos no planeamento de resolução (e.g. redação das partes relativas à estratégia de resolução) e tem procurado corresponder à exigência cada vez maior, em termos de tarefas e de prazos, que o CUR coloca nos trabalhos das IRTs, na qualidade de responsável pela respetiva coordenação.”

⁵⁵ “Relatório do Conselho de Administração – Atividade e Contas 2018”, pp. 41 e 42: “No Conselho Único de Resolução, o Banco de Portugal esteve representado nas sessões plenárias, bem como nas sessões executivas alargadas sempre que estiveram em causa assuntos relacionados com as instituições de crédito nacionais ou com presença em Portugal, num total de 15 sessões. Para além disso, os colaboradores do Banco integraram dez equipas conjuntas de resolução (internal resolution teams) – afetas a instituições significativas nacionais e a outras instituições com casa-mãe no estrangeiro – que têm a seu cargo, nomeadamente, os trabalhos preparatórios das decisões sobre os planos de resolução. O Banco de Portugal participou ainda em diversos comités e grupos de trabalho técnicos do MUR. Adicionalmente, manteve o acompanhamento do funcionamento do Fundo Único de Resolução, com um especial contributo nas tarefas de suporte à determinação, recolha e entrega das contribuições periódicas por parte das instituições nacionais.”

⁵⁶ “Proposta de alteração - Estrutura Orgânica - Departamento de resolução”, 30/11/2017 - p.11: Do “exercício da função de resolução podem resultar implicações determinantes para a atividade bancária, importando, por isso, que as decisões que cabe ao SRB tomar no quadro atual sejam devidamente enquadradas no plano nacional, com base no conhecimento próprio do sistema bancário nacional de que só o Banco de Portugal dispõe e à luz do interesse superior de preservação da estabilidade financeira em Portugal.” As “decisões do SRB serão em larga escala suportadas por trabalhos desenvolvidos pelo Banco de Portugal. Nesse âmbito, é importante o Banco de Portugal capacitar-se para manter algum controlo sobre o processo decisório e para desenvolver os trabalhos necessários de forma eficiente”, pois, “em caso de intervenção, será o Banco de Portugal a executar as medidas de resolução (sob orientação do SRB, no caso da SI), pelo que se afigura crucial o Banco de Portugal estar capacitado para executar a aplicação de medidas de resolução.”

⁵⁷ «Full-time equivalent» expressa a proporção entre tempo de trabalho efetivo e trabalho a tempo inteiro anual (em que FTE = 1), para cada trabalhador. Ao também medir o trabalho a tempo parcial durante o ano (em que FTE < 1) o FTE é uma métrica simples e sintética para expressar o volume da alocação de recursos humanos entre os participantes do inventário de funções do Eurosistema.

Quadro 5 – Tempo de Trabalho no Departamento de Resolução (2016-2019)

(Unidade: FTE)

Fonte	DRE	2016		2017		2018		2019	
		Plano	Real	Plano	Real	Plano	Real	Plano	Real
SCI	Total	-	25,10	-	28,20	-	28,90	-	32,45
ADRE		-	21,00	-	23,50	32,00	27,60	32,00	28,83
	Planos de IMS	-	0,00	-	0,75	4,70	1,92	6,00	5,83

Nota: Os FTE somam o n.º de trabalhadores com trabalho a tempo inteiro (FTE = 1) e a tempo parcial (FTE < 1).

Fontes: SCI (Sistema de Custeio Interno) do BdP e Ajustamento do DRE (ADRE)

77. Estes dados revelam que o tempo de trabalho afeto à elaboração dos planos de resolução das IMS tem sido muito inferior ao afeto à elaboração (muito mais complexa) dos planos das IS (cuja competência é do CUR – ver parágrafo 58) e às demais tarefas que o DRE vem executando.
78. Para o exercício da sua atividade o DRE recorre aos sistemas de informação que são utilizados, transversalmente, por todos os departamentos do BdP (correio eletrónico, gestão documental), mas também a sistemas específicos do departamento e a sistemas externos de âmbito europeu.
79. O controlo das permissões de acesso aos sistemas de informação utilizados pelo DRE não é suficiente, sobretudo nos sistemas de informação por si criados, na medida em que as permissões não são atualizadas periodicamente atendendo às necessidades reais de utilização dos técnicos do departamento. Daqui resulta risco operacional, atendendo a que a informação disponível no DRE tem elevado grau de confidencialidade.
80. Visando otimizar recursos e reduzir o tempo associado ao planeamento da resolução, o DRE, com recursos internos, tem desenvolvido aplicações informáticas para validar dados recebidos na fase de recolha de informação (em estado mais avançado) e para produzir relatórios automáticos que acelerem a análise dos dados na fase de elaboração do plano (**Anexo III**).
81. Quanto a limitações dos sistemas de informação externos, a lentidão do «Resolution IMAS» restringe a sua utilização às versões finais dos documentos a remeter ao CUR. Todo o processo, incluindo a comunicação com as equipas de trabalho do CUR, é realizado fora deste sistema. Este sistema foi concebido para apoio da supervisão, tendo sido disponibilizado para a função de resolução sem a necessária revisão para o tornar adequado à tarefa de resolução.
82. No âmbito do controlo da atividade, para além da auditoria⁵⁸ do DAU e do acompanhamento do CUR⁵⁹, o CABP adotou para todos os departamentos (incluindo o DRE) uma metodologia de avaliação do desempenho associada a um Quadro de Objetivos e Compromissos (QOC)⁶⁰. A avaliação do departamento é recente⁶¹, tendo por base o Key Performance Indicator⁶² (KPI) e uma forte componente subjetiva (por falta de elementos e critérios objetivos de avaliação). “O BdP não realizou ainda testes/simulações aos sistemas e processos utilizados no quadro de competências exercidas em matéria de resolução bancária”. “Não foram desenvolvidos estudos internos ou elaborados relatórios independentes sobre o processo de resolução das IMS.”⁶³

⁵⁸ «Auditoria ao Processo Resolução e Gestão de Crises em ICSF», concluída em julho de 2017, executada pelo DAU.

⁵⁹ Por exemplo, durante a auditoria, o DRE recebeu elementos do CUR em reuniões de trabalho.

⁶⁰ «Balanço de Atividades – QOC 2016/Unidade de Resolução, de janeiro de 2017»; «Balanço de Atividades – QOC 2017/DRE, de janeiro de 2018»; «Formulário Único de Reporte QOC 2018 | DRE», de janeiro de 2019.

⁶¹ Apenas foram identificados indicadores de desempenho para 2019.

⁶² Indicador de desempenho/eficácia.

⁶³ Carta do BdP, de 02/05/2019, ponto 36, p. 54.

83. Para avaliar o controlo da qualidade dos planos elaborados pelo DRE verificou-se em que medida foi aplicado o método das três linhas de defesa aos planos auditados. Não se encontrou evidência da aplicação sistemática e documentada da aplicação das 2.^a (controlo efetuado por quem não intervém no processo) e 3.^a (auditoria interna) linhas de defesa, tendo apenas a 1.^a linha de defesa (controlo hierárquico) sido comprovadamente aplicada de forma sistemática.

Em contraditório, o BdP alega que estes planos são objeto de análise pelo CUR que não intervém na sua elaboração e que a atividade do DRE se encontra sujeita à ação da auditoria interna do BdP, mas que esta não inclui a revisão do conteúdo dos planos.

Ora, exceto para os planos de IMS não sujeitas ao MUR sobre os quais o CUR não é consultado, a consulta ao CUR constitui a quarta fase de elaboração dos planos de IMS pela ANR (ver parágrafo 105 e Quadro 9), pelo que o CUR intervém nessa elaboração. Além disso, devido à sua primeira condicionante (ver parágrafos 30 e 129), a auditoria não teve acesso a informação relevante do CUR, incluindo a evidência da referida consulta. E, como reconhece o BdP, a sua auditoria interna não controla a qualidade dos planos elaborados pelo DRE.

84. A apreciação de cada projeto de plano de resolução pelo CUR, em momento prévio à aprovação formal pelo CABP, é suscetível de configurar uma intervenção de natureza técnica das soluções nele contidas. Com efeito, ao promover uma apreciação do nível de observância das prescrições do plano às notas técnicas horizontais (HTN)⁶⁴ e orientações aplicáveis a nível europeu, o CUR assume um controlo de qualidade quanto ao conteúdo substancial desses planos.
85. Um dos principais riscos inerentes à atividade do BdP é o da fuga de informação. Para reduzir este risco, o BdP instituiu uma política de confidencialidade e reserva de informação que inclui barreiras para evitar fluxo de informação além do pretendido (“*chinese walls*”) e abrange o DRE.
86. No âmbito da autonomização de contas, o DRE é financiado pelo orçamento do BdP, mas a parte do orçamento atribuída ao DRE não inclui toda a atividade desempenhada enquanto ANR, pois existem funções/tarefas desenvolvidas por outros departamentos⁶⁵ e estruturas do BdP que concorrem, em diferentes medidas, para o cumprimento das atribuições de ANR. Por sua vez, o DRE também desempenha outras funções para além das de resolução.
87. Não há orçamento específico da «função de resolução» para quantificar, de forma objetiva, o montante afeto à realização da totalidade das tarefas de resolução, incluindo necessariamente as relativas ao planeamento de resolução de IMS.
88. Os gastos de funcionamento das atividades da ANR suportadas pelo BdP foram calculados segundo a metodologia preconizada pelo sistema de custeio do Eurosistema. Nesta metodologia, as tarefas individuais, realizadas nos bancos centrais do Eurosistema, são designadas por funções, sendo cada função definida pelo propósito para que serve, segundo o inventário de funções do Eurosistema que reporta, analisa e compara a afetação dos recursos humanos dos bancos centrais do Eurosistema, por função desempenhada⁶⁶.

⁶⁴ *Horizontal Technical Notes* (notas técnicas horizontais).

⁶⁵ Por exemplo, o Departamento Jurídico.

⁶⁶ A grelha de funções do Eurosistema (*Eurosystem Function Grid* – ESFG) é uma tabela pré-definida com as principais funções dos bancos centrais divididas em três grandes grupos: as funções principais dos bancos centrais, as funções desempenhadas pelos bancos centrais além das funções principais e as funções necessárias para suportar a execução das duas funções anteriores. E a ESFG ainda inclui duas categorias de recursos que não representam contribuições para o banco central: outro pessoal (inclui destacamentos, excedentários por reforma estruturais, licença parental, licença por doença prolongada, entre outras) e pessoal não pago pelos bancos centrais (respeita a pessoal que trabalha temporariamente para outra instituição, com uma relação contratual).

89. Os gastos relacionados com a ANR⁶⁷ (imputados às atividades de resolução das ANR que estão integradas na categoria das funções desempenhadas pelos bancos centrais além das funções principais), para o período de 2016 a 2019, constam do quadro seguinte.

Quadro 6 – Gastos de Funcionamento com a ANR (2016-2019)

(euros)

Gastos de Funcionamento	2016	2017	2018	2019
Gastos específicos da ANR	1 646 122,42	1 806 689,27	1 915 237,82	1 675 483,42
IMS	-	-	144 493,52	374 948,87
Outros	1 646 122,42	1 806 689,27	1 770 744,29	1 300 534,54
Gastos gerais com a ANR	1 285 402,13	1 415 971,89	1 613 727,03	1 506 442,84
Diretos	200 635,77	220 206,28	378 361,30	285 975,20
Indiretos	1 084 766,36	1 195 765,61	1 235 365,73	1 220 467,63
Total	2 931 524,55	3 222 661,15	3 528 964,85	3 181 926,25

Notas:

Gastos de funcionamento da ANR no período de 2016 a 2019, com:

“o planeamento de resolução, o desenvolvimento de metodologias e estratégias relacionadas com a função de resolução, a análise jurídica de assuntos relacionados com a função de resolução e respetivo enquadramento regulamentar aplicável, o acompanhamento/gestão do funcionamento do FGD/FdR (neste último caso, excluindo a componente do acompanhamento dos contratos de venda do Novo Banco)”.

Gastos gerais diretos dos departamentos de resolução e jurídico com a ANR (como gastos do edifício e em serviços de segurança).

Gastos gerais indiretos de outros serviços com a ANR (contabilidade, sistemas de informação, serviços de apoio, recursos humanos).

Os gastos gerais com a ANR em 2016 (diretos e indiretos) foram objeto de extrapolação.

Gastos afetos a atividades de resolução da ANR (B.15) até 2019 passaram a ser afetos a outras funções (B.14). Foi o caso dos gastos de acompanhamento dos contratos de venda do Novo Banco (que se enquadram no apoio ao funcionamento do Fundo de Resolução). Por isso, os gastos de 2019 não são comparáveis com os gastos de anos anteriores, por excluírem os gastos do e com o DRE noutras atividades que não as de resolução (quando até 2019 os gastos correspondentes tinham sido afetos às atividades de resolução).

Fonte: Dados do BdP segundo a metodologia do sistema de custeio do Eurosistema.

90. No exercício de 2019, a contabilização dos gastos do DRE com as atividades de resolução da ANR (B.15) não é comparável com a dos anos anteriores devido à alteração do critério de imputação do tempo de trabalho (medido por FTE) entre essa e as outras funções (B.14).⁶⁸
91. Reporta o DRE que “embora os quadros enviados evidenciem um decréscimo de custos nos gastos totais entre 2018 e 2019, na realidade, os custos totais do DRE acabaram por registar um aumento nesse período”. Para ilustrar este crescimento, o DRE também aplicou o novo critério aos gastos de 2016 a 2018.

⁶⁷ B.15 – Atividades de resolução das ANR (15) que estão integradas na categoria (B) das funções desempenhadas pelos bancos centrais além das funções principais.

⁶⁸ Na “contabilização interna, a função B.15 deixou de incluir certas atividades que não se inscrevem no âmbito de atuação da autoridade nacional de resolução em sentido estrito. O efeito mais relevante diz respeito aos custos associados à atividade de acompanhamento dos contratos de venda do Novo Banco (que se enquadram no apoio ao funcionamento do Fundo de Resolução), os quais passaram a ser integrados numa função distinta (B.14). Nesta medida, os quadros relativos a 2018 e a 2019 não são diretamente comparáveis. Assim, a redução de custos totais observada no quadro de “Gastos de funcionamento (...) com a ANR” relativamente ao exercício anterior deve-se, pois, a uma alocação interna distinta de custos do DRE e não a uma real redução dos custos globais imputáveis ao DRE. Em particular, a redução dos custos em causa é explicada pela diferente afetação de FTE em 2018 e em 2019”.

Quadro 7 – Gastos de Funcionamento com a ANR pelo Novo Critério (2016-2019)

(euros)

Gastos de Funcionamento	2016	2017	2018	2019
Gastos específicos da ANR	1 460 505,06	1 266 893,26	1 642 734,96	1 675 483,42
IMS	0,00	43 414,29	154 666,11	374 948,87
Outros	1 460 505,06	1 223 478,97	1 488 068,86	1 300 534,54
Gastos gerais com a ANR	1 214 347,97	1 034 207,31	1 421 844,58	1 506 442,84
Diretos	220 603,73	172 198,74	334 945,93	285 975,20
Indiretos	993 744,24	862 008,57	1 086 898,65	1 220 467,63
Total	2 674 853,03	2 301 100,57	3 064 579,54	3 181 926,25

Nota: Os gastos gerais com a ANR em 2016 (diretos e indiretos) foram objeto de extrapolação.

Fonte: Dados do BdP segundo a metodologia do sistema de custeio do Eurosistema.

92. Não estando a função de resolução cometida a uma autoridade autónoma e independente, a informação prestada é insuficiente para revelar uma imagem adequada e completa das contas anuais da atividade da ANR⁶⁹, como o previamente reportado confirma e ilustra.

Em contraditório, o BdP reconhece que pode haver pertinência em reforçar os procedimentos internos com vista a obter informação mais completa e detalhada sobre as contas da função de resolução, como meio de reforço de transparência e de melhoria da informação de gestão, mas alega não compreender em que sentido a maior ou menor capacidade de apuramento de contas autónomas pode constituir uma limitação à independência dessa função.

Ora, como reportado, a parte do orçamento atribuída ao DRE não inclui toda a atividade da ANR, para a qual também concorrem funções/tarefas desenvolvidas por outros departamentos (como o de serviços jurídicos) do BdP. Por sua vez, o DRE também desempenha outras funções para além das de resolução. Não haver orçamento nem contas específicas da «função de resolução» para quantificar, de forma objetiva, o montante afeto à realização das tarefas de resolução evidencia, assim, a limitação da independência desta função face às demais funções atribuídas ao BdP que a partilha do seu exercício entre DRE e outros departamentos do BdP consubstancia.

93. O DRE, à semelhança dos restantes departamentos do BdP, elabora anualmente o plano de atividades, o diagnóstico de necessidades para o orçamento do BdP e o relatório de atividades, que são tidos em consideração no plano, no orçamento e no relatório de atividades do BdP.
94. As contas são elaboradas pelo Departamento de Controlo e Contabilidade (DCC) do BdP, com base, entre outra, em informação disponibilizada durante o ano pelo DRE.
95. O orçamento, de cada ano, do BdP é comunicado ao Ministro das Finanças até 30/11 do ano anterior e o relatório, balanço e contas anuais são enviadas, até 31/03 do ano seguinte ao de reporte, ao Ministro das Finanças para aprovação, após a sua apreciação pelo CABP e com parecer do Conselho de Auditoria do BdP, devendo a aprovação ocorrer até 30 dias após o seu recebimento. O relatório é publicado no Diário da República no prazo de 30 dias após a sua aprovação, sendo também disponibilizado ao público em geral através da divulgação na página na internet do BdP.⁷⁰

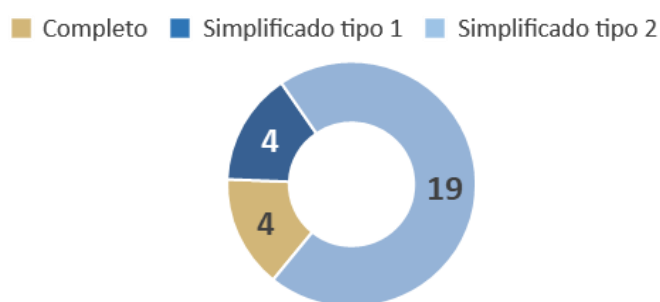
⁶⁹ Ofício de 02/05/2019 (BdP), ponto 17, página 36.

⁷⁰ LOBP, artigo 54.º, n.ºs 2 e 3.

3.2. Evolução do Planeamento da Resolução Bancária

96. As ANR são responsáveis pelas decisões de resolução das instituições ou grupos que não estejam diretamente sob a alçada do CUR, designadamente as IMS, sem prejuízo do CUR poder, a qualquer momento, decidir exercer os seus poderes sobre qualquer banco da União Bancária, independentemente da sua dimensão.⁷¹
97. Cada ANR elabora um plano de resolução para cada instituição sujeita às suas competências, o qual deve prever as medidas de resolução a ser adotadas pela ANR, se e quando a instituição preencher as condições para ser desencadeada essa resolução.⁷²
98. A fim de respeitar o princípio da proporcionalidade no âmbito do MUR, designadamente no planeamento da resolução bancária pela ANR, há IMS com obrigações simplificadas de reportar informação⁷³, para as quais a ANR não elabora planos de resolução completos⁷⁴, podendo optar entre planos de resolução simplificados de tipo 1 ou de tipo 2⁷⁵.
99. Os planos de resolução de tipo 2 não comportam, na prática, uma solução de resolução, mas de liquidação. Com efeito, uma das cinco medidas aplicáveis, em situação de falência atual ou iminente, é a liquidação, sendo as restantes medidas de resolução propriamente ditas.
100. Esta tipificação dos planos é determinada por critérios pré-definidos pela ANR⁷⁶ (**Anexo IV**) e tem implicações sobre o tipo de informação a obter das IMS, o conteúdo e detalhe do plano de resolução, a frequência de atualização e o detalhe da avaliação de resolubilidade (**Anexo V**).
101. Em Portugal, o universo dos planos de resolução cuja elaboração compete à ANR tem vindo a reduzir-se em consequência da evolução do universo de entidades sujeitas a essa competência.
102. Em 01/01/2019 competia à ANR elaborar 27 planos cuja distribuição por tipo consta do quadro seguinte. Entretanto, o universo de planos da competência da ANR reduziu-se para 25 com a redução de dois planos simplificados de tipo 2 (que já tinham sido elaborados pelo DRE), devido à revogação da autorização de atividade e entrada em liquidação de uma IMS e à aquisição de outra IMS por uma das IMS de plano simplificado de tipo 1.

Quadro 8 – Tipologia dos Planos de Resolução (2019)



Fonte: ANR

⁷¹ Regulamento MUR, artigo 7.º, n.º 3 e n.º 4, alínea b).

⁷² BRRD, artigo 10.º.

⁷³ BRRD considerando 27), artigo 31.º, n.º 1; RGICSF artigo 116.º-N.

⁷⁴ Com estrutura alinhada ao preconizado pelo CUR visando uniformizar a análise a nível europeu. “The Single Resolution Mechanism – Introduction to Resolution Planning”, do SRB (setembro de 2016): https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/intro_resplanning.pdf.

⁷⁵ Anexo III e Nota técnica do BdP sobre “Metodologia de aplicação do regime de Obrigações Simplificadas”, p. 8.

⁷⁶ Anexo III e Nota técnica do BdP sobre “Metodologia de aplicação do regime de Obrigações Simplificadas”, p. 9.

103. Para determinar as obrigações simplificadas das instituições sob sua responsabilidade, a ANR não seguiu a política do CUR baseada na avaliação negativa de interesse público, por considerar esse critério inadequado⁷⁷, tendo definido e adotado uma metodologia conformada pelas regras e princípios constantes do Regulamento Delegado (UE) 2019/348 da Comissão, de 25/10/2018, antes de o CUR definir e aprovar uma metodologia de obrigações simplificadas alinhada com aquele Regulamento e com a adotada pela ANR.
104. Tal evolução reflete a discricionariedade admitida à atuação das ANR, a qual não garante a uniformidade de critérios aplicáveis no âmbito do MUR.
105. A elaboração do plano de resolução (completo ou simplificado de tipo 1 ou de tipo 2) deve durar um ano, em regra, e observar as fases que constam do quadro seguinte (a fase 4 não é aplicável aos planos de IMS não sujeitas ao MUR).

Quadro 9 – Fases de Elaboração do Plano de Resolução



Fonte: ANR

106. As instituições destinatárias dos planos têm dado conhecimento à ANR de dificuldades sentidas na fase de planeamento da resolução e na fase posterior à comunicação desse plano.
 - ◆ Fase de planeamento: a dificuldade das instituições destinatárias dos planos em fornecer à ANR a informação necessária⁷⁸ para os elaborar tem levado as IMS a contratar recursos humanos e técnicos para o efeito.

⁷⁷ Nota técnica do BdP sobre “Metodologia de aplicação do regime de Obrigações Simplificadas”, p.11 e 12: a “*nossa interpretação é a de que o regime das obrigações simplificadas não se deverá confundir com a avaliação do interesse público [...] Em primeiro lugar, e de um ponto de vista mais jurídico-legislativo, diga-se, desde logo, que o legislador, nem na BRRD nem no Regulamento MUR, aproximou, como poderia facilmente fazê-lo, as duas avaliações. Numa segunda ordem de ideias, note-se também que os princípios orientadores que edificam um e outro regime não são comuns: enquanto as obrigações simplificadas são ditadas por princípios de proporcionalidade e de ajustamento do esforço pedido às instituições em sede de planeamento de resolução à sua importância e peso no sistema financeiro global, a avaliação sobre interesse público, por sua vez, é essencialmente orientada por juízos próprios de legitimação da atuação da autoridade administrativa no exercício de poderes e competências especialmente intrusivos, cuja pertinência deve ser aferida tendo como referência as finalidades de resolução.*”

⁷⁸ Esta dificuldade verificou-se para o plano de resolução completo que foi objeto de exame.

- ◆ Fase posterior à comunicação do plano: ainda que reconhecendo a natureza indicativa do requisito de MREL⁷⁹, as IMS realçam que este as penaliza e defendem ser aconselhável a sua implementação de forma faseada e progressiva.⁸⁰
107. Durante o processo de planeamento da resolução existe interação entre a ANR e as instituições, designadamente através da realização de reuniões, conferências ou videoconferências e *workshops* de discussão e esclarecimento de tópicos específicos. É também considerada importante a interação entre a ANR e o CUR sempre que necessário.
 108. Em 01/01/2019 o universo sob competência da ANR abrangia 112 IMS (em 2018 as IMS detinham ativos no valor de 50.455 milhões de euros⁸¹) para as quais a ANR tinha obrigação de elaborar 27 planos de resolução segundo a correspondência expressa no quadro seguinte. Este quadro também reflete a posterior redução do universo de IMS para 110 e do universo de planos da competência da ANR para 25, com a dedução de dois planos simplificados de tipo 2 e a dedução das correspondentes IMS, uma por revogação da autorização de atividade e entrada em liquidação, a outra por ter sido adquirida por uma das IMS de plano simplificado de tipo 1.
 109. A correspondência entre as 112 IMS e os 27 planos decorre da opção da ANR em elaborar apenas um plano para as 81 Caixas de Crédito Agrícola Mútuo (CCAM) inseridas no Sistema Integrado de Crédito Agrícola Mútuo (SICAM) e para instituições do mesmo grupo empresarial financeiro.

Quadro 10 – Universo sob Competência da ANR (2020)

Universo sob Competência da ANR	No MUR		Fora do MUR	Total
	IMS no SICAM	Outras IMS		
IMS	81	28 – 2	3	112 – 2
Planos	1	23 – 2	3	27 – 2

Nota: 81 das 86 CCAM são as IMS no SICAM e as restantes 5 estão incluídas nas Outras IMS
Fonte: ANR

110. A evolução, entre 2016 e 2020, do planeamento da resolução bancária que compete à ANR encontra-se refletida no quadro seguinte para o universo de planos, para os planos com fases 1 e 2 da elaboração (distinguidos por tipo: completos ou simplificados de tipo 1 ou 2), para os planos com determinação do MREL indicativo na fase 2 e para os planos com as fases 3 a 8 (distinguidos por fase). Destaca-se, em 2020, estarem já elaborados (fases 1 a 8) 21 dos 27 planos (universo em 01/01/2019) quando, em 31/12/2019, apenas sete estavam nessa situação. Dois desses 21 planos encontram-se deduzidos nas pertinentes colunas do quadro, um deles devido à revogação da autorização de atividade e entrada em liquidação da respetiva IMS (com plano aprovado em 2019) e o outro devido à aquisição da respetiva IMS (cujo plano já não foi aprovado, mas ainda teve pronúncia do CUR em 2019) por uma das IMS de plano simplificado de tipo 1.

⁷⁹ Ou seja, o requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*).

⁸⁰ Esta situação ocorreu no caso do plano de resolução completo que foi objeto de exame.

⁸¹ Com base nos relatórios e contas das IMS.

Quadro 11 – Evolução do Planeamento da Resolução Bancária (2016-2020)

Ano	Universo de Planos	Fases 1 e 2 da Elaboração do Plano			Fase 2 Plano com MREL	Fases 3 a 8 da Elaboração do Plano			
		Completo	Simplificado de tipo 1	Simplificado de tipo 2		Notificado ao CUR	Pronúncia do CUR	Aprovado pela ANR	Comunicado à IMS
2016	33	0	0	0	0	0	0	0	0
2017	31	0	0	0	0	0	0	0	0
2018	31 – 2	1	0	4 – 2	1	5 – 2	0	0	0
2019	27 – 2	1	0	15	13	12	6 – 2	7 – 1	7 – 1
2020	27 – 2	2	0	0	2	3	13	14	14
Total	27 – 2	4	0	19 – 2	16	20 – 2	19 – 2	21 – 1	21 – 1

Notas:

O universo de planos tem vindo a reduzir-se em consequência da evolução das IMS sujeitas às competências da ANR. Um dos planos de tipo 2 com fase 2 concluída em 2018 está deduzido nesse ano e no total porque a IMS respetiva foi adquirida por outra cujo plano de tipo 1 ainda não foi elaborado. Assim, este plano (com pronúncia do CUR em 2019) não chegou a ser aprovado pela ANR. Por isso, também está deduzido no universo desde 2018, nos notificados ao CUR em 2018 e nos que tiveram pronúncia do CUR em 2019. Outro dos planos de tipo 2 com fase 2 concluída em 2018 está deduzido nesse ano e no total porque a IMS respetiva entrou em liquidação. Por isso, também está deduzido no universo desde 2018, nos notificados ao CUR em 2018 e nos que tiveram pronúncia do CUR em 2019. E está ainda deduzido nos aprovados pela ANR e nos comunicados à IMS em 2019. Três planos do tipo 2 não estão abrangidos pelo MUR (ver Quadro 10) e, por isso, não foram notificados ao CUR nem tiveram pronúncia. Falta elaborar quatro planos simplificados de tipo 1 e um dos planos com fase 2 concluída ainda não foi aprovado.

Fonte: BdP (informação reportada até 15/06/2020)

111. Após mais de dois anos de funcionamento do DRE e de mais de quatro anos de funcionamento do MUR, já com a evolução verificada em 2020, falta ainda elaborar quatro planos simplificados de tipo 1 (e aprovar um plano com fase 2 concluída) para atingir o objetivo que o DRE assumiu perante o CUR⁸² (de elaborar todos os planos de IMS até ao final de 2020⁸³) e que é condição necessária (mas não suficiente) para estar preparado para cumprir a sua missão de ANR.
112. Além disso, a duração do processo de elaboração dos planos iniciais de IMS pelo DRE, que começou no segundo semestre de 2018, é suscetível de exceder dois anos⁸⁴, o que tem impacto na atualidade do conteúdo desses planos.
113. O plano completo examinado pela auditoria (**Anexo VI**) foi elaborado por referência a dados financeiros de 2017 e foi aprovado em julho de 2019. Em maio de 2020 ainda estava vigente quando seria expectável que já tivesse sido atualizado com dados financeiros de 2018.
114. Além desse plano completo, a auditoria examinou um plano simplificado (**Anexo VII**) também integrante do primeiro grupo de planos de IMS elaborados pela ANR portuguesa (seis planos com fase 2 concluída até ao final de 2018).
115. O conteúdo desses planos elaborados pelo DRE ficou aquém do considerado adequado, segundo os critérios constantes do guia de planeamento de resolução do CUR⁸⁵, não obstante a respetiva estrutura estar alinhada com a constante desse guia, prevendo a ANR, no futuro, uma melhoria gradual desse conteúdo.

Em contraditório, o BdP alega não ser correto o reportado, pois o CUR tem decidido não emitir opinião, por não encontrar questões a apontar, nos planos de resolução submetidos a consulta, dando o seu acordo global quanto ao conteúdo e rigor dos mesmos.

⁸² Reportado na apresentação do BdP para a “Extended Executive Session” em 15/02/2019.

⁸³ Anexo XIII: “Formulário Único de Reporte QOC 2018 | DRE”, janeiro de 2019, p.3.

⁸⁴ Em contraditório, o BdP alega que o ciclo de planeamento da resolução não excede dois anos. Ora, o parágrafo 112 comprova o referido.

⁸⁵ “The Single Resolution Mechanism – Introduction to Resolution Planning”, do CUR.

Ora, devido à sua primeira condicionante (ver parágrafos 30 e 129), a auditoria não teve acesso à evidência da consulta do CUR. O reportado é sobre os planos examinados e o guia de planeamento de resolução do CUR.

116. Não sendo obrigatória a aplicação das práticas recomendadas pelo CUR, a discricionariedade admitida na elaboração dos planos mostra que a uniformização pretendida a nível europeu em sede de resolução bancária, no âmbito do MUR, ainda não está concretizada.
117. Por ter sido a primeira vez que tiveram de reportar informação específica para planeamento de resolução, as IMS nacionais mostraram dificuldades e falhas, face ao pretendido pelo DRE, com impacto nas insuficiências detetadas no conteúdo dos planos examinados.
118. Quanto aos planos de resolução completos, face às insuficiências do auditado, a ANR deverá:
 - ◆ Aprofundar as análises no que concerne à avaliação de interesse público da instituição, nomeadamente as funções críticas por si desempenhadas e os impactos que um cenário de risco ou situação de insolvência teria na economia e/ou estabilidade financeira;
 - ◆ Definir o MREL vinculativo e ajustado à estratégia de resolução preferencial definida;
 - ◆ Realizar os trabalhos de avaliação da resolubilidade do banco;
 - ◆ Definir obrigações de informação e incentivar a existência de planos de comunicação.
119. Quanto aos planos de resolução simplificados, face às insuficiências do auditado, a ANR deverá:
 - ◆ Incluir definição e cálculo do MREL⁸⁶;
 - ◆ Incluir a avaliação da elegibilidade para obrigações simplificadas, clarificando a aplicação da respetiva metodologia (**Anexo IV**);
 - ◆ Incluir uma estratégia de comunicação.
120. O segundo grupo de planos de resolução elaborados pela ANR portuguesa (16 planos com fase 2 concluída até ao final de 2019) foi objeto de análise dirigida às insuficiências detetadas no primeiro grupo de planos. Sobre os planos desse segundo grupo o CUR não manifestou oposição, mas “tomou nota” da intenção da ANR de adotar decisões vinculativas de MREL para o ciclo de planeamento de resolução desde 2020.
121. No plano completo deste segundo grupo subsiste parte das insuficiências antes referidas, o que a ANR se propõe suprir no próximo ciclo de planeamento (no âmbito da revisão anual dos planos), designadamente a avaliação da resolubilidade do banco, as obrigações de informação e plano de comunicação, e a vinculação das instituições ao MREL. Nos planos simplificados do mesmo grupo verifica-se a introdução do MREL como indicativo (requisito que a ANR pretende tornar vinculativo no ciclo de planeamento desde 2020), mantendo-se as demais insuficiências.
122. Em suma, face às insuficiências detetadas, os planos de resolução examinados ainda não asseguram que os objetivos pretendidos com a instituição da ANR sejam atingidos, caso ocorra uma situação em que a sua intervenção seja necessária.

⁸⁶ No “*que concerne à implementação de uma decisão de MREL, e enquanto não for promovida a discussão horizontal solicitada pelo Banco de Portugal*” o BdP considerou “*não se justificar a implementação de uma decisão de MREL para as instituições cuja estratégia preferencial é a liquidação.*” Também as equipas do DRE assinalaram junto do CUR dúvidas quanto a essa exigência, uma vez que a determinação do requisito de MREL para uma instituição deriva da perspetiva de lhe serem aplicadas medidas de resolução (Apresentação “Planeamento de Resolução 2018-2019”, Departamento de Resolução, junho de 2019).

3.3. Prevenção de Riscos Significativos

123. Face ao objetivo da auditoria – avaliar se a ANR está habilitada (dotada dos meios adequados e preparada) para exercer as suas competências de resolução bancária com independência operacional – foram identificados riscos no ambiente interno cuja prevenção é importante.
124. O primeiro desses riscos é de falta de independência na relação da ANR com a Autoridade Nacional Competente no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão. O exame confirma este risco ao verificar limitações à independência operacional do exercício das funções de resolução, das quais avulta a tomada das decisões pelo CABP ou pelo seu membro responsável pelo departamento de resolução e por outros departamentos (os de supervisão comportamental, de serviços jurídicos e de averiguação e ação sancionatória). Para prevenir este risco é necessário adotar um modelo de governo da ANR que assegure a eficácia da pretendida independência operacional e evite potenciais conflitos de interesse entre as funções de resolução (planeamento e aplicação) e as funções de supervisão ou outras atribuídas ao BdP – **ver também 3.1.1 e 3.1.2.**
125. Outros riscos são de falta de meios necessários e de preparação para a ANR exercer as suas competências. O exame confirma estes riscos ao detetar insuficiências de recursos humanos, de sistemas de informação, de controlo da atividade e de autonomização de contas, resultantes, no essencial, de a ANR ser, na prática, um dos departamentos do BdP. Essas insuficiências, que também concorrem para limitar a pretendida independência operacional da ANR, têm vindo a ser reduzidas com o reforço gradual dos recursos disponíveis e a melhoria da preparação por via da experiência e da formação, entretanto adquiridas, designadamente através da sua interação com o CUR (incluindo a intervenção ativa na elaboração de planos de resolução de instituições significativas) e outras instituições nacionais e internacionais – **ver também 3.1.3.**
126. Os demais riscos são de falta de planos de resolução cuja elaboração compete à ANR, de incumprimento de requisitos e de não vinculação ao conteúdo dos planos elaborados. O exame verificou a redução do risco de falta de planos desde o final de 2019 e, sobretudo, no primeiro semestre de 2020, quanto à elaboração dos planos de resolução iniciais. Mas também detetou insuficiências nos planos aprovados, que importa prevenir através da revisão permanente e atualizada do seu conteúdo, designadamente com a vinculação ao requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis (MREL) – **ver também 3.2.**

Em contraditório, o BdP alega que a não vinculação das autoridades de resolução aos planos de resolução que elaboram é um elemento estruturante do regime legal de resolução e até de todo o quadro conceptual da resolução bancária. Alega, também, que essa não vinculação, além de consagrada legalmente (artigo 116.º-J), n.º 8, do RGICSF), é essencial para garantir que, numa situação de iminente insolvência de um banco, em circunstâncias que podem ser materialmente diferentes das subjacentes ao plano de resolução aprovado (ou que, não sendo materialmente diferentes, impeçam ou desaconselhem a aplicação da medida de resolução prevista no plano), a autoridade de resolução tem a flexibilidade necessária para adotar as decisões que assegurem, com maior eficácia e eficiência, o cumprimento das finalidades das medidas de resolução. Alega, ainda, tratar-se de uma regra internacionalmente reconhecida, em matéria de resolução, dando como exemplo a aplicação pelo CUR ao Banco Popular, em 2017, de uma medida diferente da prevista no respetivo plano de resolução por, tendo em conta as dificuldades de liquidez daquela instituição, o CUR ter entendido, face às circunstâncias concretas, que seria desadequado aplicar outra medida que não fosse uma alienação da atividade, como sucedeu. Alega, por fim, que, tratando-se de prerrogativa legal, não pode ser caracterizada como risco.

Ora, as alegações do BdP fundamentam claramente a identificação desta não vinculação como risco significativo que importa prevenir, através da otimização do planeamento da resolução, para, nesta sede e depois de sofrer o custo de decisões não planeadas, Portugal não venha a sofrer o custo de decisões mal planeadas.

127. Também no ambiente externo se identificaram riscos cuja prevenção é importante.
128. Um desses riscos é de limitações no acesso à informação sobre resolução bancária. A auditoria não se deparou com constrangimentos no acesso à informação pretendida da ANR e do Banco de Portugal.
129. Porém, a auditoria teve a condicionante (já referida nos termos de referência) de não ter sido consultada informação relevante do CUR, devido às limitações de acesso⁸⁷ impostas por esta entidade serem incompatíveis com o estatuto de órgão de soberania do TCP e dificultarem a realização de auditorias independentes no exercício de competências próprias. A falta de consulta das pertinentes orientações técnicas do CUR impediu a verificação do cumprimento dessas orientações nos planos de resolução examinados.
130. Outra condicionante da auditoria (também já referida nos termos de referência) foi não ter sido examinada informação relevante pretendida do Ministério das Finanças (MF) visto essa informação não ter sido recebida em tempo útil, tendo o MF explicado a demora primeiro em “virtude de, como é público, estarem a decorrer trabalhos no âmbito das medidas de resposta à pandemia da doença COVID-19 e da elaboração da Proposta de Orçamento Suplementar que, pela sua dimensão e complexidade, têm assoberbado os recursos humanos dos Gabinetes e Serviços do Ministério das Finanças” e depois “em virtude da mudança dos membros de Governo nesta área governativa”.
131. Atendendo ao impacto adverso da referida pandemia, o Tribunal já tinha limitado a informação pretendida à resposta a dez questões sobre estabilidade do sistema financeiro com a respetiva evidência. Essa resposta era pretendida até 03/06/2020, mas só foi recebida em 23/06/2020, o que impediu o seu exame antes da audição do relato da auditoria, face à necessidade de compatibilizar essa audição com o contributo do TCP para a auditoria da *Task Force on European Banking Union*. Assim, a resposta recebida em 23/06/2020 é considerada audição do Ministro de Estado e das Finanças sendo, nesta sede, objeto de apreciação (**Anexo VIII**).
132. Outro dos riscos é de inadequada assunção de responsabilidades no funcionamento do mecanismo de resolução pelo Ministro das Finanças (membro do governo responsável pela formulação, condução, execução e avaliação da política financeira do Estado para garantir a estabilidade financeira). O Governo assumira papel relevante por ter sido necessário recorrer ao Estado para financiar, através do FdR, as medidas de resolução aplicadas até 31/12/2015. Porém, desde 01/01/2016 e com a entrada em funcionamento do MUR e do FUR, já tinha sido reduzida a intervenção do Governo nas tomadas de decisão sobre a resolução bancária de instituições financeiras com sede na zona euro, prevendo o regime vigente:
- ◆ A partilha de informação com o Ministro das Finanças (artigo 88.º, n.º 6, do Regulamento MUR), pelo impacto da decisão de resolução na estabilidade financeira do Estado-Membro;
 - ◆ O Ministro das Finanças poder integrar os colégios de resolução (artigos 88.º e 89.º da BRRD) e poder intervir na atuação desses colégios (artigos 145.ºAG e 145.ºAH do RGICSF);
 - ◆ A notificação do Ministro das Finanças quando a ANR decidir aplicar medidas de resolução (artigo 145.º AT, n.º 1 e n.º 2, do RGICSF).
133. Contudo, no âmbito do acompanhamento das medidas de resolução do BANIF e do BES, aplicadas antes da entrada em funcionamento do MUR, com utilização de recursos públicos do Estado e do FdR, o Governo continuou a ter intervenção decisiva, em especial o Ministro das Finanças, através da concessão de empréstimos ao FdR.

⁸⁷ O CUR transmitiu as limitações de acesso à sua documentação através da ANR portuguesa, o DRE do BdP.

134. Exemplo disso é, em 02/10/2017, o Estado português, através do Ministro das Finanças, ter celebrado com o FdR o Acordo Quadro autorizado pela RCM 151-A/2017 (ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 153.º J do RGICSF), quanto à disponibilização de meios financeiros para a satisfação das obrigações contratuais do FdR, decorrentes da operação de venda da participação de 75 % do capital social do Novo Banco. Os Anexos desse Acordo Quadro estão abrangidos pela segunda condicionante da auditoria.
135. Em 31/12/2019, o FdR apresentava 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 (4.900 milhões de euros, através da subscrição e realização integral do capital social do Novo Banco) e ao BANIF (489 milhões de euros, para absorção de prejuízos).
136. Em 2020, o Estado já concedeu mais um empréstimo (a médio e longo prazos) de 850 milhões de euros ao FdR, tendo este entregue ao Novo Banco mais 1.035 milhões de euros, ao abrigo do mecanismo de capital contingente acordado com a venda da participação de 75% do capital social do Novo Banco.
137. O limite para o Novo Banco recorrer a este mecanismo (3.890 milhões de euros até 2026) admite ainda a entrega de 914 milhões de euros (o FdR já tinha entregue 792 milhões de euros em 2018 e 1.149 milhões de euros em 2019, após receber do Estado, para o efeito, empréstimos, respetivamente, de 430 milhões de euros e de 850 milhões de euros).
138. Os recursos do FdR assentam em contribuições periódicas adicionais (às entregues ao FUR) recebidas das suas instituições participantes.
139. Como os empréstimos concedidos pelo Estado para financiar as resoluções do BES e do BANIF podem ser pagos pelo FdR até 2046, foi dívida pública contraída pelo Estado que, na prática, financiou 72% do recurso ao mecanismo de capital contingente.
140. Assim, outro risco é de pressão adicional sobre a dívida pública nacional, que advém de terem sido comprometidos recursos do FdR até 2046 (prazo já justificado com a necessidade de salvaguardar a estabilidade do sistema financeiro nacional) para pagar empréstimos contraídos antes de 2018 quando, desde então, o Estado já emprestou mais 2.130 milhões de euros ao FdR.
141. Prevenir este risco exige minimizar a margem de erro no planeamento de resolução bancária, não só das IMS cuja competência é da ANR, como das instituições cuja competência é do CUR, mas nas quais a intervenção da ANR tem sido determinante.
142. Com efeito, apesar de caber ao FUR financiar a aplicação de futuras medidas de resolução a instituições abrangidas pelo MUR, pelo menos enquanto este mecanismo não estiver plenamente implementado, o FUR é, também, financiado por empréstimos concedidos pelos Estados que aprovaram o “Acordo Relativo à Transferência e Mutualização das Contribuições para o Fundo Único de Resolução”⁸⁸.

⁸⁸ “De salientar que o orçamento das despesas excecionais continua a refletir a alteração legislativa preconizada através da Resolução da Assembleia da República n.º 129/2015, de 22 de julho que aprovou o “Acordo Relativo à Transferência e Mutualização das Contribuições para o Fundo Único de Resolução”, assinado em Bruxelas em 21 de maio de 2014, e que visa o estabelecimento de regras e um procedimento uniforme para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução (MUR) e de um Fundo Único de Resolução (FUR), encontrando-se previstas as verbas de 850 milhões de euros para o Fundo de Resolução e de 852,5 milhões de euros para Fundo de Resolução Europeu” – Relatório OE 2020 (página 115).

143. O último risco identificado no ambiente externo, por ser o mais recente, é o de instabilidade do sistema financeiro devido ao impacto adverso da pandemia da Covid-19, o qual também agrava os demais riscos para o exercício adequado das competências de resolução bancária pela ANR.
144. O TCP considera este impacto adverso um facto superveniente tão relevante que já procedeu ao ajustamento do seu programa de fiscalização para 2020, tendo nesta auditoria sido decidido incluir o exame da informação disponível em fonte aberta e da já obtida sobre a matéria.
145. Em 01/06/2020, o TCP divulgou o relatório sobre “Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências”⁸⁹ a considerar na crise sanitária, económica e financeira derivada da pandemia da Covid-19 e relacionados com a gestão dessa crise e das medidas de emergência, com a ajuda de emergência e a concessão de auxílios públicos, com o enfraquecimento dos controlos e da *compliance* e com a transparência financeira, no que respeita à mensuração dos custos e impactos das medidas de emergência e à prestação de contas.
146. Este relatório também se reporta à utilização de instrumentos de incentivo à atividade económica (criação de linhas de crédito, subvenções, subsídios, benefícios e incentivos fiscais, bonificações de juros e garantias financeiras) cuja necessidade esta crise reforça. O relatório reitera Pareceres anuais do TCP sobre a CGE quanto à obrigação de reporte transparente e detalhado destes apoios, bem como à ponderação, para cada caso, dos objetivos que se visam atingir e dos respetivos impactos no curto e no médio prazo. E reporta fragilidades identificadas pelo TCP na monitorização do Estado a auxílios concedidos através de linhas de crédito, como a falta de indicadores de resultados e de procedimentos de recolha e análise de informação para avaliar a eficiência na alocação de recursos financeiros públicos e a eficácia das políticas quanto à abrangência, adicionalidade e sustentabilidade financeira.
147. No seu Parecer anual sobre a CGE⁹⁰, o TCP vem alertando para as deficiências resultantes de uma programação orçamental frágil. Apesar do Programa de Governo, das Grandes Opções do Plano e do Relatório do Orçamento do Estado (OE) apresentarem medidas de política pública descritivas das prioridades governamentais, a orçamentação do respetivo custo não existe em sede de preparação do OE, nem da correspondente execução evidenciada na Conta Geral do Estado (CGE). Tal impossibilita a avaliação das medidas de política pública quanto aos recursos financeiros previstos e gastos. A definição e divulgação das políticas públicas com objetivos, metas e custos, potencia a qualidade da decisão política, por permitir a ponderação do interesse da sua execução face aos recursos disponíveis e a outras prioridades de políticas.
148. O TCP sublinha nesse Parecer que a orçamentação por programas, apesar de prevista há 30 anos e de constituir um eixo fundamental da reforma da gestão e das contas públicas, carece de desenvolvimentos significativos que permitam focar a apreciação do orçamento e da sua execução no binómio resultados obtidos/recursos utilizados, com base em indicadores relevantes. Para tal, é necessário produzir informação que relacione cada uma das políticas públicas com os resultados esperados, os resultados obtidos, os recursos previstos e os utilizados. Este último fator depende da correta identificação e orçamentação das medidas de política pública no OE e respetiva CGE.
149. Neste âmbito, é essencial: i) desenvolver o quadro legal da orçamentação por programas; ii) estabelecer indicadores de medida e metas para os objetivos de política de todos os programas orçamentais; iii) definir metodologias de estimativa e afetação de custos às políticas públicas; iv) fixar critérios que permitam harmonizar a apresentação dos resultados (quanto ao conteúdo e conceitos utilizados).

⁸⁹ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/outras-aco-es-controlo/relatorios-oac/Documents/2020/relatorio-2020-01.pdf>

⁹⁰ Parecer do TCP sobre a Conta Geral do Estado de 2018 (páginas 14 a 18).

150. A evolução da situação reportada sobre os programas orçamentais, no sentido recomendado pelo TCP, é importante para prevenir e reduzir os riscos na utilização de recursos públicos na gestão da crise derivada do impacto adverso da Covid-19.
151. Abrangendo esta situação a política financeira do Estado para garantir a estabilidade do sistema financeiro, é, também, importante essa evolução para prevenir e reduzir o risco de instabilidade desse sistema (que já vinha a consumir, de forma recorrente, avultados recursos públicos).
152. O Relatório do OE Suplementar (ROES) para 2020 perspectiva forte contração da economia portuguesa em resultado do choque económico provocado pela pandemia e das medidas de contenção implementadas.
153. O ROES prevê a queda de 6,9% na taxa de variação real do PIB e antecipa que o impacto ocorra principalmente no segundo trimestre, após a quebra de 2,3% registada no primeiro. Prevê a redução de 15,4% nas exportações (com impacto severo no turismo), o aumento do consumo público em 3,1% (refletindo as políticas adotadas), a queda do investimento em 12,2% (contração no investimento privado atenuada parcialmente por maior investimento público), redução do consumo privado em 4,3% (mais acentuada na componente de bens duradouros, refletindo a diminuição esperada no rendimento disponível das famílias) e queda de 11,4% nas importações de bens e serviços (em linha com a evolução da procura global).
154. O ROES prevê ainda deterioração súbita e temporária das contas públicas, que passam de um excedente orçamental de 0,2% do PIB em 2019 para um défice de 6,3% do PIB em 2020, e o aumento da dívida pública em percentagem do PIB de 117,7% para 134,4%.
155. A dimensão do impacto adverso da Covid-19, que estas previsões (divulgadas em 09/06/2020) já expressam, vai refletir-se nos resultados da atividade do sistema financeiro nacional e concorrer para a necessidade de prevenir e reduzir o risco de instabilidade desse sistema.
156. Exemplo disso consta do comunicado sobre a atividade e resultados do Grupo Novo Banco no primeiro trimestre de 2020 (divulgado em 05/06/2020) ao reportar como impacto da Covid-19 o conseqüente abrandamento da atividade bancária e a volatilidade dos mercados ter levado ao agravamento do custo do risco, com reforço adicional das imparidades para riscos de crédito em 69,7 milhões de euros (sendo esperado nível de provisionamento elevado nos trimestres seguintes), ao registo de 58,6 milhões de euros de prejuízos em operações de cobertura de dívida pública e à desvalorização da carteira de obrigações mensurada ao valor de mercado com a diminuição de 61 milhões de euros nos ganhos não realizados.
157. Sobre o capital é reportado nesse comunicado ter o Novo Banco o rácio de Common Equity Tier 1 (CET1) protegido em níveis predeterminados até aos valores das perdas já verificadas nos ativos protegidos pelo Mecanismo de Capitalização Contingente (MCC) e que o montante de compensação a solicitar, com referência a 2020, terá em conta as perdas incorridas nos ativos protegidos pelo MCC, bem como as exigências regulatórias respeitantes a rácios de capital em vigor no final de 2020.
158. É também referido que o nível de proteção do rácio CET1 está fixado em 12% desde janeiro de 2020, tendo em 31/03/2020 o rácio provisório CET1 sido de 12,3% e o rácio provisório de solvabilidade total de 13,8%, valores que representavam uma redução face aos apurados no final de 2019, devido, principalmente, à diminuição dos capitais próprios (resultados do período e outro rendimento integral), impactados no período, pelos efeitos decorrentes da pandemia Covid-19.



159. É ainda destacado terem sido divulgadas pelo BCE, em 12/03/2020, diversas medidas para permitir aos Bancos operar temporariamente abaixo do nível de capital exigido, visando impedir a suspensão do financiamento à economia pelos Bancos num contexto económico adverso.
160. Das medidas excecionais adotadas durante o estado de emergência declarado em Portugal devido à pandemia da Covid-19, com consequências diretas para o sistema financeiro, avultam as estabelecidas pelo DL 10-J/2020, de 26 de março, para proteção dos créditos das famílias, empresas, instituições particulares de solidariedade social e demais entidades da economia social, bem como para instituir um regime especial de garantias pessoais do Estado.
161. Tais medidas eram consideradas urgentes face às consequências da pandemia para a economia e visaram a proteção das famílias portuguesas, em matéria de crédito à habitação própria permanente, e das empresas nacionais para assegurar o reforço da sua tesouraria e liquidez, atenuando os efeitos da redução da atividade económica. Os empresários em nome individual, as instituições particulares de solidariedade social, as associações sem fins lucrativos, bem como as demais entidades da economia social foram também abrangidos por esse regime de proteção. Foi referido ter o sistema financeiro um especial dever de participação pela sua função essencial de financiamento de qualquer economia.
162. Assim, nos termos do referido DL, foi aprovada uma moratória, até 30/09/2020, prevendo a proibição da revogação das linhas de crédito contratadas, a prorrogação ou suspensão dos créditos até ao fim desse período e foi instituído um regime de garantias pessoais do Estado para acautelar situações de emergência económica nacional causadas por circunstâncias excecionais e temporárias, tendo ainda sido temporariamente facilitada, quando verificados certos pressupostos, a prestação de concessão de garantias por sociedades de garantia mútua.
163. Sendo o responsável pela supervisão e fiscalização do regime de acesso à referida moratória (nos termos do artigo 8.º do DL 10-J/2020), o BdP impôs às instituições financeiras obrigações de comunicar informação sobre a aplicação da mesma (“moratória pública”) e das moratórias de natureza voluntária disponibilizadas ao abrigo das orientações da Autoridade Bancária Europeia (“moratórias privadas”) a que tivessem aderido. Essa informação inclui os pedidos de adesão apresentados pelos clientes bancários junto das instituições e os contratos abrangidos, a medida de apoio adotada para os pedidos com os requisitos de acesso preenchidos e as situações de requisitos de acesso não preenchidos.
164. Com base na informação reportada pelas instituições, o BdP divulgaria no Portal do Cliente Bancário dados sobre a evolução dos pedidos de adesão às moratórias de crédito.
165. A informação disponível (em 21/05/2020) indicava que até ao final de abril:
- ◆ Os pedidos de adesão a moratórias de crédito abrangiam 568.912 contratos e que a 90% desses contratos (514.750) já tinham sido aplicadas medidas de apoio previstas nas moratórias a contratos (os pedidos para os restantes 54.162 contratos ainda estavam em apreciação ou não preenchiam as condições de acesso às moratórias).
 - ◆ Dos contratos com medidas de apoio, 67% (345.551) estavam integrados no regime da moratória pública, estando os restantes (169.199) abrangidos por moratórias privadas.
 - ◆ Dos contratos integrados na moratória pública, 47% (162.492) eram de crédito concedido a consumidores para aquisição de habitação própria permanente e os restantes eram de crédito a empresas, a empresários em nome individual e a outros clientes.
 - ◆ Dos contratos integrados nas moratórias privadas 54% eram de crédito a consumidores (90.549) e os restantes de crédito hipotecário (78.650).

166. Os contratos de crédito celebrados com consumidores (crédito aos consumidores, crédito à habitação e hipotecário) representavam 64% (331.691) dos contratos que beneficiavam das moratórias.
167. O DL 26/2020, de 16 de junho, alarga a moratória dos créditos bancários de famílias, empresas, instituições particulares de solidariedade social e demais entidades de economia social, até 31/03/2021, amplia a moratória aos cidadãos emigrantes, passa a considerar a quebra de rendimento quanto a qualquer elemento do agregado familiar e não apenas ao mutuário e a abranger todos os contratos de crédito hipotecário, bem como os contratos de crédito ao consumo para finalidade de educação.
168. Em maio de 2020, a ANR (DRE) reportou à auditoria os efeitos da pandemia na sua atividade.
169. O DRE foi abrangido pelo sistema de “Gestão de Continuidade de Negócio” (GCN) do BdP que visa salvaguardar os ativos e as atividades essenciais do Banco face a eventos suscetíveis de impacto no seu normal funcionamento, como é o caso da pandemia da Covid-19.
170. Porém, este sistema pressupõe “Planos de Continuidade de Negócios elaborados para cada uma das funções do Banco de Portugal”, que o DRE não tinha, e a realização de testes e de simulacros, que o DRE também não tinha realizado.
171. Não obstante, o sistema foi acionado em fevereiro de 2020, tendo sido delineado e implementado um plano de ação para resposta à Covid-19 que abrangeu o DRE e que tem vindo a ser atualizado em função da evolução da pandemia.
172. A principal medida implementada pelo BdP foi recorrer ao teletrabalho na “máxima extensão possível”, sem prejuízo das funções essenciais exercidas nas instalações.
173. Neste regime de trabalho, o DRE reportou ter exercido plenamente as suas funções, incluindo o planeamento da resolução, pois “conseguiu desenvolver e finalizar (sem perda de rigor) atividades importantes”, designadamente:
 - ◆ A aprovação de planos de resolução de instituições menos significativas;
 - ◆ A continuidade do ciclo de planeamento de resolução definido pelo CUR;
 - ◆ O encerramento das contas do Fundo de Garantia de Depósitos e do Fundo de Resolução;
 - ◆ A execução de todos os trabalhos preparatórios do pagamento realizado pelo Fundo de Resolução ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente celebrado com o Novo Banco.
174. O DRE ainda não tinha ajustado nem adaptado o seu plano de atividades para 2020, embora estivesse em curso uma reflexão sobre as ações a desenvolver face às eventuais repercussões da crise pandémica para avaliar:
 - ◆ Vias de ação possíveis para situações de desequilíbrio financeiro em instituições nacionais, face à eventual ineficácia do mecanismo da resolução num quadro de crise sistémica;
 - ◆ Trabalhos de planeamento de resolução e de definição de requisitos de MREL no quadro de riscos agravados em que as instituições passaram a operar;
 - ◆ Estratégias de resolução a elaborar em 2020 considerando as consequências da pandemia;
 - ◆ Requisitos de MREL que venham a refletir as ações de flexibilização adotadas pelas autoridades de supervisão prudencial em matéria de exigências de capital e o agravamento das condições de acesso a financiamento por parte das instituições.

175. O DRE intensificou os contactos com o CUR e com outras instituições europeias (EBA, SSM) e participou em trabalhos do BdP sobre medidas de flexibilização de requisitos regulatórios e de supervisão para alívio da situação de contingência e maior contacto direto e próximo com as instituições de crédito para esclarecer essas medidas de flexibilização.
176. O BdP prorrogou o prazo para as IMS sem atividade transfronteiriça prestarem informação, para efeitos de planeamento de resolução, até 31/05/2020, exceto sobre a estrutura de passivos da instituição/grupo e o necessário para avaliar o interesse público de cada instituição (nomeadamente relacionado com as funções económicas), em que manteve o prazo até 30/04/2020.
177. O BdP também concedeu às instituições uma margem adicional para aumento do seu balanço (via aumento do crédito) ou para absorção de eventuais perdas⁹¹, reduzindo, nessa medida, o seu risco de resolução. Porém, essa “margem” pode ser insuficiente para compensar os efeitos negativos resultantes da pandemia, até por estas medidas visarem aumentar a capacidade de financiamento à economia por parte das instituições de crédito e o seu retorno depender da recuperação económica.
178. O controlo da evolução da situação das instituições financeiras portuguesas pelo BdP vai continuar a incluir contactos periódicos com o SSM. Já entre o CUR e as ANR vai continuar o diálogo sobre o alargamento de certos prazos para prestar informação, sobre a clarificação da política do CUR em matéria de requisitos de MREL (incluindo a possível flexibilização ou faseamento das suas metas de implementação) e sobre ações necessárias para cada caso concreto (nomeadamente flexibilizar prazos para prestar informação ao CUR).
179. Em entrevista publicada em 30/05/2020, Thorsten Beck, professor de Banca e Finanças na Cass Business School, de Londres, e autor do estudo “Bank Resolution Regimes and Systemic Risk” declarou que as estruturas de resolução atuais tinham sido projetadas para falências bancárias idiossincráticas e não para crises bancárias sistémicas, que os resultados do estudo sugeriam a necessidade de uma estrutura diferente para estas crises e que a imposição das regras de resgate previstas na BRRD poderia não ser exequível durante crises sistémicas, tendo sugerido uma isenção estritamente definida em matéria de estabilidade financeira para as operações de auxílio durante períodos de crise sistémica, preparação adequada para a crise e um grupo de gestão de crises ao nível da UE/área do euro.

⁹¹ “Em paralelo ao acompanhamento da forma como as instituições financeiras estão a lidar com o novo coronavírus no relacionamento com os seus clientes e com o público em geral, o Banco de Portugal tomou um conjunto de medidas relacionadas com as suas competências de supervisão. O objetivo destas iniciativas é garantir que as instituições de crédito continuam a desempenhar o seu papel no financiamento da economia real, num momento em que as repercussões económicas do novo coronavírus (COVID-19) já se manifestam. Estas medidas estão em linha com as decisões também adotadas e comunicadas pelo Banco Central Europeu (BCE) e pela Autoridade Bancária Europeia (EBA). Assim, o Banco de Portugal permitirá que as instituições de crédito menos significativas sujeitas à sua supervisão operem, de forma temporária, com um nível inferior ao da recomendação de fundos próprios (“Pillar 2 Guidance”) e ao da reserva combinada de fundos próprios, e com níveis de liquidez inferiores ao requisito de cobertura de liquidez (“LCR”), uma flexibilização já adotada pelo BCE para as instituições significativas.” – Comunicado do Banco de Portugal de 16-03-2020.

4. CONCLUSÕES

180. Em 2012, a União Europeia decidiu avançar para a União Bancária, como resposta à crise financeira internacional desencadeada em 2007. Visando suprir a incapacidade então revelada de prevenir e lidar com situações de falência de instituições financeiras, cabe ao Mecanismo Único de Resolução (MUR), que funciona 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 Europeu (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.
181. É ainda no contexto de crise financeira anterior à entrada em funcionamento do MUR que o BdP começa a realizar tarefas de resolução bancária, aplicando medidas e instrumentos de resolução (designadamente ao BES em 2014 e ao BANIF em 2015), devido à urgência em reagir ao impacto negativo dessa 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 – **ver 3.1.**
182. 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 as decisões relativas ao exercício das funções de ANR são tomadas pelo Conselho de Administração do BdP (ou pelo seu membro responsável pelo DRE e por outros departamentos) – **ver 3.1.**
183. Além de um modelo de governo da ANR que assegure a eficácia da pretendida independência operacional e evite potenciais conflitos de interesse entre as funções de resolução (planeamento e aplicação) e as funções de supervisão ou outras atribuídas ao BdP, subsistem mais limitações a essa independência, faltando a ANR exercer todas as suas funções e só essas, formalizar os procedimentos para definir e auditar todas as cadeias de trabalho, formalizar os procedimentos e responsabilidades das várias unidades de execução no âmbito de uma medida de resolução, formalizar acordos de articulação e de 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 – **ver 3.1.**
184. 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 – **ver 3.2.**
185. 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 – **ver 3.3.**

5. RECOMENDAÇÕES

Ao Governo, através do Ministro das Finanças:

186. 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.

Ao Banco de Portugal enquanto Autoridade Nacional de Resolução:

187. Adotar práticas que não limitem a exigência legal de independência das funções de Autoridade Nacional de Resolução, nomeadamente:
- ◆ Assegurar que exerce todas as funções de resolução (planeamento e aplicação) e só essas.
 - ◆ Formalizar os procedimentos para definir e auditar todas as cadeias de trabalho.
 - ◆ Formalizar os procedimentos e responsabilidades das várias unidades de execução no âmbito de uma medida de resolução.
 - ◆ Formalizar acordos de articulação e de protocolos de partilha e troca de informação com os outros departamentos do Banco de Portugal.
 - ◆ Definir procedimentos operacionais a aplicar em situações de emergência no âmbito da resolução bancária.
 - ◆ Eliminar as insuficiências de recursos humanos, de sistemas de informação, de controlo da atividade e de autonomização de contas, devido à Autoridade Nacional de Resolução ser um dos departamentos do Banco de Portugal.
188. Elaborar os planos de resolução em falta (cuja elaboração é da sua competência) e suprir as insuficiências dos planos através da revisão permanente e atualizada do seu conteúdo.
189. No âmbito dos planos de resolução completos:
- ◆ Aprofundar as análises no que concerne à avaliação de interesse público da instituição, nomeadamente as funções críticas por si desempenhadas e os impactos que um cenário de risco ou situação de insolvência teria na economia e/ou estabilidade financeira.
 - ◆ Definir o requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis vinculativo e ajustado à estratégia de resolução preferencial definida.
 - ◆ Realizar os trabalhos de avaliação da resolubilidade do banco.
 - ◆ Definir obrigações de informação e incentivar a existência de planos de comunicação.
190. No âmbito dos planos de resolução simplificados:
- ◆ Incluir definição e cálculo do requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis.
 - ◆ Incluir a avaliação da elegibilidade para obrigações simplificadas, clarificando a aplicação da respetiva metodologia.
 - ◆ Incluir uma estratégia de comunicação.

6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de relatório foi dada vista à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respetivo parecer (atuado no processo de auditoria).

7. EMOLUMENTOS

Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei 66/96, de 31 de maio, com as alterações subsequentes, são devidos € 17.164,00 de emolumentos, a suportar pelo Banco de Portugal, em conformidade com a respetiva nota de emolumentos e tendo em conta as unidades de tempo imputadas à realização da auditoria.

8. DECISÃO

Os juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2.^a Secção, decidem:

1. Aprovar o presente Relatório e ordenar a sua remessa às seguintes entidades:
 - ◆ Presidente da Assembleia da República;
 - ◆ Comissão de Orçamento e Finanças;
 - ◆ Grupos Parlamentares e Deputados únicos;
 - ◆ Ministro de Estado e das Finanças;
 - ◆ Presidente do Conselho de Administração do Banco de Portugal;
 - ◆ Membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal responsável pelo Departamento de Resolução;
 - ◆ Diretor do Departamento de Resolução do Banco de Portugal.
2. Fixar o prazo de seis meses para as entidades destinatárias informarem o Tribunal sobre o acatamento das recomendações constantes deste Relatório ou apresentarem justificação, no caso de não acatamento, face ao disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes.
3. Fixar o valor global dos emolumentos em € 17.164,00, a suportar pelo Banco de Portugal, como consta do ponto 7 deste Relatório.
4. Remeter cópia deste Relatório e do respetivo processo à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º da Lei 98/97, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da mesma Lei.
5. Após o cumprimento das diligências que antecedem, divulgar o Relatório no portal do Tribunal de Contas na Internet e aos órgãos de comunicação social.

Tribunal de Contas, aprovado em Sessão de 23 de julho de 2020.

O Conselheiro Relator




(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

Os Conselheiros Adjuntos



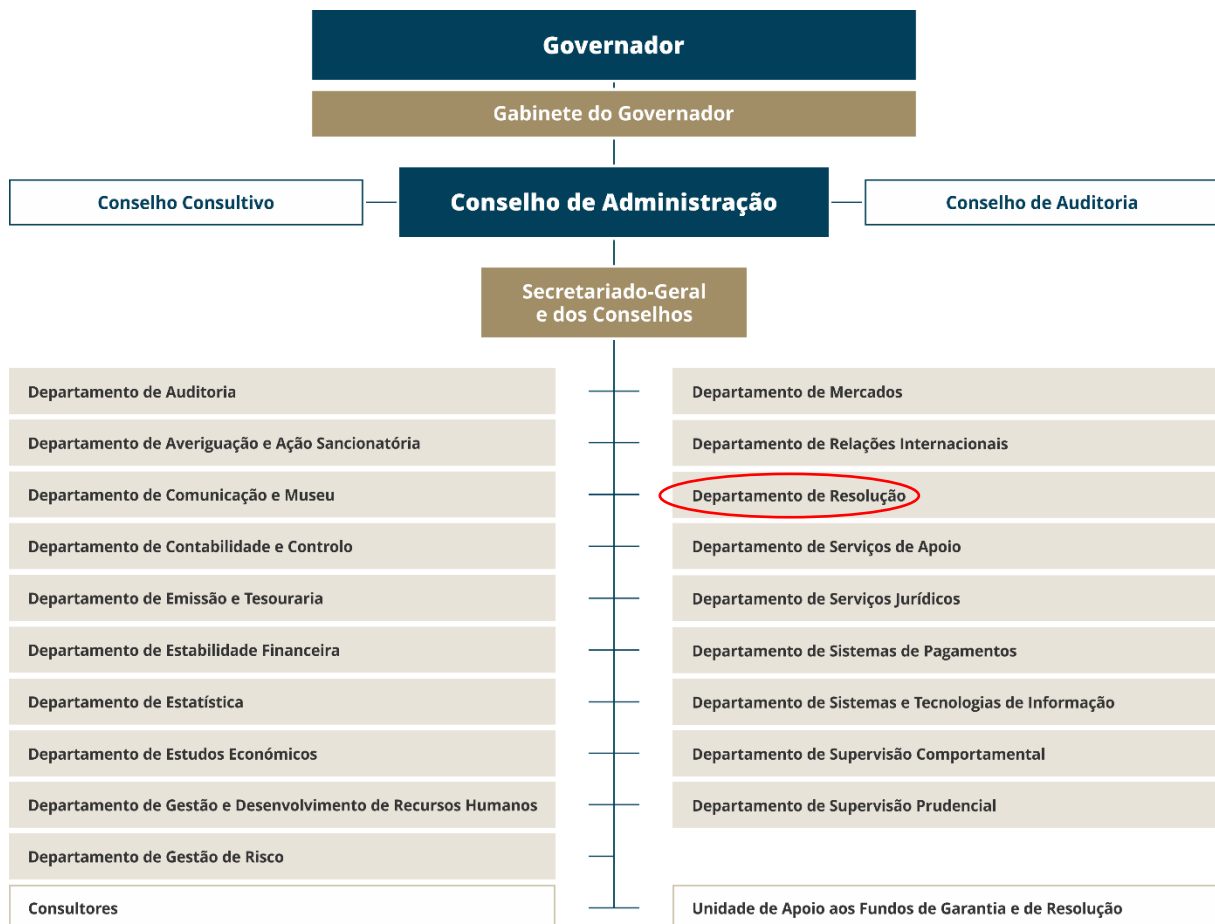
(Maria da Luz Carmezim Redroso de Faria)



(António Manuel Fonseca da Silva)

9. ANEXOS

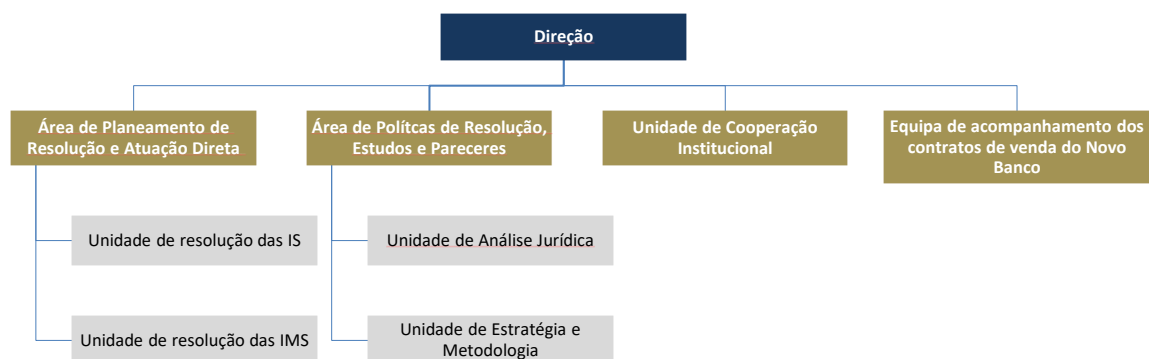
Anexo I – Organograma do Banco de Portugal



Fonte: Banco de Portugal ⁹²

⁹² Através da consulta em 28/2/2020 de <https://www.bportugal.pt/Organograma?mlid=642>.

Anexo II – Estrutura Orgânica do Departamento de Resolução



Fonte: Banco de Portugal ⁹³

⁹³ A equipa de acompanhamento dos contratos de venda do Novo Banco não foi formalmente prevista na estrutura do Departamento de Resolução (DRE), aprovada pela NAP/2017/0023, de 21/12/2017, em vigor desde 01/01/2018, mas foi integrada no DRE como “*equipa funcional de análise dedicada ao acompanhamento do processo de venda do Novo Banco, SA*”.

Anexo III – Sistemas de Informação

Sistemas de Informação Externos ⁹⁴					
Sistemas geridos por entidades externas					
Sistemas	Resolution-IMAS	SRB LDR PORTAL	SRB CCS PORTAL	SRB Administrative Collection System	DARWIN
Categoria do sistema	EXTERNO				
Entidade gestora do sistema	CUR	CUR / SRB	CUR / SRB	CUR / SRB	Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC)
Acesso ao sistema pela ANR	Através de uma rede privada gerida pelo Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC).	Portal disponibilizado pelo CUR para recolha de dados reportados pelas instituições ou grupos considerados significativos no modelo de <i>Liability Report</i> (LDR) e noutros.	Portal gerido pelo CUR para recolha de dados para efeitos de apuramento de contribuições periódicas ao FUR.	Portal gerido pelo CUR para partilha de documentos no âmbito de procedimentos administrativos.	Rede privada gerida pelo SEBC.
Acesso ao sistema individual / Nível de acesso	Autenticação individual por utilizador, existindo segregação e controlo de acessos. Cada utilizador apenas tem acesso e realiza as ações para as quais lhe foi dada autorização.	Autenticação individual.	Autenticação individual.	Por autenticação, para os documentos com permissão de acesso.	Por autenticação, existindo segregação e controlo de acessos.
Funcionalidades do sistema para ANR/DRE	Utilizado, essencialmente, para efeitos de partilha de documentos. Dispõe de funcionalidade de gestão de atividades através de identificação das tarefas planeadas e respetivo grau de execução.	ANR enviam para o portal, em modelo definido pelo CUR, os elementos informativos sobre o passivo e os fundos próprios dos grupos ou entidades (IS). O sistema valida e persiste os dados numa base gerida pelo CUR para posterior exploração desta e da ANR. É permitido à ANR consultar e extrair informação cujo acesso lhe tenha sido dado.	ANR recolhe informação sobre as entidades portuguesas participantes no FUR e, posteriormente, remete esses elementos informativos para o portal.	Sistema de partilha de documentos no âmbito de procedimentos administrativos. (Ex: procedimentos escritos realizados ao nível das Sessões Plenárias.	Sistema de gestão documental utilizado pelo SEBC e pelas Autoridades Nacionais de Resolução da União Bancária.
Sistema usado no âmbito de atividades de planeamento de resolução de IS e IMS	Aplicado nas IS e IMS.	Não aplicado nas IMS.	Não aplicado nas IMS.	Aplicado nas IS e IMS.	Aplicado nas IS e IMS.
Segregação e controlo de acessos	Sim.				

⁹⁴ Informação reportada pelo Bdp e verificada na auditoria, por amostragem.



Sistemas de Informação Internos do Banco de Portugal ⁹⁵

Sistemas geridos pelo Banco de Portugal						
SISTEMAS	BPnet	Exploração de reportes de dados financeiros de supervisão - FINREP	Exploração de reportes de dados financeiros de supervisão - COREP	@doc	Sistema de ficheiros em rede	Correio Eletrónico
Categoria do sistema	Banco de Portugal					
Entidade gestora do sistema	Banco de Portugal					
Acesso ao sistema pela ANR	Por autorização prévia pelo BdP, sendo os acessos segregados e controlados	Partilha de acesso de leitura ao repositório de dados de elementos informativos financeiros reportados para efeitos da realização de atividades de supervisão regular do DSP.	Partilha de acesso de leitura ao repositório de dados de elementos informativos financeiros reportados para efeitos da realização de atividades de supervisão regular do DSP.	Permite gerir fluxos de trabalho.	Sistema de ficheiros em rede do BdP utilizado pelos diversos Departamentos. Estão implementadas funcionalidades de segregação e controlo de acessos, assegurando que cada utilizador apenas tenha acesso às áreas (e ficheiros) que lhe foram autorizadas.	Utiliza o sistema de correio eletrónico do BdP e tem segregação e controlo de acessos.
Acesso ao sistema individual / Nível de acesso	Utilizadores apenas têm acesso às áreas e funcionalidades atribuídas (baseado num esquema de acesso por perfis)	Alguns utilizadores do DRE têm acesso apenas aos elementos informativos reportados pelas entidades para efeitos de supervisão. Não têm qualquer acesso a análises realizadas pela supervisão.	Alguns utilizadores do DRE têm acesso apenas aos elementos informativos reportados pelas entidades para efeitos de supervisão. Não têm qualquer acesso a análises realizadas pela supervisão.	Acedível a partir da rede interna do BdP ou <i>virtual private network</i> (VON). Estão implementadas funcionalidades de segregação e controlo de acessos, assegurando a confidencialidade da informação.	Estão implementadas funcionalidades de segregação e controlo de acessos, assegurando que cada utilizador apenas tenha acesso às áreas (e ficheiros) que lhe foram autorizadas.	O sistema tem segregação e controlo de acessos.
Funcionalidades do sistema para ANR/DRE	Utilizado exclusivamente como canal de comunicação. A rede de comunicação privada de suporte é segura e encriptada, assegurando a confidencialidade, integridade, disponibilidade e auditabilidade de todos os dados comunicados.	Recolha de dados para a atividade de planeamento de resolução, através de acesso de leitura ao repositório da recolha de elementos informativos financeiros da atividade regular de supervisão do DSP.	Recolha de dados para a atividade de planeamento de resolução, através de acesso de leitura ao repositório da recolha de elementos informativos financeiros da atividade regular de supervisão do DSP.	Acesso a documento relevantes registados no sistema que são armazenados e preservados, bem como para aprovação quando necessário.	Utilizado pelos diversos Departamentos do BdP.	Utiliza o sistema de correio eletrónico do BdP para comunicação através de mensagens de correio eletrónico e para partilha de ficheiros.
Sistema usado no âmbito de atividades de planeamento de resolução de IS e IMS	Aplicado nas IS e IMS.					
Segregação e controlo de acessos	Sim.					

⁹⁵ Informação reportada pelo BdP e verificada na auditoria, por amostragem.

Sistemas de Informação Internos do DRE ⁹⁶

Sistemas geridos pelo DRE para suportar especificamente a sua atividade						
SISTEMAS	RIR MT	RIR Loader	MaGIQ	MaGIQPad	DRE Taiga	RIR QA
Categoria do sistema	DRE					
Entidade gestora do sistema	DRE					
Acesso ao sistema pela ANR	Desenvolvido internamente pelo DRE					
Acesso ao sistema individual / Nível de acesso	Por autenticação individual pelo perfil do utilizador					
Funcionalidades do sistema para ANR/DRE	<p>Suporte ao processo de receção e gestão de reportes. As entidades utilizam o sistema <i>BPnet</i> como canal de comunicação para reportes. Posteriormente, os reportes são processados por este sistema com vista à sua gestão, armazenamento, visionamento e controlo.</p>	<p>Tratamento, validação e persistência dos dados reportados. Permite verificar se os dados se encontram corretamente preenchidos com vista à sua persistência em repositórios apropriados à sua exploração.</p>	<p>Facilita a exploração de dados reportados e que permanecem guardados em repositórios. Gera de forma semiautomática um conjunto de visualizações e análises preliminares que suportam os trabalhos realizados no âmbito do planeamento de resolução e na geração de informação e conhecimento.</p>	<p>Sistema de suporte ao desenvolvimento das análises inerentes ao planeamento de resolução. Este sistema integra como ferramenta o sistema MaGIQ que facilita a realização de análises mais profundas no âmbito dos trabalhos de planeamento de resolução.</p>	<p>Sistema de suporte e gestão de diversos processos. Ex: esclarecimentos de questões das entidades, gestão de tarefas a realizar no âmbito do processo de reporte.</p>	<p>Sistema que visa gerir as interações entre o DRE e as instituições.</p>
Sistema usado no âmbito de atividades de planeamento de resolução de IS e IMS	Aplicado nas IS e IMS.					
Segregação e controlo de acessos	Sim.					

⁹⁶ Informação reportada pelo BdP e verificada na auditoria, por amostragem.

Anexo IV – Metodologia de Aplicação do Regime de Obrigações Simplificadas

A metodologia de aplicação do regime de obrigações simplificadas desenvolvida em conformidade com o Regulamento Delegado (UE) 2019/348 da Comissão, de 25/10/2018, através de 4 etapas sucessivas, as 3 primeiras para determinar a elegibilidade da instituição para aplicar esse regime, de acordo com as orientações desenvolvidas pela *European Banking Authority* (EBA)⁹⁷ nas normas técnicas de regulamentação (RTS)⁹⁸, e a última para identificar o tipo de simplificação aplicável a cada instituição elegível. Estas 4 fases são as seguintes⁹⁹.

- ⇒ **Etapa 1 (Classificação da Entidade – G-SII ou categoria 1 de SREP):** identificar as instituições classificadas como *Global Systemically Important Institutions* (G-SIIs), *Other Systemically Important Institutions* (O-SIIs) e outras instituições classificadas como Categoria 1 de SREP¹⁰⁰.
- ⇒ **Etapa 2 (Análise Quantitativa):** mensurar a dimensão e a importância relativa da instituição no sistema através de análise quantitativa baseada na dimensão, interconectividade, âmbito, complexidade e natureza das atividades desenvolvidas, além do perfil de risco da instituição.
- ⇒ **Etapa 3 (Análise Qualitativa):** realizar uma análise baseada em critérios qualitativos sobre estrutura acionista, natureza jurídica, atividade autorizada, rácio proteção dos depósitos cobertos pelo FGD e perfil de risco.
- ⇒ **Etapa 4 (Definição do tipo de obrigação simplificada):** avaliar o impacto que a situação de insolvência da instituição teria no FGD, por ter de suportar os depósitos garantidos até ao limite de cem mil euros (doravante designados “depósitos cobertos”) e o impacto dessa situação de insolvência nos depósitos não cobertos (acima do limite para os depósitos garantidos e os depósitos não garantidos) e nos passivos de outras entidades financeiras.

Nesta última fase e para definir o tipo de simplificação a aplicar às instituições ou grupos financeiros considerados elegíveis para obrigações simplificadas, a ANR previu e fez aprovar que a aferição fosse efetuada tomando por base o impacto que a potencial situação de insolvência teria (i) no FGD, (ii) nos depósitos não cobertos pelo FGD e (iii) nos passivos de outras instituições financeiras¹⁰¹.

A escolha dos indicadores visa capturar¹⁰² potenciais impactos no sistema financeiro, por via da afetação de depósitos (instrumento financeiro essencial à preservação de confiança no sistema financeiro) e do contágio a outras instituições, passíveis de originar uma crise sistémica¹⁰³.

⁹⁷ “Draft regulatory technical standards on simplified obligations under Article 4(6) of Directive 2014/59/EU”, EBA, publicado a 19/12/2017 e Regulamento Delegado (UE) 2019/348 da Comissão, de 25/10/2018, que complementa a Diretiva quanto às normas técnicas de regulamentação que especificam os critérios para avaliar o impacto da situação de insolvência de uma instituição nos mercados financeiros, noutras instituições ou nas condições de financiamento. Acessível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0348&from=FR>

⁹⁸ “Regulatory Technical Standards”.

⁹⁹ Nota técnica do BdP sobre “Metodologia de aplicação do regime de Obrigações Simplificadas”, p.13.

¹⁰⁰ Instituições que têm Categoria 1 de SREP são instituições classificadas como G-SIIs e O-SIIs ou, outras instituições que a autoridade competente, baseada numa avaliação da dimensão, governo interno e natureza, âmbito e complexidade das atividades da instituição em causa, determine a sua classificação como categoria 1 de SREP. Refira-se ainda que a definição de categoria de SREP é distinta da avaliação de SREP efetuada pelas autoridades de supervisão, resultando esta última no denominado “SREP Score” (Nota técnica do BdP sobre “Metodologia de aplicação do regime de Obrigações Simplificadas”, p.13).

¹⁰¹ Nota técnica do BdP sobre “Metodologia de aplicação do regime de Obrigações Simplificadas”, pp. 18 e 19.

¹⁰² Para esse efeito, são utilizados o «critério valor de depósitos cobertos pelo FGD», que visa avaliar o impacto que a situação de insolvência teria no FGD, nomeadamente através da ativação do mesmo, o «critério valor de depósitos não cobertos pelo FGD», que visa avaliar o impacto direto que a situação de insolvência teria não só nos depositantes elegíveis para garantia do FGD mas naqueles que possuíssem montantes superiores ao limiar da própria garantia (EUR 100.000) e nos que se encontram excluídos da garantia do FGD e, por fim, o «critério recursos de outras instituições de crédito», cujo objetivo é aferir, de forma simplista, o potencial que uma crise idiossincrática teria para se tornar numa crise sistémica, nomeadamente através do efeito de contágio a outras instituições de crédito.

¹⁰³ Nota técnica do BdP sobre “Metodologia de aplicação do regime de Obrigações Simplificadas”, pp. 18 e 19.

Anexo V – Simplificação de Planos de Resolução

Dimensões de simplificação	Plano de Resolução Completo	Obrigações Simplificadas Tipo 1	Obrigações Simplificadas Tipo 2
1. Conteúdo e detalhe dos planos de resolução	Devem incluir os elementos constantes do n.º 7 do artigo n.º 10 da BRRD, donde se destaca: (i) descrição da instituição ou grupo; (ii) identificação das funções linhas de negócio críticas; (iii) avaliação do interesse público; (iv) descrição da estratégia de Resolução preferencial e (v) mensuração do MREL.	Devem conter os mesmos elementos dos planos de resolução completos, ainda que elaborados de forma sumária.	Devem incluir alguns dos elementos constantes do n.º 7 do artigo n.º 10 da BRRD, donde se destaca: (i) descrição sumária da instituição ou grupo; (ii) avaliação do interesse público; (iii) descrição da estratégia de resolução preferencial e (iv) quantificação da aplicação do processo normal de insolvência.
2. Frequência de atualização dos planos de resolução	Devem ser revistos com uma periodicidade anual.	Revisão, com uma periodicidade não superior a dois anos ou sempre que se verifique uma alteração material ao nível da Instituição ou grupo financeiro, dos pressupostos utilizados na elaboração do plano ou sempre que a autoridade de resolução o considere necessário.	Semelhante às obrigações simplificadas Tipo 1.
3. Informação a exigir às instituições	Informação dimensionada para o nível de detalhe dos planos de resolução previsto no ponto (i).	As instituições deverão reportar informação em todos os âmbitos de análise, embora com nível de detalhe inferior aos requisitos de informação para instituições com planos de resolução completos.	Informação limitada à estritamente necessária para avaliar o interesse público da instituição e o impacto potencial da insolvência da instituição.
4. Avaliação da resolubilidade	Avaliação pormenorizada da resolubilidade, incluindo a descrição das medidas necessárias para eliminar eventuais constrangimentos à resolubilidade identificados.	Avaliação da resolubilidade, incluindo a descrição das medidas necessárias para eliminar eventuais constrangimentos à resolubilidade identificados.	Avaliação da resolubilidade com grau de detalhe adequada à situação específica.

Anexo VI – Síntese da Análise de Planos Completos

A) Prova de Interesse Público (PIT)

1) Funções críticas						
	Empréstimos	Captação de depósitos	Pagamento, liquidação financeira	Mercados de capitais	Financiamento Interbancário	Quaisquer outras funções críticas
Avaliado no plano	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	0/1
Documentação em ficheiros de base	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	0/1
Métodos usados na caracterização e análise da criticidade	Cálculos estatísticos: (a) (b)	Cálculos estatísticos: (a) (c)	Cálculos estatísticos: (d) (e) (f)	Cálculos estatísticos: (g) (c)	Cálculos estatísticos: (h) (c)	Não aplicável
Nota	A ANR indica uma condicionante no plano: “A informação inicialmente enviada pela instituição de crédito em causa sobre este assunto revelou-se bastante incompleta, tendo sido solicitada informação adicional. Não obstante o banco ter remetido alguma informação adicional, a mesma não se revelou ainda assim completa, não tendo sido possível executar sobre a mesma um conjunto de testes de conformidade e consistência. Ainda assim, foi possível realizar uma análise preliminar da criticidade das funções à economia com base na informação disponível” (in “Plano de Resolução”, página 15, ponto 1.6)					
(a) Apuramento da dimensão desta função e respetivas subfunções quer em termos de valor, quer em termos de quota de mercado. (b) Ponderação da competitividade e do segmento da economia destinatária dos créditos. (c) Verificação se o FGD tem fundos suficientes para cobrir estes depósitos. (d) Apuramento da dimensão desta função no contexto nacional (quota de mercado). Nota: não foi possível fazer apuramento da quota de mercado de 3 das 5 subfunções (e) Ponderação da competitividade (f) Ponderação do impacto no mercado e do impacto de substituição. (g) Apuramento da dimensão desta função quer em termos de valor, quer em termos de quota de mercado. (h) Apuramento da dimensão desta função em termos de valor e em termos de quota de mercado e número de contrapartes.						
Fonte: Plano de Resolução”, Ponto 1.6, pp.15 a 21 e BTN “Nota Técnica Funções (críticas) à Economia”.						

2) Prevenção de efeitos adversos significativos na estabilidade financeira			
	Contágio direto através dos acionistas/ SGD	Contágio indireto através da confiança dos mercados	Contágio indireto através das infraestruturas dos mercados
Avaliado no plano	1/1	0/1 (a)	0/1 (a)
Documentação em ficheiros de base	1/1	1/1	1/1
Métodos usados	Estatísticos	Estatísticos	Estatísticos
(a) Não avaliam market confidence e financial market infrastructure - Fonte: BTN IV.PIA “a medição dos impactos que a liquidação da instituição de crédito em causa teria na confiança de mercado e, mais amplamente, na estabilidade financeira, se mostra um exercício difícil e sempre sujeito a um determinado nível de incerteza, um parâmetro de avaliação que se releva credível e adequado para aferir os seus efeitos de contágio indireto consiste na análise do impacto que a liquidação da instituição teria nos restantes participantes do Fundo de Garantia de Depósitos”, p.7.			
Fonte: Coluna 4) Fonte: “PIA FGD contágio indireto”; “Plano de Resolução”, pp. 26 a 29; “BTN IV. PIA”, pp. 6 e 7			

	3) Proteger fundos públicos através da minimização da dependência de apoio financeiro público extraordinário	4) Proteger depósitos cobertos e investidores cobertos	5) Proteger ativos de clientes e fundos de clientes
Avaliado no plano	0/1	0/1 (a)	0/1
Documentação em ficheiros de base	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
Métodos usados	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
(a) “BTN IV. PIA”, p.11 “Com efeito, a análise do potencial risco de afetação das três restantes finalidades [(i) salvaguardar os interesses dos contribuintes e do erário público minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário; (ii) proteger os depositantes cujos depósitos sejam garantidos pelo Fundo de Garantia de Depósitos e os investidores cujos créditos sejam cobertos pelo Sistema de Indemnização aos Investidores; e (iii) proteger os fundos e ativos detidos pelas instituições de crédito em nome e por conta dos seus clientes e a prestação dos serviços de investimento relacionados], pela natureza dos mesmos, revela-se mais difícil de ponderar e mensurar em fase de planeamento, podendo apenas ser concretamente aferida numa avaliação em caso efetivo de ponderação da aplicação de medidas de resolução.”			
Fonte: “BTN IV. PIA”, p.11.			

B) A Estratégia de Resolução

	Recapitalização interna (Bail-in)	Venda do Negócio	Instituição de transição	Separação de ativos
Avaliado no plano	0/1	1/1	0/1	0/1
Nível de detalhe de acordo com o auditor	Não aplicável	baixo	Não aplicável	Não aplicável

Fonte: Plano de resolução, pp. 32 a 37.

C) MREL

MREL indicado no plano	MREL superior aos requisitos de capital	MREL comunicado ao IMS	IMS de acordo
1/1 (a)	1/1	1/1	1/1 (b)

(a) O MREL aqui considerado é indicativo e não vinculativo, resulta de um exercício para calcular uma estimativa. É indicado para fornecer a informação aqui detalhada respeitante a esta estimativa (em termos formais não existe MREL).
 (b) A instituição em causa argumentou sobre a natureza penalizadora do MREL para bancos de menor dimensão, propondo uma implementação faseada, mas não discordou do MREL indicativo calculado no plano de resolução.
 Fonte: Plano de resolução, p.43 (quadro) e p.47 (quadro) e “Anexo D – Resposta da Instituição à apresentação das principais conclusões do plano de resolução”.

D) Liquidez

Provisões para liquidez durante e após a resolução		
	Durante a resolução (cenários)	Continuidade financeira após a resolução
Avaliado no plano	1/1	1/1
Nível de detalhe de acordo com o auditor	Baixo	Baixo

Fonte: “Plano de Resolução, pp.35 e 38, BTN- “Nota técnica de Estratégia de resolução preferencial”, pp.9 e 10 e BTN- “Nota Técnica Continuidade Financeira”.

E) Sistemas Informáticos de Gestão

Gestão da Informação		
	Gestão de dados (a)	Continuidade operacional (b)
Avaliado	1/1	1/1
Nível de detalhe de acordo com o auditor	Baixo	Baixo

(a) Ex.: provisões que asseguram acesso concreto e atualizado à informação bancária para fins de avaliação.
 (b) Ex.: provisões que asseguram acesso aos sistemas informáticos de gestão da IMS em caso de resolução.
 Fonte: “Plano de resolução”, pp.39, 40, 60 e 61.

F) Impedimentos à resolução

Impedimentos à resolução			
	Impedimentos financeiros	Impedimentos legais	Impedimentos operacionais
Avaliado	1/1	0/1	0/1
Nível de detalhe de acordo com o auditor	Baixo	Não aplicável	Não aplicável

Fonte: “Plano de Resolução”, ponto 3 na p.32 e ponto 3.1.1. na p.33

G) Qualidade dos ficheiros de base

Diferentes versões do plano de resolução armazenado	Input externo no plano de resolução (de outros departamentos/organizações) armazenado	Ficheiros e resultados do processo decisor formal e informal armazenados
1/1	1/1 a)	1/1 (a)

(a) Parte dos inputs vêm por *email*. Os *emails* estão dispersos pelas caixas de correio eletrónico dos coordenadores e diretor tendo sido feita a compilação dos *emails* mais relevantes.
 Fonte: Pasta 1. Plano de resolução\40 pager\old (versões do plano datadas); Pasta 1. Plano de resolução\BTNs\old versions (versões das BTN datadas); Pasta 1. Plano de resolução \Matrix\old (versões de “Key Aspects of Resolution Plan” e da informação a enviar ao CUR); Pasta 3. Written Procedures (Executive Session) – (opinião do CUR e Written procedure of the Board in its Extended Executive Session); Pasta Mails (comunicações entre ANR, banco e CUR); “73. Extrato - Ponto 9 de 30.07.2019” (aprovação do plano de resolução); 69. II_Planos de resolução IMS - articulação DREDSP e 69. III_Planos de resolução IMS articulação DREDSP (comunicação com DSP).



Anexo VII – Síntese da Análise de Planos Simplificados

A) Prova de Interesse Público (PIT)

1) Funções críticas						
	Empréstimos	Captação de depósitos	Pagamento, liquidação financeira	Mercados de capitais	Financiamento Interbancário	Quaisquer outras funções críticas
Avaliado no plano:	1 / 1	1 / 1	1 / 1	1 / 1	1 / 1	0 / 1
	Fonte: 4.º pág. 7 e 1.º e 2.º pág. 8.					
Documentação em ficheiros de base:	1 / 1	1 / 1	1 / 1	1 / 1	1 / 1	0 / 1
	Fonte: ficheiro “TN #3 - Public Interest Assessment - PT - Instituição de crédito.xlsx”, de 15/10/2018, 16:01” folha 2. Teste da Instituição para com um conjunto de quadros para identificar objetivos de resolução em risco: quadro 1. Assegurar a continuidade das funções críticas.					
Métodos usados:	Indicadores de dimensão (quota de mercado nacional (%); "Opcional: quota de mercado regional (%); "Valor nas contas (Euros)"; Número de clientes Indicadores ligados à oferta (Concentração de mercado (# concorrentes); Tempo esperado para a transferência da função; Barreiras legais; Requisitos operacionais) Avaliação da criticidade (Impacto baseado na dimensão; Lado da oferta; Crítico?)					

2) Prevenção de efeitos adversos significativos sobre estabilidade financeira			
	Contágio direto através de acionistas / SGD	Contágio indireto através da confiança dos mercados	Contágio indireto através das infraestruturas dos mercados
Avaliado no plano	1 / 1	1 / 1	1 / 1
	Fonte: ponto 2 do quadro pág. 14 - alínea b) do 3.º da pág. 13.		
Documentação em ficheiros de base	1 / 1	1 / 1	1 / 1
	Fonte: Ficheiro “TN #3 - Public Interest Assessment - PT - Instituição de crédito.xlsx”, de 15/10/2018, 16:01” folha 2. Teste da Instituição com um conjunto de quadros para identificar objetivos de resolução em risco: quadro 2. Evitar profundos efeitos adversos na estabilidade financeira.		
	Folha 3. Avaliação do NIP, quadro II - Absorção de Perdas. Análise do indicador da % de perdas absorvidas dos acionistas.	Folha 3. Avaliação do NIP, quadro do “Nível dos Impactos adversos em: Funcionamento do mercado financeiro; Infraestruturas do mercado financeiro; Outras instituições financeiras; Economia Real e serviços financeiros críticos.	
Métodos usados	Avaliação qualitativa da: Importância económica, análise do Ativo Total em valor; Taxas e Comissões em valor e % da quota de Mercado; Contágio Direto: análise dos impactos adversos nos bancos através de grandes exposições e dos Impactos adversos em instituições financeiras. Método estatístico.	Avaliação qualitativa da: Contágio Indireto: análise dos Potenciais impactos adversos na confiança dos depositários e dos Potenciais impactos adversos na confiança do Mercado. Método estatístico.	Método estatístico.

	3) Proteger fundos públicos através da minimização da dependência de apoio financeiro público extraordinário	4) Proteger depósitos cobertos e investidores cobertos	5) Proteger ativos de clientes e fundos de clientes
Avaliado no plano	0 / 1	0 / 1	0 / 1
Documentação em ficheiros de base	0 / 1	0 / 1	0 / 1
	Fonte: Ficheiro "TN #3 - Public Interest Assessment - PT - Instituição de crédito.xlsx", de 15/10/2018, 16:01" folha 2. Teste da Instituição com um conjunto de quadros para identificar objetivos de resolução em risco:		
	quadro 3. Salvaguardar recursos públicos, minimizando a dependência de financiamento público adicional, que remete ver folha "4. Guidance" "A ser definido."	quadro 4. Proteger depositários ao abrigo da Diretiva 2014/49/EU e investidores ao abrigo da Diretiva 97/9/EC, que remete ver folha "4. Guidance" - "A ser definido."	quadro 5. Salvaguardar fundos e ativos de clientes, que remete ver folha "4. Guidance" "A ser definido."
Métodos usados	Não aplicável	Não aplicável Ver folha "4. Guidance" : "A ser definido."	Não aplicável Ver folha "4. Guidance" : "A ser definido."

B) Elegibilidade para OS

	Avaliação quantitativa (pontos base)	Avaliação qualitativa (critérios de qualidade)
Avaliado no plano	1 / 1	1 / 1
	Fonte: ponto 3.4, páginas 15 a 17.	
Documentação em ficheiros de base	0 / 1	0 / 1
Métodos usados	Sem evidência	Sem evidência

Anexo VIII – Apreciação do Contraditório e demais Audição

Nos termos e para os efeitos legais, o relato foi enviado para audição ao Governador e Presidente do Conselho de Administração do Banco de Portugal (CABP), ao Vice-Governador e Membro do CABP responsável pelo Departamento de Resolução (DRE) e ao Diretor do DRE do Banco de Portugal, atenta a exigência legal de independência no desempenho das funções de Autoridade Nacional de Resolução, face às demais funções desempenhadas pelo Banco de Portugal. Nos termos e para os efeitos legais, o relato também foi enviado ao Ministro de Estado e das Finanças.

A resposta única do Banco de Portugal, que constitui a pronúncia comum do seu Governador, do seu Vice-Governador e do Diretor do DRE, foi examinada e tida em consideração na redação final do relatório, nomeadamente quando contribuiu para esclarecer situações identificadas pela auditoria e evidenciadas no relato objeto de audição. O Ministro de Estado e das Finanças não remeteu qualquer pronúncia em sede de contraditório, mas, como já referido (ver parágrafos 31 e 131), a sua resposta ao questionário sobre estabilidade do sistema financeiro é objeto de apreciação neste Anexo. A apreciação que as respostas recebidas suscitam, nomeadamente por expressarem posições discordantes em relação a observações, conclusões ou recomendações de auditoria, constam do presente relatório (ver 3 e este Anexo). Dando total amplitude ao exercício do contraditório e demais audição, essas respostas constam do Anexo IX (Audição das Entidades).

Exercício do Contraditório – Banco de Portugal (BdP)

A resposta única recebida do Banco de Portugal constitui a pronúncia comum do seu Governador e Presidente do Conselho de Administração, do seu Vice-Governador e Membro do Conselho de Administração responsável pelo Departamento de Resolução e do Diretor desse Departamento. Essa pronúncia é formada por dois documentos, o primeiro de análise geral do relato (em 26 pontos e 21 páginas) e o segundo com os comentários do Banco de Portugal divididos entre comentários gerais (em 29 páginas) e comentários específicos (em 23 páginas). Assim, a apreciação geral da pronúncia recebida consta do presente Anexo e a apreciação específica de comentários a parágrafos do relato encontra-se a seguir a esses parágrafos, neste caso devidamente assinalada com fundo cinzento.

Análise Geral do BdP – 1

“A título prévio, o Banco de Portugal aproveita a oportunidade da presente audição para saudar o Tribunal de Contas pela adesão à auditoria à atividade preparatória da resolução bancária na União Europeia, conduzida no âmbito do Grupo de Trabalho sobre a União Bancária Europeia, sob a égide do Comité de Contacto dos Presidentes das Instituições Superiores de Controlo da União Europeia. (...) Considerando a fase de construção em que se encontra a arquitetura de resolução bancária (...) o Banco de Portugal entende que é da maior utilidade dispor da avaliação das instituições superiores de controlo, e no caso português, da avaliação do Tribunal de Contas, quanto aos aspetos que devem ser aperfeiçoados ou dinamizados prioritariamente com vista a robustecer aquela arquitetura e torná-la mais eficaz no cumprimento da sua importante missão, no quadro da salvaguarda da estabilidade financeira. A decisão do Tribunal de Contas de integrar Portugal no grupo de apenas oito Estados-Membros (que inclui ainda a Alemanha, a Áustria, a Espanha, a Estónia, a Finlândia, a Holanda e a Irlanda) que foram abrangidos pela auditoria de âmbito europeu à função de resolução bancária merece, por isso, ser enaltecida.”

Apreciação – 1

O Tribunal de Contas de Portugal (TCP) decidiu contribuir para a auditoria à atividade preparatória de resolução bancária na União Europeia sob responsabilidade das Autoridades Nacionais de Resolução (ANR), juntamente com as instituições superiores de controlo dos referidos sete países.

A auditoria pretende verificar se as ANR dispõem de planos de resolução e se estão preparadas para os aplicar, contribuindo para avaliar a implementação do Mecanismo Único de Resolução (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 reportada, 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.

Análise Geral do BdP – 2

“O Banco de Portugal entende ainda que é importante sublinhar que o Relato de Auditoria é o resultado de um extenso e muito aprofundado trabalho de auditoria conduzido pelas equipas do Tribunal de Contas, que envolveu um conjunto muito amplo de pedidos de informação e de documentação, aos quais as equipas do Banco de Portugal deram uma resposta completa e atempada. Foi com particular agrado que notámos que o Relato de Auditoria não menciona qualquer condicionante à sua elaboração relacionada com a falta de acesso a informação ou documentação solicitadas junto do Banco de Portugal, que, ao longo de vários meses, diligenciou pela partilha de um número muito elevado de documentos, assegurou a resposta a múltiplos pedidos de informação complementares e organizou a realização de várias reuniões presenciais e de entrevistas aos seus colaboradores. O empenho e a diligência que as equipas do Banco de Portugal colocaram na colaboração com os trabalhos de auditoria, além do cumprimento de um dever legal, foram o reflexo da importância e da utilidade que o Banco de Portugal atribui à presente iniciativa e também evidenciam a total disponibilidade do Banco de Portugal para colaborar com o Tribunal de Contas e se submeter, em particular no que concerne à função de resolução, à apreciação desse Tribunal”.

Apreciação – 2

O Tribunal de Contas reconhece e agradece a importância da colaboração prestada pelo Banco de Portugal para realizar a sua auditoria. Para o extenso e muito aprofundado trabalho de auditoria, que sustenta a opinião do Tribunal, concorreu a importância de reportar a evolução dos resultados do planeamento de resolução, pela ANR portuguesa, no primeiro semestre de 2020 (quando os planos aprovados passaram de 7 para 21 num universo de 27 – ver parágrafo 110 e quadro 11), bem como o impacto adverso da pandemia da Covid-19 nos riscos significativos a prevenir. E isso foi possível por ter sido previsto, nos termos de referência da auditoria, que o seu âmbito, além do período de exame (de 2016 a 2019), teria em consideração factos supervenientes relevantes.

Análise Geral do BdP – 3

“(...) o Banco de Portugal entende, após análise cuidada do Relato de Auditoria, que as principais conclusões desse Relato não apresentam um retrato fiel do quadro em que se desenvolve a função de resolução bancária em Portugal e não refletem com justiça e adequação os próprios resultados da ação de auditoria. Várias das concretas situações identificadas nos trabalhos de auditoria merecem a concordância do Banco de Portugal. Porém, essas situações não justificam que delas sejam retiradas as asserções gerais posteriormente vertidas nas conclusões da auditoria. (...)”

Apreciação – 3

Sendo expressas discordâncias sobre as principais conclusões do Relato, sem serem colocados em causa os resultados da auditoria, nem, portanto, a factualidade que os suporta, o Tribunal partilha do entendimento do Banco de Portugal sobre a utilidade da avaliação da instituição superior de controlo, quanto aos aspetos que devem ser aperfeiçoados ou dinamizados prioritariamente com vista a robustecer a arquitetura da resolução bancária e torná-la mais eficaz no cumprimento da sua importante missão, no quadro da salvaguarda da estabilidade financeira, e considera, por isso, a sua apreciação da pronúncia do Banco de Portugal como uma oportunidade de esclarecimento construtivo, designadamente das conclusões da auditoria.

Análise Geral do BdP – 4 e 9

“(...) importa desde já deixar demonstrado por que razões o Banco de Portugal refuta o juízo de que “a autoridade nacional de resolução não se encontra habilitada para exercer as suas competências de resolução bancária com independência operacional”. De acordo com o Relato de Auditoria, tal juízo assenta, essencialmente, em duas conclusões: a) Não se encontra assegurada, na opinião do Tribunal de Contas, a exigência legal de independência no exercício da função de resolução face à função de supervisão ou outras funções atribuídas ao Banco de Portugal; b) Não foram ainda elaborados planos de resolução para quatro instituições qualificadas como menos significativas e os planos já aprovados apresentam insuficiências. (...) o Banco de Portugal reconhece a pertinência de algumas das situações identificadas na auditoria realizada pelo Tribunal de Contas, mas discorda que: i) O atual modelo de governação da função de resolução não assegure a exigência legal de independência operacional da função de resolução; ii) O estágio atual de elaboração de planos de resolução para as instituições qualificadas como menos significativas traduza algum tipo de insuficiência ou sequer um atraso no processo de construção da arquitetura de resolução.”

Apreciação – 4 e 9

O juízo em causa resulta das observações e conclusões da auditoria suportadas pela evidência recolhida através da aplicação de métodos e técnicas constantes de manuais de auditoria do Tribunal de Contas, designadamente inquéritos, testes, análises documentais e entrevistas a responsáveis. Esse juízo, citando o Banco de Portugal, “é o resultado de um extenso e muito aprofundado trabalho de auditoria conduzido pelas equipas do Tribunal de Contas, que envolveu um conjunto muito amplo de pedidos de informação e de documentação (...) junto do Banco de Portugal, que, ao longo de vários meses, diligenciou pela partilha de um número muito elevado de documentos, assegurou a resposta a múltiplos pedidos de informação complementares e organizou a realização de várias reuniões presenciais e de entrevistas aos seus colaboradores”.

Análise Geral do BdP – 5 a 8

“Ainda antes de abordar cada uma daquelas conclusões, impõe-se uma clarificação quanto ao âmbito da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas. Conforme se refere nos “Termos de Referência” da auditoria, a mesma incidiu sobre a “atividade preparatória de resolução bancária desenvolvida pela autoridade nacional de resolução, designadamente elaborar planos de resolução de instituições qualificadas como menos significativas”. Esse âmbito abrange, portanto, apenas uma parte das competências de resolução bancária atribuídas ao Banco de Portugal. (...) Por essa razão, o Banco de Portugal considera imprescindível — por razões de rigor e justiça — que as conclusões da ação de auditoria sejam enquadradas de acordo com as fronteiras do respetivo âmbito e seja evitado extrapolar para o plano global da atuação da autoridade nacional de resolução conclusões que resultaram de um objeto de análise muito circunscrito.”

Apreciação – 5 a 8

O âmbito da auditoria (parágrafo 27) “consiste na atividade preparatória de resolução bancária desenvolvida pela ANR, designadamente elaborar planos de resolução de IMS [instituições menos significativas] (da responsabilidade da ANR) no período em exame, de 2016 a 2019, sem prejuízo da consideração de factos supervenientes relevantes. A entidade auditada é o BdP [Banco de Portugal] na sua qualidade de ANR” [sublinhados nossos]. Ora, considerar “factos supervenientes relevantes” não deixa fora do âmbito da auditoria qualquer atividade desenvolvida pela entidade auditada, na sua qualidade de ANR, como, aliás, é claro no objetivo da auditoria (parágrafo 26): “avaliar se a Autoridade Nacional de Resolução está habilitada (dotada dos meios adequados e preparada) para exercer as suas competências de resolução bancária com independência operacional” [sublinhados nossos].

É ainda de sublinhar que reduzir o âmbito da auditoria como alegado implicaria excluir a aprovação de 14 planos de resolução pela ANR portuguesa (num universo de 27) no primeiro semestre de 2020.

Análise Geral do BdP – 10

“Relativamente ao modelo de governação da função de resolução, importa começar por assinalar que o Relato de Auditoria reconhece importantes vantagens na cumulação da função de resolução e da função de supervisão prudencial numa mesma autoridade. (...) Ou seja, o Tribunal de Contas reconhece que a integração da função de resolução no Banco de Portugal é uma solução eficaz e mais eficiente. No entanto, considera que sobre essas vantagens materiais prevalece uma exigência legal de independência operacional da função de resolução, que o Tribunal de Contas considera que não se encontra assegurada.”

Apreciação – 10

No Relato (parágrafo 56) reconhecem-se vantagens no exercício da função de resolução por uma entidade integrada no BdP, sobretudo numa fase inicial, devido ao conhecimento técnico e à experiência dos seus recursos humanos potenciar a habilitação do Departamento de Resolução para o exercício das suas funções, além de reduzir os encargos com serviços de apoio e facilitar a comunicação e a partilha de informação para efeito da necessária cooperação. A seguir (parágrafo 57) refere-se que estas vantagens também foram reconhecidas no âmbito do MUR, não obstante a divisão de responsabilidades entre a ANR e o CUR ter sido definida para atingir da melhor forma os objetivos preconizados para o MUR. E depois (parágrafo 58) assinala-se que esta divisão de responsabilidades foi diluída pela opção do CUR em recorrer às ANR para exercer as suas competências de planeamento da resolução, o que fez a ANR portuguesa, a par de outras, intervir ativamente no planeamento relativo às instituições significativas (IS) para suprir, através do conhecimento técnico dos seus recursos humanos, as carências iniciais do CUR nesse âmbito, desde logo por conhecerem melhor as IS nacionais do que as equipas do CUR. Por fim (parágrafo 59) sublinha-se a prevalência legal da independência operacional da função de resolução (face à função de supervisão e demais funções desempenhadas pelo BdP) sobre as vantagens antes reconhecidas e o fundamento para tal prevalência, neste caso citando o BdP [sublinhado nosso]: “Em todo o caso, mais do que perceber a existência de uma obrigação comunitária, importa reconhecer que essa obrigação tem um fundamento válido. (...) a nível internacional é hoje amplamente reconhecido que a função de supervisão micro-prudencial tem uma natural tendência para adiar o reconhecimento de que uma instituição de crédito necessita de ser resolvida, agravando, por essa via, os riscos para a estabilidade financeira e o custo final para o erário público. A atitude (ainda que não deliberada) de complacência da função de supervisão para com as instituições supervisionadas, no sentido de evitar decisões de rutura e de privilegiar soluções que permitam a continuidade da instituição é a razão pela qual, a nível comunitário, tem existido consenso quanto à separação das funções de supervisão e de resolução”.

Análise Geral do BdP – 11 e 12

“(...) importa desde já sublinhar que aquela exigência legal está a ser cumprida e é compatível com a integração da função de resolução no Banco de Portugal. Com efeito, a possibilidade de as autoridades de resolução nacionais serem os bancos centrais nacionais e de existir cumulação, numa mesma autoridade nacional, das funções de resolução e de supervisão prudencial encontra-se expressamente prevista na Diretiva 2014/59/EU do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de maio de 2014 que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento (“BRRD”), sendo, portanto, inteiramente conforme com o direito da União Europeia.



Aquela Diretiva da União Europeia estipula, efetivamente, que, nos casos em que a função de resolução é cumulada com outras funções numa mesma autoridade nacional, então deve ser assegurada (destaque adicionado) "a existência de independência operacional (...) entre a função de resolução e as funções de supervisão ou outras da autoridade em causa". O conceito de independência operacional encontra-se densificado na própria Diretiva, que estipula, a esse respeito, que (destaque adicionado): "[o] pessoal que exerce as funções confiadas à autoridade de resolução pela presente diretiva deve pertencer a uma estrutura organizacional distinta e ter linhas hierárquicas separadas do pessoal encarregado das tarefas previstas pelo Regulamento (UE) n.º 575/2013 e pela Diretiva 2013/36/UE, ou do pessoal que assume as outras funções da autoridade em causa". Foi neste quadro que, para garantir o cumprimento das exigências europeias nesta matéria, o Banco de Portugal instituiu precisamente um conjunto de medidas tendentes a atenuar o risco da existência de conflito de interesses, com destaque para: (i) A criação de um Departamento de Resolução, autónomo de qualquer outro Departamento do Banco de Portugal, (ii) O estabelecimento de linhas de reporte separadas (entre a supervisão prudencial e qualquer outra função e a função de resolução) até ao nível decisório mais elevado e que permitem que ambas as funções estejam organizacionalmente inseridas ao mesmo nível hierárquico e não dependentes uma da outra em termos orçamentais ou de gestão de recursos humanos; e (iii) A atribuição do pelouro do Departamento de Resolução a um membro do Conselho de Administração que não é responsável pelas matérias de supervisão prudencial (seja ela de natureza micro ou macro)."

Apreciação – 11 e 12

No Relato (parágrafo 43) refere-se expressamente que, nos termos do n.º 3 do artigo 3.º da BRRD, as autoridades de resolução podem ser bancos centrais nacionais [como em Portugal]. Assim, não está em causa a possibilidade de a autoridade de resolução nacional ser o banco central nacional, nem de existir cumulação, na mesma autoridade nacional, das funções de resolução e de supervisão. O que está em causa é a exigência legal de independência operacional entre a função de resolução e as outras funções do banco central nacional (neste caso, o Banco de Portugal) imposta pela citada norma da BRRD e, como no Relato também se refere (parágrafo 44), pelo disposto no artigo 17.º-A da Lei Orgânica do Banco de Portugal (LOBP).

A independência, para ser operacional (independência de facto), não basta ser assegurada formalmente, precisa de ter eficácia prática. Ora, da auditoria (parágrafo 182) conclui-se o seguinte: "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 as decisões relativas ao exercício das funções de ANR são tomadas pelo Conselho de Administração do BdP (ou pelo seu membro responsável pelo DRE e por outros departamentos)".

Da aplicação do conceito de independência operacional pelo Banco de Portugal resulta o seguinte: O pessoal que exercer funções confiadas à ANR, sem o poder de última decisão, está sujeito ao referido risco de complacência e a conflitos de interesse devendo, para o evitar, pertencer a uma estrutura organizacional distinta e ter linhas hierárquicas separadas do pessoal que assume as outras funções do Banco, mas os membros do Conselho de Administração não estão sujeitos a esse risco de complacência, nem a conflitos de interesse entre as funções da ANR e outras funções do Banco, não obstante tomarem as últimas decisões sobre todas as funções atribuídas ao Banco. Ora, não se encontra acolhimento deste entendimento na Diretiva da União Europeia (BRRD), nem na LOBP. A referência ao pessoal (se excluir exercício de competência decisória) constitui uma condição necessária, mas não suficiente, da exigida independência operacional.

Análise Geral do BdP – 13

“Da leitura do Relato de Auditoria resulta que o Tribunal de Contas expande o conceito de independência operacional até à própria competência decisória, parecendo defender que a separação operacional e de linhas hierárquicas não é suficiente se não existir uma diferenciação “jurídica” entre as entidades competentes para decidir relativamente a cada uma das matérias. Este entendimento não encontra acolhimento na Diretiva da União Europeia e contraria aquela que é a inclinação absolutamente maioritária nos Estados-Membros da zona euro em termos de governo das respetivas autoridades de resolução.”

Apreciação – 13

Ora, excluir a competência decisória do conceito de independência operacional é redutor dessa independência, ao retirar-lhe a sua eficácia prática. Por isso se recomenda 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 as funções de supervisão bancária ou outras (parágrafo 186), bem como adotar práticas que não limitem a exigência legal de independência das funções de Autoridade Nacional de Resolução (parágrafo 187).

Consta do comunicado do Banco de Portugal, em 24/12/2015, sobre uma notícia do jornal Expresso: *“Quanto ao processo de venda do Novo Banco, convém esclarecer que a lei exige separação operacional entre as funções de supervisão e de resolução. Para evitar o óbvio conflito entre a condução do processo de venda de um banco e a qualidade de membro do Conselho de Supervisão do Mecanismo Único de Supervisão e a orientação e despacho do pelouro da Supervisão Prudencial que lhe estão atualmente atribuídos, o Dr. António Varela solicitou em maio passado ao Governador, que concordou, a libertação de qualquer envolvimento no processo de venda do Novo Banco, salvo o que decorresse do exercício da supervisão sobre a instituição ou da apreciação e votação colegiais, em Conselho de Administração, das deliberações sobre aquela transação e matérias conexas em que não devesse considerar-se impedido”* [sublinhado nosso].

Análise Geral do BdP – 14

“(…) em 17 dos 19 Estados-Membros que integram a União Bancária as competências de resolução bancária, nomeadamente no que se refere à elaboração de planos de resolução, encontram-se atribuídas à mesma autoridade que desempenha as funções de supervisão prudencial. Somente na Finlândia e na Eslováquia é que as competências de resolução bancária e de supervisão prudencial não se encontram atribuídas à mesma autoridade. Aliás, mesmo a Alemanha, que inicialmente desenhou o governo da sua autoridade de resolução totalmente separado, em termos institucionais, da função de supervisão prudencial, reviu a sua posição e concentra hoje ambas as funções na mesma entidade jurídica (…)”

Apreciação – 14

Reitera-se (parágrafo 43) que, nos termos do n.º 3 do artigo 3.º da BRRD, as autoridades de resolução podem ser bancos centrais nacionais [como em Portugal]. Assim, não está em causa a possibilidade de a autoridade de resolução nacional ser o banco central nacional, nem de existir cumulação, na mesma autoridade nacional, das funções de resolução e de supervisão. O que está em causa é a exigência legal de independência operacional entre a função de resolução e as outras funções do banco central nacional (neste caso, o Banco de Portugal) imposta pela citada norma da BRRD e, reitera-se também (parágrafo 44), pelo disposto no artigo 17.º-A da LOBP. Reitera-se ainda (parágrafo 27) que a “entidade auditada é o BdP [Banco de Portugal] na sua qualidade de ANR” sob jurisdição do Tribunal de Contas de Portugal.

Análise Geral do BdP – 15

“(...) a aplicação da exigência legal de separação operacional entre a função de resolução e as demais funções exercidas por uma mesma autoridade nacional já foi inclusivamente apreciada pela Comissão Europeia, no âmbito de um procedimento formal de esclarecimento de dúvidas interpretativas sobre a Diretiva da União Europeia. A Comissão Europeia elegeu, para efeitos da densificação do conceito de separação operacional, dois requisitos essenciais: Os recursos humanos que trabalhem em matérias de resolução devem estar separados dos recursos humanos dedicados a outras funções, o que significa que não devem ser as mesmas pessoas e devem estar colocados em estruturas/departamentos autónomos e separados; e A função de resolução deve ter linhas de reporte separadas, podendo encontrar-se a determinada altura da estrutura hierárquica com as linhas de reporte de outras funções, idealmente no nível imediatamente anterior ao órgão máximo de decisão da autoridade.”

Apreciação – 15

A referida apreciação consiste numa opinião não oficial da Direção-Geral da Estabilidade Financeira, dos Serviços Financeiros e da União dos Mercados de Capitais que não vincula a Comissão Europeia, podendo esta adotar posição diferente, designadamente após análise detalhada de um caso específico. Além disso, apenas o Tribunal de Justiça da União Europeia assegura interpretações definitivas sobre legislação da União Europeia. Essa opinião é uma resposta sobre qual o nível de separação estrutural necessário no caso das funções de autoridade de supervisão e das funções de autoridade de resolução terem sido atribuídas ao Banco Central (como em Portugal). Dessa resposta consta que: por "independência operacional" entre a função de resolução e "outras funções", entende-se que a autoridade de resolução deve poder operar de forma independente das demais funções desempenhadas pela autoridade relevante. Embora a função de resolução possa usar informações de outras funções e fornecer informações a outras funções (nos dois casos sujeitos aos requisitos de confidencialidade relevantes), não deve ser restringida nas suas ações por decisões tomadas por outras funções da autoridade relevante, por exemplo decisões da função de supervisão não devem restringir as decisões da função de resolução [sublinhado nosso]. Da resposta também consta que integrar a autoridade de resolução no banco central (como em Portugal) significa, na prática, que provavelmente o órgão de tomada de decisão desse banco (conselho de administração) será responsável, como decisor, pela execução de todas as funções. Ora, a verificar-se esta situação (como em Portugal), isso não assegura a independência operacional da função de resolução face às demais funções atribuídas ao banco central, visto o órgão decisor ser o mesmo.

Análise Geral do BdP – 16

“Ainda a propósito da questão da independência operacional da função de resolução, constata-se, que o Relato de Auditoria se refere indistintamente à função de supervisão para apontar a existência de interesses conflitantes com a função de resolução. Sucede que a função de supervisão prudencial e a função de supervisão comportamental têm naturezas bem distintas e prosseguem diferentes finalidades, de tal ordem que a função de supervisão prudencial é hoje prosseguida no quadro do Mecanismo Único de Supervisão, ao qual não estão atribuídas — precisamente em razão da diferente natureza das funções — competências em matéria de supervisão comportamental. Esta distinção entre a função de supervisão prudencial e a função de supervisão comportamental não é assegurada no Relato de Auditoria e daí decorre a conclusão — incorreta, portanto — de que a cumulação, no mesmo membro do Conselho de Administração, da responsabilidade pelo Departamento de Resolução e do Departamento de Supervisão Comportamental constitui uma limitação ao cumprimento do dever de separação operacional da função de resolução face à função de supervisão prudencial, apesar de não se conhecerem riscos de conflito de interesses entre a função de resolução bancária e a função de supervisão comportamental e de ser evidente que a separação (operacional) da função de resolução bancária que se encontra preconizada no Direito da União Europeia diz respeito à supervisão prudencial e não à supervisão comportamental.”

Apreciação – 16

O Relato refere-se à independência operacional da função de resolução face às demais funções exercidas pelo BdP (e não apenas à função de supervisão), nos termos do disposto na Diretiva Europeia (BRRD) e na LOBP (parágrafos 43 e 44). Com efeito, a BRRD determina: “Os Estados-Membros asseguram, nomeadamente, a existência de independência operacional, no seio das autoridades competentes, dos bancos centrais nacionais, dos ministérios competentes ou de outras autoridades competentes, entre a função de resolução e as funções de supervisão ou outras da autoridade em causa” [sublinhado nosso]. Por sua vez, a LOBP determina: “O desempenho das funções de autoridade de resolução nacional é exercido de forma operacionalmente independente das funções de supervisão e das demais funções desempenhadas pelo Banco de Portugal” [sublinhado nosso]. Além disso, a cumulação, no mesmo membro do Conselho de Administração, da responsabilidade pelos Departamentos de Resolução e de Supervisão Comportamental engloba ainda, como refere o Relato (parágrafo 47), os Departamentos de Averiguação e Ação Sancionatória e de Serviços Jurídicos (com intervenção no exercício da função de resolução). Por fim e mais importante, as decisões finais sobre as funções de supervisão (prudencial e comportamental) e de resolução são tomadas pelos membros do Conselho de Administração, indistintamente.

Análise Geral do BdP – 17

“O Banco de Portugal discorda, portanto, que no quadro atual não esteja a ser assegurada a exigência legal de separação operacional da função de resolução. Tal não significa, no entanto, que não se possa reconhecer que há espaço para aperfeiçoamento do quadro vigente e algumas das situações identificadas na auditoria realizada pelo Tribunal de Contas (como, por exemplo, as limitações na autonomização das contas relativas à função de resolução) são efetivamente úteis para demonstrar que existem, de facto, aspetos suscetíveis de melhoria. Mas não deve confundir-se aquilo que são aspetos a melhorar com eventuais incumprimentos de requisitos legais. As recomendações do Tribunal de Contas nesta matéria seriam, portanto, mais apropriadamente enquadradas numa lógica de melhoria e de boas práticas, que o Banco naturalmente tomará em devida consideração.”

Apreciação – 17

A entidade auditada tem o direito de discordar da opinião do auditor e de entender que as medidas estruturais adequadas para assegurar a independência operacional e para evitar conflitos de interesse, entre as funções atribuídas à Autoridade Nacional de Resolução (ANR) e as outras funções do Banco de Portugal, são aplicáveis ao pessoal que exercer funções confiadas à ANR, sem o poder de última decisão, e não são aplicáveis aos membros do Conselho de Administração com esse poder.

O auditor, por sua vez, tem o dever de emitir a sua opinião com base em observações e conclusões da auditoria, suportadas pela evidência recolhida, através da observação de procedimentos e normas de auditoria internacionalmente aceites, como é o caso dos métodos e das técnicas aplicados nesta auditoria, que constam de manuais de auditoria do Tribunal de Contas. Esta opinião de auditoria, citando a entidade auditada, *“é o resultado de um extenso e muito aprofundado trabalho de auditoria conduzido pelas equipas do Tribunal de Contas, que envolveu um conjunto muito amplo de pedidos de informação e de documentação (...) junto do Banco de Portugal, que, ao longo de vários meses, diligenciou pela partilha de um número muito elevado de documentos, assegurou a resposta a múltiplos pedidos de informação complementares e organizou a realização de várias reuniões presenciais e de entrevistas aos seus colaboradores”*.

As recomendações do Tribunal de Contas são dirigidas às entidades responsáveis visando melhorar procedimentos e implementar boas práticas para suprir as insuficiências reportadas.

Análise Geral do BdP – 18

“Quanto às conclusões do Relato de Auditoria relativas ao estágio atual de elaboração de planos de resolução para as instituições qualificadas como menos significativas, o Banco de Portugal confirma que existem ainda quatro instituições menos significativas para as quais não foram elaborados os respetivos planos de resolução. Essas instituições representam menos de 2% do ativo total do sistema bancário, o que significa que, a esta data, existem já planos de resolução para um conjunto de instituições que ultrapassa 98% do ativo total do sistema bancário nacional.”

Apreciação – 18

A conclusão do Relato (parágrafo 184) é a seguinte: “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”. Face ao âmbito da auditoria (parágrafo 27), não foram examinados planos de resolução cuja elaboração não fosse competência da ANR, mas foram considerados os 14 planos (num universo de 27) aprovados pela ANR portuguesa, no primeiro semestre de 2020.

Análise Geral do BdP – 19

“Contrariamente à avaliação que é feita no Relato de Auditoria, o progresso registado no processo de elaboração de planos de resolução para instituições menos significativas deve ser considerado satisfatório, estando perfeitamente alinhado com o registo apresentado para o conjunto da União Bancária. (...) É a essa luz que se explica que, conforme evidenciado no Relatório Anual do CUR relativo a 2019, recentemente publicado, até à data tenham sido elaborados planos de resolução para cerca de 85% das instituições menos significativas no espaço da União Bancária. De acordo com o plano de atividades do CUR para 2020, prevê-se que no final de 2020 existam planos de resolução para 90% das instituições menos significativas no espaço da União Bancária. Ainda de acordo com o CUR, apenas em 2021 deverão existir planos de resolução para todas as Instituições menos significativas na União Bancária. Os números observados em Portugal estão, portanto, em linha com o registo atualmente observado para a generalidade da União Bancária, mas suplantam o registo prospetivado para 2020 e 2021, dado que, conforme foi reportado ao Tribunal de Contas, o Banco de Portugal perspetiva que existirão planos de resolução para todas as instituições menos significativas já no final de 2020.”

Apreciação – 19

A avaliação feita no Relato (ver 3.2.) é sintetizada (parágrafo 122) da forma seguinte: “Em suma, face às insuficiências detetadas [e identificadas nos parágrafos 118 e 119], os planos de resolução examinados ainda não asseguram que os objetivos pretendidos com a instituição da ANR sejam atingidos, caso ocorra uma situação em que a sua intervenção seja necessária”. Ora, na sua pronúncia, o Banco de Portugal reconhece “a pertinência da situação identificada pelo Tribunal de Contas quando afirma, no seu Relato de Auditoria, que “foram detetadas insuficiências em planos aprovados que importa suprir através da revisão permanente e atualizada do seu conteúdo””. No Relato (parágrafo 111) reporta-se que falta ainda elaborar quatro planos e aprovar um plano para atingir o objetivo que o DRE assumiu perante o CUR (de elaborar todos os planos de IMS até ao final de 2020) e, também, que isso é condição necessária (mas não suficiente) para estar preparado para cumprir a sua missão de ANR. Além disso, o âmbito da auditoria permite incluir os 14 planos aprovados pela ANR portuguesa no primeiro semestre de 2020, mas não permite concluir sobre planos cuja elaboração não é competência da ANR portuguesa (sobre os quais o TCP não tem jurisdição).

Análise Geral do BdP – 20

“A mesma lógica de progressividade é aplicável ao conteúdo dos planos de resolução. Tal como tem vindo a fazer o Conselho Único de Resolução relativamente aos planos das instituições significativas e também tem vindo a ser feito pela generalidade das autoridades nacionais de resolução, os planos de resolução serão necessariamente aprofundados e aperfeiçoados progressivamente, sendo natural que as suas primeiras versões não cumpram os padrões de exigência que serão aplicáveis à medida que o processo de planeamento se vai consolidando. O Banco de Portugal reconhece, por isso, a pertinência da situação identificada pelo Tribunal de Contas quando afirma, no seu Relato de Auditoria, que “foram detetadas insuficiências em planos aprovados que importa suprir através da revisão permanente e atualizada do seu conteúdo”. As situações a que se refere o Relato de Auditoria são, porém, a decorrência normal da abordagem seguida em Portugal e no conjunto da União Bancária para o processo plurianual de elaboração de planos de resolução. Nessa perspetiva, essas situações não constituem insuficiências face àquilo que se entendem ser os padrões exigíveis no presente momento.”

Apreciação – 20

O Banco de Portugal reconhece a pertinência de suprir as insuficiências detetadas em planos aprovados, mas também alega que essas situações não constituem insuficiências atuais. Ora, o trabalho de auditoria tem por base a verificação de critérios objetivos, face aos quais as insuficiências em termos absolutos não se tornam suficiências em termos relativos, sobretudo por comparação com situações que não foram nem podiam ser objeto de exame, por falta de jurisdição do auditor.

Análise Geral do BdP – 21 e 22

“No que se refere, mais concretamente, ao facto de não terem sido ainda fixados requisitos mínimos de fundos próprios e de passivos elegíveis (“MREL”), também isso remete a abordagem gradual prosseguida na elaboração de planos de resolução. A semelhança da abordagem prosseguida pelo Conselho Único de Resolução no que respeita aos planos de resolução das instituições significativas, e numa lógica de proporcionalidade, considerou-se que a fixação de requisitos de MREL não deveria integrar as primeiras versões dos planos de resolução das instituições menos significativas. (...) Deve ter-se presente, porém, que, em qualquer caso, o cumprimento de tais requisitos – mesmo que tivessem sido fixados – não seria exigível no imediato, dado o regime de transição previsto na BRRD. É, portanto, o próprio regime jurídico aplicável aos requisitos de MREL que consagra o atual período como um período de transição, no decurso do qual o cumprimento desses requisitos não é ainda exigível. Esse dado não é mencionado no Relato de Auditoria, mas é essencial para avaliar a (menor) materialidade e a (menor) relevância do facto de não terem sido ainda fixados requisitos vinculativos de MREL nos planos de resolução das instituições menos significativas. Ainda a este respeito, o Banco de Portugal tem bem presente que a existência de suficiente capacidade de absorção de perdas na estrutura de passivos das instituições de crédito é condição essencial para a plena eficácia das medidas de resolução que venham a ser aplicadas no futuro. A fixação desses requisitos integrará as próximas versões dos planos de resolução das instituições menos significativas. Quanto aos planos já aprovados, embora reconhecendo que os mesmos não previram requisitos de MREL, o Banco de Portugal considera que (...) essa ausência não justifica o juízo de incompletude que é feito no Relato de Auditoria ou, pelo menos, que esse juízo deve ser acompanhado de uma nota de enquadramento sobre o regime transitório aplicável aos requisitos de MREL.

Apreciação – 21 e 22

No Relato (parágrafo 184), conclui-se que “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”.



Ora, importa distinguir entre incumprimento e insuficiência. O auditor está ciente que a Diretiva (UE) 2019/879 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20/05/2019, alterou a BRRD, prevendo nos termos do artigo 45.º-M que as entidades de resolução determinem prazos de transição adequados para as instituições cumprirem os respetivos requisitos mínimos de fundos próprios e de passivos elegíveis. Porém, o auditor também verificou que a falta de vinculação a esses requisitos é uma das insuficiências dos planos aprovados que importa suprir como, aliás, o Banco de Portugal reconhece na sua pronúncia, pois *“tem bem presente que a existência de suficiente capacidade de absorção de perdas na estrutura de passivos das instituições de crédito é condição essencial para a plena eficácia das medidas de resolução que venham a ser aplicadas no futuro”* e declara ainda que a *“fixação desses requisitos integrará as próximas versões dos planos de resolução das instituições menos significativas”*.

Análise Geral do BdP – 23 e 24

“Como última nota, importa realçar que (...) a arquitetura de resolução bancária encontra-se ainda em fase de construção em toda a União Bancária. O processo de criação das condições para que todas as instituições de crédito na União Bancária possam ser objeto de medidas de resolução sem que tal coloque em risco a estabilidade financeira e garanta a proteção do erário público é um processo plurianual, que está ainda em curso, não só em Portugal, como nos restantes Estados-Membros da União Europeia. A auditoria à atividade preparatória da resolução bancária na União Europeia, na qual se integra a presente iniciativa do Tribunal de Contas, é especialmente oportuna por ter lugar precisamente nessa fase inicial de capacitação das autoridades de resolução e de criação das condições de “resolubilidade” nas instituições de crédito. É, no entanto, fundamental – para garantir uma correta leitura dos resultados destas auditorias – que os resultados sejam enquadrados à luz desse estádio de implementação em que se encontra a função de resolução bancária. (...) Esta última clarificação é imprescindível, dado que grande parte das situações identificadas no Relato de Auditoria encontram justificação precisamente na circunstância de nos encontrarmos numa fase inicial de implementação da função de resolução bancária. A comprová-lo está o facto de uma larga maioria das recomendações formuladas no âmbito do Relato de Auditoria e que são dirigidas ao Banco de Portugal ser coincidente com as ações que já se encontravam previstas no plano de atividades do Departamento de Resolução, o que é, na verdade, uma manifestação evidente de como o mandato cometido ao Banco de Portugal em matéria de resolução no geral, e do planeamento da resolução em particular, está apoiado num processo de crescimento e melhoramento gradual mas constante, assente na inegável necessidade de definição de prioridades de trabalho para os primeiros anos e evoluindo, posteriormente, para níveis de cobertura crescente em todas as áreas de ação cometidas às autoridades de resolução.”

Apreciação – 23 e 24

O auditor está ciente que, após mais de quatro anos de funcionamento do MUR e mais de dois anos de funcionamento do DRE, o planeamento da resolução ainda é um processo em curso e, por isso, considerou factos supervenientes relevantes posteriores ao período de exame (2016 a 2019), com destaque para a aprovação de 14 planos pela ANR portuguesa no primeiro semestre de 2020.

Essa situação também concorreu para as insuficiências detetadas nos planos examinados, para as quais foram formuladas recomendações visando a sua correção.

Ao qualificar como facto *“uma larga maioria das recomendações formuladas no âmbito do Relato de Auditoria e que são dirigidas ao Banco de Portugal ser coincidente com as ações que já se encontravam previstas no plano de atividades do Departamento de Resolução”*, a entidade auditada reconhece essas insuficiências e afirma o seu propósito de as corrigir.

Assim sendo, o acolhimento dessas recomendações também será, brevemente, um facto.

Análise Geral do BdP – 25

“(...) Deste modo, tendo em conta tudo quanto antecede, o Banco de Portugal solicita ao Tribunal de Contas que: a) Reaprecie o seu juízo sobre o modo como está a ser executada a exigência legal de separação da função de resolução, enquadrando a sua avaliação do quadro vigente e as suas recomendações numa lógica de aperfeiçoamento e de melhoria mas não de imperativo decorrente de qualquer violação de exigências legais; b) Reaprecie a sua conclusão de que a autoridade nacional de resolução não se encontra habilitada para exercer as suas competências de resolução bancária com independência operacional; c) Enquadre a sua avaliação no contexto de construção da arquitetura de resolução bancária, assim oferecendo aos destinatários do relatório da auditoria um quadro mais completo sobre o objeto da auditoria.”

Apreciação – 25

Sendo expressas discordâncias de opinião sobre as principais conclusões do Relato sem serem colocados em causa os resultados da auditoria nem, portanto, a factualidade que os suporta, nem sequer as recomendações formuladas visando a correção das insuficiências detetadas, o Tribunal partilha o entendimento do Banco de Portugal sobre a utilidade da avaliação da instituição superior de controlo, quanto aos aspetos que devem ser aperfeiçoados ou dinamizados prioritariamente com vista a robustecer a arquitetura da resolução bancária e torná-la mais eficaz no cumprimento da sua importante missão, no quadro da salvaguarda da estabilidade financeira, e considera, por isso, a sua apreciação da pronúncia do Banco de Portugal como uma oportunidade de esclarecimento construtivo, designadamente das conclusões da auditoria, em correspondência com o solicitado.

Análise Geral do BdP – 26

“Em qualquer caso, e sobretudo na eventualidade de estes comentários não serem acolhidos, o Banco de Portugal tem a expectativa de que o presente ofício e o documento anexo integrem a versão final do relatório de auditoria, dado que são elementos essenciais para interpretar as conclusões da auditoria e as recomendações do Tribunal de Contas.”

Apreciação – 26

Nos termos do n.º 4 do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas: *“As alegações, respostas ou observações dos responsáveis são referidas e sintetizadas ou transcritas nos documentos em que sejam comentadas ou nos atos que os julguem ou sancionem, devendo ser publicados em anexo, com os comentários que suscitem, nos relatórios sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, e sobre as contas das Regiões Autónomas, e podendo ainda ser publicadas em anexo a outros relatórios, quando o Tribunal o julgar útil”.*

Dando total amplitude ao exercício do contraditório, a versão integral da resposta recebida do Banco de Portugal consta do presente relatório de auditoria (**Anexo IX**).

Audição – Ministro de Estado e das Finanças

A apreciação da pronúncia do Ministro de Estado e das Finanças (MEF) apenas se reporta à resposta ao questionário sobre estabilidade do sistema financeiro, por não ter sido recebida resposta em sede de contraditório. Atendendo ao impacto adverso da pandemia da Covid-19, a informação pretendida foi limitada à resposta a dez questões sobre estabilidade do sistema financeiro, com a respetiva evidência. Essa resposta era pretendida até 03/06/2020, mas só foi recebida em 23/06/2020, o que impediu o seu exame antes da audição do relato da auditoria.

Questão 1 – A política financeira do Estado para garantir a estabilidade do sistema financeiro tem sido implementada através de programas orçamentais?

Síntese da Resposta – A estabilização do sistema financeiro é essencialmente levada a cabo através de mecanismos e sistemas implementados em cumprimento do direito da União Europeia nesta matéria. O mecanismo da resolução tem por princípio orientador que os responsáveis primários pelo financiamento das soluções de estabilização do sistema bancário são as próprias instituições bancárias. Os Estados podem intervir como financiadores ou garantes de último recurso no quadro deste mecanismo de origem europeia. Pela sua natureza, pressupostos e urgência, estas medidas são excecionais (por exemplo, a resolução do Banco Espírito Santo, em 2014, e do BANIF, em 2015). A intervenção do Estado é enquadrada ao abrigo do Capítulo 6o ("Despesas Excecionais") do OE (relativo ao Ministério das Finanças) em vigor no ano em que ocorre. No quadro nacional, nos últimos quatro anos, a estabilização do sistema financeiro português foi também promovida através de iniciativas concretas (além da resolução do Banif, ainda em 2015): i) Revisão dos contratos de financiamento entre Estado e Fundo de Resolução, em 2017; ii) Acordo Quadro de disponibilização de meios financeiros ao Fundo de Resolução, no quadro da venda do Novo Banco; iii) Adoção do Plano Estratégico 2018-2020 para recapitalizar a Caixa Geral de Depósitos fora do quadro de auxílios de Estado; iv) Garantias concedidas ao setor bancário (2.800 milhões de euros em 30/09/2019); v) Cessação do regime especial dos ativos por impostos diferidos, em 2016.

Apreciação – Não obstante o reportado, a política financeira do Estado (cuja formulação, condução, execução e avaliação são missão do Ministro das Finanças) não tem sido implementada através de programas orçamentais. Como consta do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2018 (ver página 18), para o Programa Orçamental Finanças continuam a não ser reportados indicadores, nem a avaliação da economia, eficácia e eficiência desse programa, sendo apenas descritos atividades e resultados sem a necessária correspondência com recursos utilizados. No contraditório ao Parecer, a entidade coordenadora do programa alega não ter sido envolvida *“na desagregação dos objetivos definidos para o Programa em outros específicos, aos quais fosse possível afetar indicadores e metas capazes de medir resultados e avaliar a economia, eficácia e eficiência do Programa Orçamental, pelo que se acompanha a recomendação que o Tribunal de Contas apresenta”* (ver também parágrafos 147 a 151 do presente relatório).

Questão 2 – Em cumprimento da sua missão, o membro do governo responsável pela área das finanças tem executado e avaliado a política financeira do Estado para garantir a estabilidade do sistema financeiro, através de programas orçamentais?

Síntese da Resposta – O Ministério das Finanças tem avaliado as decisões políticas do Estado na estabilização do sistema financeiro. Os resultados dessas políticas tiveram efeitos quer no sistema financeiro (direta ou indiretamente) quer no financiamento da República: i) Redução dos spreads da dívida pública (sobretudo após a venda do Novo Banco, fundamental para a redução de 2.000 M€ na despesa de Portugal em juros) e do custo da dívida emitida (de 2,8% em 2016 para 0,5% no 1.º trimestre de 2020), com impactos positivos no desempenho financeiro dos bancos portugueses; ii) Melhoria da qualidade dos seus ativos; iii) Reforço dos seus rácios de capital; iv) Evolução positiva das suas eficiência operacional e rendibilidade; v) Aumento do seu rácio de cobertura de liquidez e vi) Evolução positiva do seu rating acompanhando a da notação da República.

Apreciação – Não obstante o reportado, o Ministério das Finanças não tem executado e avaliado a política financeira do Estado através de programas orçamentais. Com efeito, além do referido na apreciação da resposta anterior, não foi entregue a evidência necessária e pretendida para justificar resposta positiva a esta questão, concretamente informação que relacionasse, por objetivo e medida de política, os recursos previstos e os utilizados com os resultados esperados e os obtidos, bem como, para cada indicador de medida, a meta esperada com o resultado obtido. Esta insuficiência é comprovada pelo atraso na adoção do modelo de programas orçamentais estabelecido na Lei de Enquadramento Orçamental, cuja implementação prevista na Lei 151/2015, de 11 de setembro, para o OE de 2019 foi adiada pela Lei 37/2018, de 7 de agosto, para o OE de 2021 e novo adiamento, para o OE de 2023, já consta da proposta de lei 37/XIV entrada na Assembleia da República em 17 de junho último.

Questão 3 – O Estado português tem cumprido o Acordo Relativo à Transferência e Mutualização das Contribuições para o Fundo Único de Resolução?

Síntese da Resposta – O Acordo tem vindo a ser cumprido integralmente. Nos termos do Acordo, devem ser transferidas para o Fundo Único de Resolução (FUR), as contribuições cobradas a nível nacional, nos termos da Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece um enquadramento para a recuperação e resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento ("BRRD") e do Regulamento (UE) 806/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014, que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução ("Regulamento MUR"). Entre 2016 e 2019 foram transferidos para o FUR mais de 530 milhões de euros.

Apreciação – Não obstante o reportado, não foi entregue a evidência necessária e pretendida para justificar resposta positiva a esta questão, concretamente a documentação sobre as despesas (efetivas e não efetivas) com o Fundo Único de Resolução e sobre as respetivas transferências para o Fundo. Nem foi referida a despesa (não efetiva) prevista para 2020: “De salientar que o orçamento das despesas excecionais continua a refletir a alteração legislativa preconizada através da Resolução da Assembleia da República n.º 129/2015, de 22 de julho que aprovou o “Acordo Relativo à Transferência e Mutualização das Contribuições para o Fundo Único de Resolução”, assinado em Bruxelas em 21 de maio de 2014, e que visa o estabelecimento de regras e um procedimento uniforme para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução (MUR) e de um Fundo Único de Resolução (FUR), encontrando-se previstas as verbas de 850 milhões de euros para o Fundo de Resolução e de 852,5 milhões de euros para Fundo de Resolução Europeu” – ver Relatório OE 2020 (página 115).

Questão 4 – Têm sido cumpridos o Acordo Quadro e o Contrato de Abertura de Crédito celebrados entre o Estado português e o Fundo de Resolução em 02/10/2017?

Resposta – O Acordo Quadro e os Contratos de Abertura de Crédito têm vindo a ser cumpridos integralmente. Ao abrigo do Acordo Quadro e do Contrato de Abertura de Crédito celebrados entre o Estado Português e o Fundo de Resolução em 02/10/2017 (conforme alterados) foram concedidos ao Fundo de Resolução empréstimos de 430 milhões de euros, em 2018, e de 850 milhões de euros, em 2019. Em 2020, foi celebrado um novo Contrato de Abertura de Crédito, igualmente ao abrigo do Acordo Quadro, no âmbito do qual foi concedido ao Fundo um empréstimo de 850 milhões de euros. O Ministério das Finanças tem cumprido os respetivos compromissos ao abrigo do Acordo Quadro e do Contrato de Abertura de Crédito, disponibilizando os meios financeiros ao Fundo em caso de incapacidade deste para satisfazer pontual e autonomamente as obrigações eventuais emergentes da execução de contratos da Operação de Venda e, mais concretamente, na execução do Acordo de Capitalização Contingente (celebrado entre o Fundo e o Novo Banco).



Apreciação – Não obstante o reportado, não foi entregue toda a evidência necessária e pretendida para justificar resposta positiva a esta questão, nomeadamente toda a documentação sobre a Operação de Venda de 75% do capital social do Novo Banco, concluída em 18/10/2017. Constatou-se, assim, que o Ministério das Finanças não dispõe de toda a informação sobre essa operação, apesar de ter sido o Ministro de Estado e das Finanças a celebrar (pelo Estado português) o Acordo Quadro para disponibilização de meios financeiros para a satisfação das obrigações do Fundo de Resolução, em 02/10/2017, bem como a sua primeira adenda, em 04/10/2017, e apesar de ter sido a Diretora-Geral do Tesouro e Finanças a celebrar (pelo Estado português) o Contrato de Abertura de Crédito ao Fundo de Resolução, em 02/10/2017, bem como a sua primeira adenda, em 04/10/2017, e o Contrato de Abertura de Crédito ao Fundo de Resolução, em 05/05/2020. Além disso, o exame das primeiras adendas ao Acordo Quadro e ao primeiro Contrato de Abertura de Crédito revela que o respetivo Anexo III (comum aos dois documentos) foi objeto de alteração e substituição, para todos os efeitos legais, pelo Anexo IV dessas Adendas. Ora, tratando-se do Acordo de Capitalização Contingente que seria subscrito à data da Conclusão da Operação de Venda de 75% do capital social do Novo Banco (em 18/10/2017), a versão substituída (o referido Anexo III) não foi enviada nem a alteração foi explicada (ver também parágrafos 31, 32, 130 e 131 do presente relatório).

Questão 5 – A resolução do Banco Espírito Santo “foi a mais desastrosa resolução bancária alguma vez feita na Europa” por terem os ativos incluídos no balanço do Novo Banco sido mal avaliados e mal contabilizados?

Resposta – A frase em causa foi proferida na intervenção do Senhor Ministro de Estado e das Finanças na audição da Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República, de 13 de maio. Tratam-se de declarações feitas em contexto de debate parlamentar. Não obstante, sempre se pode referir que o BES foi o maior banco objeto de uma resolução bancária, tendo em conta o seu peso no sistema. Em 2014, aquando da resolução do BES e da criação do Novo Banco foi injetado capital no valor de 4.900 M€ pelo Fundo de Resolução. À data, foi referido pelos responsáveis políticos que a venda permitiria recuperar esse valor eventualmente com retorno para o Estado. Em dezembro de 2015, na sequência de uma primeira tentativa de venda (interrompida em setembro de 2015), a Autoridade de Resolução decidiu retransmitir cerca de 2.000 M€ de obrigações seniores do Novo Banco para o BES em liquidação, aumentando em 2.000 M€ o capital do Novo Banco, o que permitiu assegurar o cumprimento dos rácios regulatórios. Esta retransmissão de obrigações teve um impacto severo nas condições de financiamento da República em 2016. No segundo processo de venda do Novo Banco, em 2017, o comprador (Lone Star) injetou mais 1.000 M€ de capital, adquirindo 75% do capital do banco. No processo de venda foi definido um perímetro de ativos depreciados que permaneciam no Novo Banco com um valor de 7.838 M€ e que ficaram cobertos pelo Mecanismo de Capital Contingente, cabendo ao Fundo de Resolução a injeção de capital para cobertura de perdas desses ativos que pusessem em causa determinados rácios de capital até ao limite de 3.890 M€. Até ao momento foram utilizados 2.976 M€, um valor inferior às perdas e os custos registados nos ativos desse perímetro, tendo a diferença sido absorvida pelo capital gerado na atividade corrente do Novo Banco. Nestes termos, parece evidente que a resolução realizada, em 2014, não procedeu a uma segregação adequada de ativos depreciados, na medida em que manteve no balanço do Novo Banco os ativos englobados no mecanismo de capital contingente e cujas perdas são de montante elevado. A origem da insuficiente segregação de ativos depreciados indicia que a resolução foi feita sem conhecimento de toda a informação contabilística sobre o efetivo valor dos ativos. Até ao momento, o capital injetado no Novo Banco após a resolução ascende a mais de 10.000 M€, um valor muito superior ao considerado necessário no momento da resolução em 2014.

Apreciação – A frase citada na questão formulada consta da intervenção inicial do Ministro de Estado e das Finanças na audição referida. Tratando-se de declarações proferidas na Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República, pretendeu-se que a resposta antes reportada fosse justificada com a respetiva prova documental (evidência) na posse do Ministério das Finanças. Como só foi remetida esta resposta constata-se que o Ministério não dispõe de outra evidência.

Questão 6 – Os ativos incluídos no balanço do Novo Banco foram objeto de auditoria ou de outro processo de validação?

Resposta – No momento da aplicação da medida de resolução, o Banco de Portugal determinou a realização de uma avaliação aos ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob gestão transferidos para o Novo Banco, nos termos legais vigentes à data. Essa avaliação independente foi efetuada pela PwC (concluída após a resolução). Os seus resultados e ajustamentos foram incorporados no balanço do Novo Banco, conforme resulta da evidência que se junta. O Novo Banco está sujeito a revisão legal de contas e as suas contas anuais são objeto de auditoria pelo respetivo revisor oficial de contas, que emite a Certificação Legal de Contas, anexa às Demonstrações Financeiras dos exercícios de 2017, 2018 e 2019. Em acréscimo, no âmbito da execução dos acordos associados à venda do Novo Banco, foi instituído um mecanismo de acompanhamento e verificação da execução do acordo de capital contingente, que prevê a monitorização pela comissão de acompanhamento e pelo agente de verificação, que emitem pareceres e relatórios que suportam as decisões do Fundo de Resolução (parte no contrato) nessa função de acompanhamento da execução do contrato. A comissão de acompanhamento monitoriza e dá parecer sobre um conjunto alargado de operações no quadro da execução do referido contrato. O agente de verificação avalia e confirma, designadamente, o perímetro e valorização (adequação das perdas) dos ativos integrados e abrangidos pelo referido contrato. Por fim, em cumprimento do disposto na Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, está em curso a auditoria especial determinada na sequência da disponibilização de fundos públicos ao abrigo do Acordo Quadro, referente a 2019 (cujos resultados ainda se aguardam), tendo-se igualmente dado início ao procedimento respeitante à disponibilização de meios financeiros ocorrida em 2020.

Apreciação – Não obstante o reportado, não foi entregue toda a evidência necessária e pretendida para justificar resposta positiva a esta questão. Consta-se que o Ministério das Finanças não dispõe de evidência sobre a validação do limite máximo de 3.890 milhões de euros de perdas nesses ativos que o Mecanismo de Capital Contingente, contratualizado em 2017, obriga o Fundo de Resolução a cobrir. E que também não dispõe de evidência sobre o processo de auditoria às contas do Novo Banco nem sobre os processos de verificação do acordo de capitalização contingente, que são acompanhados pelo Fundo de Resolução, visto também não ter remetido essa evidência.

Apenas foi remetido o comunicado do Banco de Portugal (divulgado no seu portal em 03/12/2014) sobre a avaliação independente referida na resposta. Esse comunicado reporta que a avaliação foi realizada pela PricewaterhouseCoopers & Associados – Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, Lda (PwC), entre os meses de agosto e de novembro de 2014, tendo por referência a data da aplicação da medida de resolução ao BES, e que dela resultaram necessidades de ajustamento de 4.937 milhões de euros, em base consolidada, e de 4.920 milhões de euros, em base individual, face ao valor, mensurado pelo BES à data de referência, do património transferido para o Novo Banco. Desse comunicado consta que os ajustamentos globais apurados pela PwC foram integralmente refletidos nos balanços de abertura do Novo Banco, em base consolidada e em base individual, aprovados em 03/12/2014 pelo respetivo Conselho de Administração, como verificado pela PwC. E que, visando o trabalho da PwC a mensuração dos ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob gestão no momento da respetiva transferência para o Novo Banco, os ajustamentos apurados se tinham registado a montante daquela transferência e os valores inscritos no balanço de abertura do Novo Banco correspondiam ao valor líquido daqueles ajustamentos, pelo que, no início da atividade do Novo Banco, o respetivo balanço se encontrava “limpo” desses efeitos. Consta ainda que, aquando da aplicação da medida de resolução ao BES, o apuramento das necessidades de capital do Novo Banco (4.900 milhões de euros) já tinha por referência a valorização conservadora do património transferido, o que explicava os ajustamentos entretanto apurados pela PwC terem sido integralmente acomodáveis pelo Novo Banco.

Questão 7 – Têm sido cumpridos os acordos celebrados com a Compradora de 75% do capital social do Novo Banco?



Resposta – O Ministério das Finanças não é parte nos contratos associados à operação de venda da participação de 75% do capital social do Novo Banco. As partes são o Fundo de Resolução (vendedor) e a Lone Star (o comprador).

Apreciação – Não foi entregue evidência do cumprimento dos acordos em causa. Consta-se, assim, que o Ministério das Finanças não dispõe dessa informação sobre a operação referida, apesar de ter sido o Ministro de Estado e das Finanças a celebrar (pelo Estado português) o Acordo Quadro para disponibilização de meios financeiros para a satisfação das obrigações do Fundo de Resolução, em 02/10/2017, bem como a sua primeira adenda, em 04/10/2017, e apesar de ter sido a Diretora-Geral do Tesouro e Finanças a celebrar (pelo Estado português) o Contrato de Abertura de Crédito ao Fundo de Resolução, em 02/10/2017, bem como a sua primeira adenda, em 04/10/2017, e o Contrato de Abertura de Crédito ao Fundo de Resolução, em 05/05/2020.

Questão 8 – O impacto adverso da COVID-19 na área das finanças e no âmbito do sistema financeiro tem suscitado a identificação dos riscos significativos (novos ou agravados) e/ou decisões do Governo sobre medidas a tomar para minimizar esse impacto?

Síntese da Resposta – O Governo aprovou medidas de mitigação e atenuação dos efeitos económicos da pandemia Covid-19 nas famílias, empresas e entidades do setor social com reflexo no sistema financeiro. Para proteger esses agentes económicos do choque e contração provocado pela pandemia, o Governo adotou, em especial, uma moratória geral de seis meses sobre operações de crédito, a qual foi posteriormente alargada até março de 2021.

Apreciação – Ver parágrafos 160 a 167 do presente relatório.

Questão 9 – O impacto adverso da COVID-19 na área das finanças e no âmbito do sistema financeiro tem suscitado ao Governo propor ou aceitar propostas de medidas a tomar no âmbito da União Europeia para minimizar tal impacto?

Síntese da Resposta – Destaca-se a proposta de alteração dos Regulamentos (UE) 575/2013 e 2019/876 (relativos aos requisitos de capital das instituições de crédito) apresentada pela Comissão Europeia em 28/04/2020, sobre ajustamentos necessários em resposta à pandemia de COVID-19.

Questão 10 – Há outra informação que seja pertinente prestar no âmbito deste questionário?

Resposta – Não.

Anexo IX – Audição das Entidades

Entidade	Resposta		Alegações	
	Sim	Não	Sim	Não
Exercício do Contraditório				
Presidente do Conselho de Administração do Banco de Portugal (CABP)				
Membro do CABP responsável pelo Departamento de Resolução	X		X	
Diretor do Departamento de Resolução do Banco de Portugal				
Ministro de Estado e das Finanças		X		
Demais Audição – Resposta a Questionário				
Ministro de Estado e das Finanças	X		X	



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Governador

N.º GOV/2020/0203

Das entidades.
Remeta-se ao DA VII
9/07/2020
Juiz Manuel Santos

TRIBUNAL DE CONTAS

E 9687/2020
2020/7/10



Lisboa, 9 de julho de 2020

Exmo. Senhor
Prof. Doutor José Manuel Santos Quelhas
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas

Excelentíssimo Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas,

Senhor Prof. Doutor José Manuel Santos Quelhas,

O Governador do Banco de Portugal, o seu Vice-Governador e o Diretor do seu Departamento de Resolução, notificados pelo Tribunal de Contas, a propósito do relato de auditoria 1/2020, da Área VII desse Tribunal ("Relato de Auditoria") vêm, ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, apresentar a sua pronúncia, o que fazem nos seguintes termos:

1. A título prévio, o Banco de Portugal aproveita a oportunidade da presente audição para saudar o Tribunal de Contas pela adesão à auditoria à atividade preparatória da resolução bancária na União Europeia, conduzida no âmbito do Grupo de Trabalho sobre a União Bancária Europeia, sob a égide do Comité de Contacto dos Presidentes das Instituições Superiores de Controlo da União Europeia.

Tanto quanto é do conhecimento do Banco de Portugal, a referida iniciativa é a primeira auditoria de âmbito europeu ao Mecanismo Único de Resolução que incide sobre o papel das autoridades de resolução nacionais, tendo sido antecedida apenas da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas Europeu ao Conselho Único de Resolução ("CUR"), em 2017.





BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Governador

Considerando a fase de construção em que se encontra a arquitetura de resolução bancária – circunstância que ficou bem patente no Relatório Especial da referida auditoria ao CUR –, o Banco de Portugal entende que é da maior utilidade dispor da avaliação das instituições superiores de controlo, e no caso português, da avaliação do Tribunal de Contas, quanto aos aspetos que devem ser aperfeiçoados ou dinamizados prioritariamente com vista a robustecer aquela arquitetura e torná-la mais eficaz no cumprimento da sua importante missão, no quadro da salvaguarda da estabilidade financeira.

A decisão do Tribunal de Contas de integrar Portugal no grupo de apenas oito Estados-Membros (que inclui ainda a Alemanha, a Áustria, a Espanha, a Estónia, a Finlândia, a Holanda e a Irlanda) que foram abrangidos pela auditoria de âmbito europeu à função de resolução bancária merece, por isso, ser enaltecida.

2. O Banco de Portugal entende ainda que é importante sublinhar que o Relato de Auditoria é o resultado de um extenso e muito aprofundado trabalho de auditoria conduzido pelas equipas do Tribunal de Contas, que envolveu um conjunto muito amplo de pedidos de informação e de documentação, aos quais as equipas do Banco de Portugal deram uma resposta completa e atempada.

Foi com particular agrado que notámos que o Relato de Auditoria não menciona qualquer condicionante à sua elaboração relacionada com a falta de acesso a informação ou documentação solicitadas junto do Banco de Portugal, que, ao longo de vários meses, diligenciou pela partilha de um número muito elevado de documentos, assegurou a resposta a múltiplos pedidos de informação complementares e organizou a realização de várias reuniões presenciais e de entrevistas aos seus colaboradores.

O empenho e a diligência que as equipas do Banco de Portugal colocaram na colaboração com os trabalhos de auditoria, além do cumprimento de um dever legal, foram o reflexo da importância e da utilidade que o Banco de Portugal atribuiu à presente iniciativa e também evidenciam a total



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Governador

disponibilidade do Banco de Portugal para colaborar com o Tribunal de Contas e se submeter, em particular no que concerne à função de resolução, à apreciação desse Tribunal.

3. Feitas estas notas prévias, o Banco de Portugal entende, após análise cuidada do Relato de Auditoria, que as principais conclusões desse Relato não apresentam um retrato fiel do quadro em que se desenvolve a função de resolução bancária em Portugal e não refletem com justiça e adequação os próprios resultados da ação de auditoria.

Várias das concretas situações identificadas nos trabalhos de auditoria merecem a concordância do Banco de Portugal. Porém, essas situações não justificam que delas sejam retiradas as asserções gerais posteriormente vertidas nas conclusões da auditoria.

Assim, o Banco de Portugal preparou uma resposta detalhada e fundamentada às conclusões da auditoria, consubstanciada nos comentários em anexo.

Aqueles comentários encontram-se estruturados em dois grandes blocos: o primeiro, de carácter mais geral, onde nos concentrámos nas duas principais conclusões da auditoria (relacionadas com o modelo de governação e com a atividade do planeamento da resolução) e o segundo, de carácter mais específico, onde apresentamos comentários mais focados em aspetos particulares referidos em determinados parágrafos do Relato de Auditoria.

4. Sem prejuízo dos comentários e das evidências apresentados no documento anexo, importa desde já deixar demonstrado por que razões o Banco de Portugal refuta o juízo de que *“a autoridade nacional de resolução não se encontra habilitada para exercer as suas competências de resolução bancária com independência operacional”*.

De acordo com o Relato de Auditoria, tal juízo assenta, essencialmente, em duas conclusões:



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Governador

- a) Não se encontra assegurada, na opinião do Tribunal de Contas, a exigência legal de independência no exercício da função de resolução face à função de supervisão ou outras funções atribuídas ao Banco de Portugal;
- b) Não foram ainda elaborados planos de resolução para quatro instituições qualificadas como menos significativas e os planos já aprovados apresentam insuficiências.

5. Ainda antes de abordar cada uma daquelas conclusões, impõe-se uma clarificação quanto ao âmbito da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas.

Conforme se refere nos “Termos de Referência” da auditoria, a mesma incidiu sobre a *“atividade preparatória de resolução bancária desenvolvida pela autoridade nacional de resolução, designadamente elaborar planos de resolução de instituições qualificadas como menos significativas”*.

Esse âmbito abrange, portanto, apenas uma parte das competências de resolução bancária atribuídas ao Banco de Portugal.

6. Na realidade, as competências das autoridades nacionais de resolução não se limitam ao universo das instituições qualificadas como menos significativas. Nem se resumem à atividade de elaboração de planos de resolução.

Nos termos do disposto no Regulamento relativo ao Mecanismo Único de Resolução¹, ainda que o Conselho Único de Resolução seja a entidade responsável por elaborar os planos de resolução e adotar todas as decisões relacionadas com a resolução de instituições significativas, o CUR atua em

¹ Regulamento (UE) n.º 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014, que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução bancária (“Regulamento do MUR”).



[Handwritten signature]



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Governador

conjunto com as autoridades nacionais de resolução, não só no plano operacional e técnico (através de equipas conjuntas, designadas de equipas internas de resolução compostas por colaboradores do CUR e por colaboradores das autoridades nacionais de resolução, e que estão consagradas no Regulamento do MUR), mas também no plano decisório, dado que as autoridades nacionais de resolução participam, a título próprio, no processo decisório do CUR relativamente às instituições estabelecidas no respetivo Estado-Membro.

O Banco de Portugal, tal como as restantes autoridades nacionais de resolução, desempenha, por isso, um importante papel nos trabalhos relativos ao planeamento de resolução das instituições significativas.

Esse papel é desempenhado ao abrigo de competências próprias, legalmente consagradas, e constitui uma importantíssima dimensão da atuação do Banco de Portugal enquanto autoridade nacional de resolução, tanto mais que o universo de instituições significativas representa cerca de 80% do ativo total do sistema bancário nacional e integra, pela sua própria natureza, as instituições cuja hipotética insolvência comportaria maior risco para a estabilidade financeira e para o erário público.

A atuação do Banco de Portugal no que se refere às instituições significativas não foi, porém, abrangida pelo âmbito da auditoria do Tribunal de Contas, o que é perfeitamente compreensível dado que, relativamente a essa vertente da atuação do Banco de Portugal, a competência decisória reside no Conselho Único de Resolução, que se encontra fora do âmbito jurisdicional do Tribunal de Contas.

Ainda que esse recorte do âmbito da auditoria seja natural, importa sublinhar que o retrato completo da atuação do Banco de Portugal enquanto autoridade nacional de resolução, e do seu Departamento de Resolução, não pode ser efetuado sem ter presente a dimensão da sua ação que diz respeito às instituições significativas.

[Handwritten signature]



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Governador

7. Por outro lado, a atuação das autoridades de resolução não se resume à elaboração de planos de resolução. É também competência própria das autoridades de resolução, nos termos da lei, dar execução a medidas de resolução, o que, no caso do Banco de Portugal, implica dar continuidade aos processos iniciados em 2014 e em 2015 com as medidas de resolução aplicadas ao Banco Espírito Santo, S.A., e ao BANIF – Banco Internacional do Funchal, S.A., à semelhança do que sucede, por exemplo, com o CUR no que se refere à medida de resolução aplicada ao Banco Popular Español, S.A.

Acresce que, dada a fase inicial de construção da arquitetura de resolução bancária, as autoridades de resolução enfrentam ainda muitas exigências relacionadas com o aperfeiçoamento ou a densificação do quadro normativo, a concepção de políticas internas ou o desenvolvimento e operacionalização de procedimentos e práticas de atuação.

Todas estas atividades constituem também dimensões importantes da atividade do Banco de Portugal e a todas elas o Banco de Portugal tem de consagrar esforços relevantes.

Mas também estas dimensões se encontraram excluídas do âmbito da auditoria do Tribunal de Contas, o que também se compreende dado que a ação de auditoria se enquadra numa iniciativa de âmbito europeu que se foca especificamente na atividade de elaboração de planos de resolução.

Mais uma vez se compreendendo os critérios seguidos na definição do âmbito da auditoria, a realidade é que também esta dimensão da ação do Banco de Portugal é fundamental para que se possa fazer um juízo completo sobre a sua capacitação e o seu desempenho.

8. Ainda que por razões inteiramente compreensíveis, a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas abrangiu, portanto, apenas uma específica vertente de entre as múltiplas dimensões da atuação do Banco de Portugal, na qualidade de autoridade nacional de resolução, todas elas constituindo competências próprias das autoridades de resolução, nos termos do quadro jurídico da União Europeia.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Governador

Por ter sido assim, importa reconhecer que, independentemente do juízo que se possa formar quanto à habilitação do Banco de Portugal para exercer a competência especificamente relacionada com o *planeamento de resolução* e, dentro dessa, do *planeamento de resolução relativo apenas às instituições qualificadas como menos significativas*, esse juízo não é suficiente para que se conclua quanto à habilitação da autoridade de resolução para exercer as suas competências, em termos gerais.

Esta clarificação, só por si, é determinante para enquadrar a avaliação global feita no Relato de Auditoria quanto ao exercício das competências de resolução bancária por parte do Banco de Portugal.

Por essa razão, o Banco de Portugal considera imprescindível – por razões de rigor e justiça – que as conclusões da ação de auditoria sejam enquadradas de acordo com as fronteiras do respetivo âmbito e seja evitado extrapolar para o plano global da atuação da autoridade nacional de resolução conclusões que resultaram de um objeto de análise muito circunscrito.

9. Retomando a análise das duas principais conclusões do Relato de Auditoria, o Banco de Portugal reconhece a pertinência de algumas das situações identificadas na auditoria realizada pelo Tribunal de Contas, mas discorda que:

- i) O atual modelo de governação da função de resolução não assegure a exigência legal de independência operacional da função de resolução;
- ii) O estágio atual de elaboração de planos de resolução para as instituições qualificadas como menos significativas traduza algum tipo de insuficiência ou sequer um atraso no processo de construção da arquitetura de resolução.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Governador

10. Relativamente ao modelo de governação da função de resolução, importa começar por assinalar que o Relato de Auditoria reconhece importantes vantagens na cumulação da função de resolução e da função de supervisão prudencial numa mesma autoridade.

Conforme se refere no Relato de Auditoria, essa cumulação apresenta ganhos de eficácia (*“devido ao conhecimento técnico e à experiência dos [recursos humanos do Banco de Portugal], potencia a habilitação para o exercício das funções [de resolução]”*) e de eficiência (*“além de reduzir os encargos com serviços de apoio e facilitar a comunicação e a partilha de informação para efeito da necessária cooperação”*).

Ou seja, o Tribunal de Contas reconhece que a integração da função de resolução no Banco de Portugal é uma solução eficaz e mais eficiente. No entanto, considera que sobre essas vantagens materiais prevalece uma exigência legal de independência operacional da função de resolução, que o Tribunal de Contas considera que não se encontra assegurada.

11. Sem prejuízo dos comentários mais detalhados e das evidências apresentadas no documento anexo, importa desde já sublinhar que aquela exigência legal está a ser cumprida e é compatível com a integração da função de resolução no Banco de Portugal.

12. Com efeito, a possibilidade de as autoridades de resolução nacionais serem os bancos centrais nacionais e de existir cumulação, numa mesma autoridade nacional, das funções de resolução e de supervisão prudencial encontra-se expressamente prevista na Diretiva 2014/59/EU do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de maio de 2014 que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento (“BRRD”), sendo, portanto, inteiramente conforme com o direito da União Europeia.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Governador

Aquela Diretiva da União Europeia estipula, efetivamente, que, nos casos em que a função de resolução é cumulada com outras funções numa mesma autoridade nacional, então deve ser assegurada (destaque adicionado) *“a existência de independência operacional (...) entre a função de resolução e as funções de supervisão ou outras da autoridade em causa”*.

O conceito de independência operacional encontra-se densificado na própria Diretiva, que estipula, a esse respeito, que (destaque adicionado): *“[o] pessoa que exerce as funções confiadas à autoridade de resolução pela presente diretiva deve pertencer a uma estrutura organizacional distinta e ter linhas hierárquicas separadas do pessoal encarregado das tarefas previstas pelo Regulamento (UE) n.º 575/2013 e pela Diretiva 2013/36/UE, ou do pessoal que assume as outras funções da autoridade em causa”*.

Foi neste quadro que, para garantir o cumprimento das exigências europeias nesta matéria, o Banco de Portugal instituiu precisamente um conjunto de medidas tendentes a atenuar o risco da existência de conflito de interesses, com destaque para:

- (i) A criação de um Departamento de Resolução, autónomo de qualquer outro Departamento do Banco de Portugal,
- (ii) O estabelecimento de linhas de reporte separadas (entre a supervisão prudencial e qualquer outra função e a função de resolução) até ao nível decisório mais elevado e que permitem que ambas as funções estejam organizacionalmente inseridas ao mesmo nível hierárquico e não dependentes uma da outra em termos orçamentais ou de gestão de recursos humanos; e
- (iii) A atribuição do pelouro do Departamento de Resolução a um membro do Conselho de Administração que não é responsável pelas matérias de supervisão prudencial (seja ela de natureza micro ou macro).



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Governador

13. Da leitura do Relato de Auditoria resulta que o Tribunal de Contas expande o conceito de independência *operacional* até à própria *competência decisória*, parecendo defender que a separação operacional e de linhas hierárquicas não é suficiente se não existir uma diferenciação “jurídica” entre as entidades competentes para decidir relativamente a cada uma das matérias.

Este entendimento não encontra acolhimento na Diretiva da União Europeia e contraria aquela que é a inclinação absolutamente maioritária nos Estados-Membros da zona euro em termos de governo das respetivas autoridades de resolução.

14. Conforme se pode constatar nos dados que apresentamos no documento anexo, em 17 dos 19 Estados-Membros que integram a União Bancária as competências de resolução bancária, nomeadamente no que se refere à elaboração de planos de resolução, encontram-se atribuídas à mesma autoridade que desempenha as funções de supervisão prudencial. Somente na Finlândia e na Eslováquia é que as competências de resolução bancária e de supervisão prudencial não se encontram atribuídas à mesma autoridade. Aliás, mesmo a Alemanha, que inicialmente desenhou o governo da sua autoridade de resolução totalmente separado, em termos institucionais, da função de supervisão prudencial, reviu a sua posição e concentra hoje ambas as funções na mesma entidade jurídica (o BaFin – Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, que é a autoridade de supervisão e que passou a ser também, desde 2018, a autoridade nacional de resolução).

15. Esta matéria – i.e. a aplicação da exigência legal de separação operacional entre a função de resolução e as demais funções exercidas por uma mesma autoridade nacional – já foi



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Governador

Inclusivamente apreciada pela Comissão Europeia, no âmbito de um procedimento formal de esclarecimento de dúvidas interpretativas sobre a Diretiva da União Europeia 2.

A Comissão Europeia elegeu, para efeitos da densificação do conceito de separação operacional, dois requisitos essenciais:

- Os recursos humanos que trabalhem em matérias de resolução devem estar separados dos recursos humanos dedicados a outras funções, o que significa que não devem ser as mesmas pessoas e devem estar colocados em estruturas/departamentos autónomos e separados; e
- A função de resolução deve ter linhas de reporte separadas, podendo encontrar-se a determinada altura da estrutura hierárquica com as linhas de reporte de outras funções, idealmente no nível imediatamente anterior ao órgão máximo de decisão da autoridade.

16. Ainda a propósito da questão da independência operacional da função de resolução, constata-se, que o Relato de Auditoria se refere indistintamente à função de supervisão para apontar a existência de interesses conflitantes com a função de resolução. Sucede que a função de supervisão prudencial e a função de supervisão comportamental têm, naturezas bem distintas e prosseguem diferentes finalidades, de tal ordem que a função de supervisão prudencial é hoje prosseguida no quadro do Mecanismo Único de Supervisão, ao qual não estão atribuídas – precisamente em razão da diferente natureza das funções – competências em matéria de supervisão comportamental.

2 Pronúncia dos serviços da Comissão Europeia sobre a interpretação do requisito de separação operacional entre a função de supervisão e a função de resolução, de julho de 2015, disponível aqui: https://eba.europa.eu/single-rule-book-ga/-/qna/view/publicid/2015_2074



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Governador

Esta distinção entre a função de supervisão *prudencial* e a função de supervisão *comportamental* não é assegurada no Relato de Auditoria e daí decorre a conclusão – incorreta, portanto – de que a cumulação, no mesmo membro do Conselho de Administração, da responsabilidade pelo Departamento de Resolução e do Departamento de Supervisão Comportamental constitui uma limitação ao cumprimento do dever de separação operacional da função de resolução face à função de supervisão prudencial, apesar de não se conhecerem riscos de conflito de interesses entre a função de resolução bancária e a função de supervisão comportamental e de ser evidente que a separação (operacional) da função de resolução bancária que se encontra preconizada no Direito da União Europeia diz respeito à supervisão prudencial e não à supervisão comportamental.

17. O Banco de Portugal discorda, portanto, que no quadro atual não esteja a ser assegurada a exigência legal de separação operacional da função de resolução.

Tal não significa, no entanto, que não se possa reconhecer que há espaço para aperfeiçoamento do quadro vigente e algumas das situações identificadas na auditoria realizada pelo Tribunal de Contas (como, por exemplo, as limitações na autonomização das contas relativas à função de resolução) são efetivamente úteis para demonstrar que existem, de facto, aspetos suscetíveis de melhoria. Mas não deve confundir-se aquilo que são aspetos a melhorar com eventuais incumprimentos de requisitos legais.

As recomendações do Tribunal de Contas nesta matéria seriam, portanto, mais apropriadamente enquadradas numa lógica de melhoria e de boas práticas, que o Banco naturalmente tomará em devida consideração.

18. Quanto às conclusões do Relato de Auditoria relativas ao estágio atual de elaboração de planos de resolução para as instituições qualificadas como menos significativas, o Banco de Portugal



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Governador

confirma que existem ainda quatro instituições menos significativas para as quais não foram elaborados os respetivos planos de resolução.

Essas instituições representam menos de 2% do ativo total do sistema bancário, o que significa que, a esta data, existem já planos de resolução para um conjunto de instituições que ultrapassa 98% do ativo total do sistema bancário nacional.

19. Contrariamente à avaliação que é feita no Relato de Auditoria, o progresso registado no processo de elaboração de planos de resolução para instituições menos significativas deve ser considerado satisfatório, estando perfeitamente alinhado com o registo apresentado para o conjunto da União Bancária.

Como acima se referiu, e adiante se sublinhará, a arquitetura de resolução encontra-se numa fase de construção. Em Portugal, como nos restantes Estados-Membros que integram a União Bancária e no Conselho Único de Resolução, a elaboração de planos de resolução encontra-se na sua fase inicial, em que estão a ser elaborados, pela primeira vez, planos de resolução para cada uma das instituições de crédito autorizadas. A generalidade das autoridades de resolução da União Bancária adotou, por isso, abordagens graduais na elaboração das primeiras versões dos planos de resolução.

É a essa luz que se explica que, conforme evidenciado no Relatório Anual do CUR relativo a 2019, recentemente publicado, até à data tenham sido elaborados planos de resolução para cerca de 85% das instituições menos significativas no espaço da União Bancária. De acordo com o plano de atividades do CUR para 2020, prevê-se que no final de 2020 existam planos de resolução para 90% das instituições menos significativas no espaço da União Bancária. Ainda de acordo com o CUR, apenas em 2021 deverão existir planos de resolução para todas as instituições menos significativas na União Bancária.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Governador

Os números observados em Portugal estão, portanto, em linha com o registo atualmente observado para a generalidade da União Bancária, mas suplantam o registo prospetivado para 2020 e 2021, dado que, conforme foi reportado ao Tribunal de Contas, o Banco de Portugal perspetiva que existirão planos de resolução para todas as instituições menos significativas já no final de 2020.

20. A mesma lógica de progressividade é aplicável ao conteúdo dos planos de resolução. Tal como tem vindo a fazer o Conselho Único de Resolução relativamente aos planos das instituições significativas e também tem vindo a ser feito pela generalidade das autoridades nacionais de resolução, os planos de resolução serão necessariamente aprofundados e aperfeiçoados progressivamente, sendo natural que as suas primeiras versões não cumpram os padrões de exigência que serão aplicáveis à medida que o processo de planeamento se vai consolidando.

O Banco de Portugal reconhece, por isso, a pertinência da situação identificada pelo Tribunal de Contas quando afirma, no seu Relato de Auditoria, que *“foram detetadas insuficiências em planos aprovados que importa suprir através da revisão permanente e atualizada do seu conteúdo”*.

As situações a que se refere o Relato de Auditoria são, porém, a decorrência normal da abordagem seguida em Portugal e no conjunto da União Bancária para o processo plurianual de elaboração de planos de resolução. Nessa perspetiva, essas situações não constituem insuficiências face àquilo que se entendem ser os padrões exigíveis no presente momento.

21. No que se refere, mais concretamente, ao facto de não terem sido ainda fixados requisitos mínimos de fundos próprios e de passivos elegíveis (“MREL”), também isso reflete a abordagem gradual prosseguida na elaboração de planos de resolução.

À semelhança da abordagem prosseguida pelo Conselho Único de Resolução no que respeita aos planos de resolução das instituições significativas, e numa lógica de proporcionalidade, considerou-



[Handwritten signature]



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Governador

se que a fixação de requisitos de MREL não deveria integrar as primeiras versões dos planos de resolução das instituições menos significativas.

Tendo em conta a novidade deste requisito e a originalidade da sua configuração (que apresenta distinções relevantes face a outros requisitos de natureza prudencial existentes), surgiram desde cedo incertezas relevantes quanto ao seu cálculo e aplicação. A opção de não definição de MREL vinculativo no âmbito da aprovação dos primeiros planos de resolução em Portugal para as instituições menos significativas foi precisamente motivada por uma consciência forte no Banco de Portugal quanto à necessidade de minimização do risco em estabelecer requisitos que poderiam ser imprecisos na sua magnitude, conduzindo os grupos ou instituições a tomar decisões de negócio, com eventuais impactos na sua rentabilidade, fundados em informações que poderiam sofrer ajustes não negligenciáveis no curto prazo.

Deve ter-se presente, porém, que, em qualquer caso, o cumprimento de tais requisitos – mesmo que tivessem sido fixados – não seria exigível no imediato, dado o regime de transição previsto na BRRD.

É, portanto, o próprio regime jurídico aplicável aos requisitos de MREL que consagra o atual período como um período de transição, no decurso do qual o cumprimento desses requisitos não é ainda exigível.

Esse dado não é mencionado no Relato de Auditoria, mas é essencial para avaliar a (menor) materialidade e a (menor) relevância do facto de não terem sido ainda fixados requisitos vinculativos de MREL nos planos de resolução das instituições menos significativas.

22. Ainda a este respeito, o Banco de Portugal tem bem presente que a existência de suficiente capacidade de absorção de perdas na estrutura de passivos das instituições de crédito é condição essencial para a plena eficácia das medidas de resolução que venham a ser aplicadas no futuro. A

[Handwritten initials]



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Governador

fixação desses requisitos integrará as próximas versões dos planos de resolução das instituições menos significativas.

Quanto aos planos já aprovados, embora reconhecendo que os mesmos não previram requisitos de MREL, o Banco de Portugal considera que, pelas razões atrás mencionadas, essa ausência não justifica o juízo de incompletude que é feito no Relato de Auditoria ou, pelo menos, que esse juízo deve ser acompanhado de uma nota de enquadramento sobre o regime transitório aplicável aos requisitos de MREL.

23. Como última nota, importa realçar que, como acima se referiu, a arquitetura de resolução bancária encontra-se ainda em fase de construção em toda a União Bancária.

O processo de criação das condições para que todas as instituições de crédito na União Bancária possam ser objeto de medidas de resolução sem que tal coloque em risco a estabilidade financeira e garanta a proteção do erário público é um processo plurianual, que está ainda em curso, não só em Portugal, como nos restantes Estados-Membros da União Europeia.

A auditoria à atividade preparatória da resolução bancária na União Europeia, na qual se integra a presente iniciativa do Tribunal de Contas, é especialmente oportuna por ter lugar precisamente nessa fase inicial de capacitação das autoridades de resolução e de criação das condições de “resolubilidade” nas instituições de crédito.

É, no entanto, fundamental – para garantir uma correta leitura dos resultados destas auditorias – que os resultados sejam enquadrados à luz desse estágio de implementação em que se encontra a função de resolução bancária.

Foi, aliás, precisamente isso que o Tribunal de Contas Europeu garantiu, na sua auditoria ao Conselho Único de Resolução. Como se refere no Relatório Especial n.º 23/2017, do Tribunal de Contas de Contas Europeu, “o planeamento da resolução é um trabalho em curso” e “[o] CUR está



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Governador

ainda numa fase inicial da sua existência. A sua criação a partir do nada, num prazo muito curto, constituiu um desafio muito importante para a sua gestão, e a legislação aplicável continha poucas disposições para uma abordagem faseada da execução, ao mesmo tempo que definia um enorme número de tarefas a realizar. Todas as insuficiências detetadas pelo Tribunal devem ser consideradas neste contexto”.

24. Esta última clarificação é imprescindível, dado que grande parte das situações identificadas no Relato de Auditoria encontram justificação precisamente na circunstância de nos encontrarmos numa fase inicial de implementação da função de resolução bancária.

A comprová-lo está o facto de uma larga maioria das recomendações formuladas no âmbito do Relato de Auditoria e que são dirigidas ao Banco de Portugal ser coincidente com as ações que já se encontravam previstas no plano de atividades do Departamento de Resolução, o que é, na verdade, uma manifestação evidente de como o mandato cometido ao Banco de Portugal em matéria de resolução no geral, e do planeamento da resolução em particular, está apoiado num processo de crescimento e melhoramento gradual mas constante, assente na inegável necessidade de definição de prioridades de trabalho para os primeiros anos e evoluindo, posteriormente, para níveis de cobertura crescente em todas as áreas de ação cometidas às autoridades de resolução.

Desse conjunto de recomendações destacaríamos as seguintes que, em momento bem anterior à elaboração do Relato de Auditoria, constavam já no plano de atividades do Departamento de Resolução para 2020, de que foi dado conhecimento ao Tribunal de Contas:

- Elaboração de planos de resolução para as instituições menos significativas para as quais ainda não foi adotado nenhum plano, marcando o fim da primeira etapa do roteiro para a resolubilidade destas instituições com planos de resolução para todas as instituições;
- Aprofundamento e melhoria das análises subjacentes aos planos de resolução adotados anteriormente;



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Governador

- Adoção das primeiras decisões quanto ao requisito mínimo de fundos próprios e passivos elegíveis (MREL) para as instituições menos significativas;
- Desenvolvimento de metodologias que permitam maior uniformização e consistência na abordagem ao planeamento de resolução das diversas instituições e melhorar a eficiência na exploração da informação recebida. Nesse âmbito, foi dada prioridade à finalização de uma metodologia de avaliação de funções críticas e o desenvolvimento de uma metodologia de avaliação de interesse público;
- Definição de procedimentos operacionais a aplicar em situações de emergência, tendo em vista o incremento do “nível de prontidão” do Banco de Portugal numa situação de crise;
- Reforço do quadro técnico do Departamento, tendo em vista o preenchimento do *headcount* aprovado.

25. Face ao exposto, que é complementado e densificado no documento anexo, considera-se que:

- O Tribunal de Contas reconhece que a integração da função de resolução bancária no Banco de Portugal apresenta, em termos materiais, vantagens em matéria de eficácia e de eficiência, mas entende que sobre essas vantagens materiais prevalece uma exigência legal de independência operacional da função de resolução que – no entendimento do Tribunal de Contas – não se encontra a ser assegurada;
- O direito da União Europeia exige efetivamente que seja assegurada a independência operacional da função de resolução. Mas claramente não exige separação ao nível da competência decisória, estabelecendo requisitos de separação focados no plano operacional e funcional;



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Governador

- O modelo adotado em Portugal, por Lei da Assembleia da República, e posteriormente implementado pelo Banco de Portugal dá cumprimento aos requisitos decorrentes da Diretiva da União Europeia, tal como interpretados também pela Comissão Europeia;
- Não existe violação da exigência legal de independência operacional da função de resolução, ainda que se possa reconhecer que existam oportunidades de melhoria no modelo de governação da função de resolução;
- Em 17 das 19 autoridades nacionais de resolução da União Bancária as competências de resolução bancária, nomeadamente no que se refere à elaboração de planos de resolução, encontram-se atribuídas à mesma autoridade que desempenha as funções de supervisão prudencial;
- O Relato de Auditoria refere-se indistintamente à função de supervisão para apontar a existência de Interesses conflitantes com a função de resolução, daí decorrendo a conclusão – incorreta, portanto – de que a cumulação, no mesmo membro do Conselho de Administração, da responsabilidade pelo Departamento de Resolução e do Departamento de Supervisão Comportamental constitui também uma limitação ao cumprimento do dever de Independência operacional da função de resolução.
- A auditoria realizada pelo Tribunal de Contas abrangeu apenas uma específica vertente (a elaboração de planos de resolução para as instituições menos significativas) de entre as múltiplas dimensões da atuação do Banco de Portugal enquanto autoridade nacional de resolução;
- Ainda que esse recorte do âmbito da auditoria seja natural, o retrato completo da atuação do Banco de Portugal enquanto autoridade nacional de resolução, e do seu Departamento de Resolução, não pode ser efetuado sem ter presente todas as dimensões da sua ação;
- As instituições para as quais já existem atualmente planos de resolução representam mais de 98% do ativo total do sistema bancário nacional e as instituições menos significativas



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Governador

nacionais para as quais não foram ainda elaborados planos de resolução representam menos de 2% do ativo total do sistema bancário;

- O progresso registado pelo Banco de Portugal no processo de elaboração de planos de resolução para instituições menos significativas está em linha com o registo observado na União Bancária e deverá até suplantar esse registo, dado que, de acordo com o CUR apenas deverão existir planos de resolução para todas as instituições menos significativas da União Bancária em 2021, meta que em Portugal deverá ser atingida em 2020;
- O processo de elaboração de planos de resolução é, no Banco de Portugal como nas restantes autoridades de resolução da União Bancária, um processo gradual, no âmbito do qual os planos serão progressivamente densificados e aperfeiçoados;
- O cumprimento dos requisitos de fundos próprios e passivos elegíveis não seria exigível atualmente, mesmo que esses requisitos tivessem sido fixados nos planos de resolução já aprovados;
- A arquitetura de resolução bancária encontra-se em fase de construção em toda a União Bancária, sendo fundamental que qualquer avaliação da atuação das autoridades de resolução (em Portugal ou em qualquer outro Estado-Membro) seja feita a essa mesma luz.

Deste modo, tendo em conta tudo quanto antecede, o Banco de Portugal solicita ao Tribunal de Contas que:

- a) Reaprecie o seu juízo sobre o modo como está a ser executada a exigência legal de separação da função de resolução, enquadrando a sua avaliação do quadro vigente e as suas recomendações numa lógica de aperfeiçoamento e de melhoria mas não de imperativo decorrente de qualquer violação de exigências legais;



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Governador

- b) Reaprecie a sua conclusão de que a autoridade nacional de resolução não se encontra habilitada para exercer as suas competências de resolução bancária com independência operacional;
- c) Enquadre a sua avaliação no contexto de construção da arquitetura de resolução bancária, assim oferecendo aos destinatários do relatório da auditoria um quadro mais completo sobre o objeto da auditoria.

26. Em qualquer caso, e sobretudo na eventualidade de estes comentários não serem acolhidos, o Banco de Portugal tem a expectativa de que o presente ofício e o documento anexo integrem a versão final do relatório de auditoria, dado que são elementos essenciais para interpretar as conclusões da auditoria e as recomendações do Tribunal de Contas.

O Banco de Portugal mantém-se totalmente disponível para qualquer contributo adicional que o Tribunal de Contas entenda pertinente.

Subscrevemo-nos com os melhores cumprimentos,

João Freitas
Diretor Depto de Resolução

Luís Máximo dos Santos
Vice-Governador

Carlos da Silva Costa
Governador



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

**EXERCÍCIO DE CONTRADITÓRIO AO
RELATO DE AUDITORIA 1/2020 DO TRIBUNAL DE CONTAS
– COMENTÁRIOS DO BANCO DE PORTUGAL –**

I. COMENTÁRIOS GERAIS

1. O Relato de Auditoria apresenta, como conclusão geral, a de que *“a [autoridade nacional de resolução] ainda não se encontra habilitada (dotada dos meios adequados e preparada) para exercer as suas competências de resolução bancária com independência operacional”*.

Aquela conclusão assenta, essencialmente, no juízo formulado pelo Tribunal de Contas quanto a duas questões centrais:

- a) O atual modelo de governo da autoridade nacional de resolução e a sua compatibilidade com as exigências europeias a esse propósito; e
- b) O processo de planeamento da resolução das instituições menos significativas conduzido pelo Banco de Portugal.

2. A análise apresentada no Relato de Auditoria relativamente a estas duas questões justifica a formulação de um conjunto de comentários e observações que, estamos convictos, são pertinentes e adequados para fazer reavaliar algumas das afirmações contidas no Relato e, sobretudo, alterar as conclusões gerais supra mencionadas.



a) **Modelo de governo da autoridade nacional de resolução e sua compatibilidade com as exigências europeias**

3. Quanto à primeira questão, importa começar por assinalar que o Relato de Auditoria reconhece importantes vantagens na cumulação da função de resolução e da função de supervisão prudencial no Banco de Portugal.

Conforme se refere no Relato de Auditoria, essa cumulação apresenta ganhos de eficácia (§56: *“devido ao conhecimento técnico e à experiência dos [recursos humanos do Banco de Portugal], potencia a habilitação para o exercício das funções [de resolução]”*) e de eficiência (§56: *“além de reduzir os encargos com serviços de apoio e facilitar a comunicação e a partilha de informação para efeito da necessária cooperação”*).

Ou seja, o Tribunal de Contas reconhece que a integração da função de resolução no Banco de Portugal é uma solução eficaz e mais eficiente.

No entanto, considera que sobre essas vantagens materiais prevalece uma exigência legal de independência operacional da função de resolução, que o Tribunal de Contas considera que não se encontra assegurada.

4. Esse juízo assenta nos seguintes argumentos principais:

- (i) **Ausência de uma efetiva separação no plano decisório**, dado que as decisões em matéria de resolução são tomadas pelo Conselho de Administração do Banco de Portugal (que é também responsável pela adoção de decisões no âmbito de outras competências atribuídas ao banco central) ou pelo seu membro responsável pelo pelouro do Departamento de Resolução (que cumula com o pelouro de outros departamentos, incluindo com o Departamento de Supervisão Comportamental).
- (ii) **Desempenho, pelo Departamento de Resolução, de outras funções para além daquelas associadas ao estatuto de autoridade nacional de resolução**, como o acompanhamento da atividade do Fundo de Garantia de Depósitos e do Fundo de Resolução;



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

- (iii) **Insuficiências operacionais resultantes de o Departamento de Resolução ser um dos serviços do Banco de Portugal, incluindo insuficiência de recursos humanos alocados à função de resolução, ausência da autonomização de contas da função de resolução dentro do Banco de Portugal e partilha de sistemas de informação.**

1) Sobre a ausência de uma efetiva separação no plano decisório

5. Quanto ao primeiro argumento, relacionado com a cumulação de funções ao nível decisório, é importante notar, em primeiro lugar, que a Diretiva 2014/59/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento (“BRRD”) reconheceu aos legisladores nacionais considerável latitude na escolha do modelo institucional para efeitos do estabelecimento da autoridade de resolução.

Nos termos dessa Diretiva, as autoridades de resolução podem ser bancos centrais nacionais, ministérios ou outras autoridades administrativas públicas, podendo ser também, a título excecional, a autoridade competente em matéria de supervisão prudencial.

Ou seja, a possibilidade de as autoridades de resolução nacionais serem os bancos centrais nacionais e de existir cumulação, numa mesma autoridade nacional, das funções de resolução e de supervisão prudencial encontra-se expressamente prevista na Diretiva da União Europeia e é, portanto, inteiramente conforme com o direito da União.

6. A opção oferecida pela Diretiva da União Europeia de atribuição da função de resolução (no todo ou em parte) à mesma entidade à qual compete a função de supervisão prudencial foi a escolhida pelo legislador português e também por outros 16 Estados-Membros que integram a União Bancária.

Como se pode observar no Quadro 1, em 17 dos 19 Estados-Membros que integram a União Bancária, a função de resolução bancária foi atribuída à mesma autoridade que desempenha as funções de supervisão prudencial.



Somente na Finlândia e na Eslováquia é que as competências de resolução bancária e de supervisão prudencial não se encontram atribuídas à mesma autoridade. E mesmo a Alemanha, que inicialmente desenhou o governo da sua autoridade de resolução totalmente separado, em termos institucionais, da função de supervisão prudencial, reviu a sua posição e concentra hoje ambas as funções na mesma entidade jurídica (o BaFin, que é a autoridade de supervisão e que passou a ser também, apenas desde 2018, a autoridade nacional de resolução).

Quadro 1: Modelos institucionais vigentes nos Estados-Membros que integram a União Bancária

	Resolução e Supervisão Prudencial atribuídas à mesma autoridade	Resolução integrada no banco central	Autoridade nacional de resolução	Autoridade nacional de supervisão	Banco central
Portugal	Sim	Sim			Banco de Portugal
Bélgica	Sim	Sim			Nationale Bank van België
Chipre	Sim	Sim			Central Bank of Cyprus
Grécia	Sim	Sim			Bank of Greece
Irlanda	Sim	Sim			Central Bank of Ireland
Itália	Sim	Sim			Banca d'Italia
Lituânia	Sim	Sim			Lietuvos Bankas
Países Baixos	Sim	Sim			De Nederlandsche Bank
Eslóvenia	Sim	Sim			Banka Slovenije
Franga	Sim	Sim			ACPR - Funciona (junto do Banque de France - Banque de France
Espanha (1)	Sim, quanto à função de planeamento	Sim, quanto à função de planeamento			Banco de España
					FROB
Alemanha	Sim	Não	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht	Deutsche Bundesbank	
Áustria	Sim	Não	Finanzmarktaufsicht	Oesterreichische Nationalbank	
Estónia	Sim	Não	Finantsinspektorioon	Eesti Pank	
Letónia	Sim	Não	Financial and Capital Market Commission	Latvijas Banka	
Luxemburgo	Sim	Não	Commission de Surveillance du Secteur Financier	Banque centrale de Luxembourg	
Malta	Sim	Não	Malta Financial Services Authority	Central Bank of Malta	
Finlândia	Não	Não	Finanssvalvonta	Rahotusvalvonta	Finlands Bank
Eslováquia	Não	Não	Slovak Resolution Council	Národná banka Slovenska	

(1) Em Espanha, a função de resolução encontra-se atribuída a duas autoridades: o Banco de España é a autoridade de resolução competente para as atividades de elaboração de planos de resolução (função que acumula com as de supervisão prudencial) e o FROB é competente para dar execução a medidas de resolução.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

7. Também fora da União Europeia se observa que a cumulação da função de resolução bancária com a função de supervisão prudencial é a solução institucional predominante em países com forte tradição em matéria de resolução, como os Estados Unidos da América (em que a Federal Reserve Board e a Federal Deposit Insurance Company são ambas autoridades de resolução e de supervisão) ou o Reino Unido (em que o Banco de Inglaterra acumula as duas funções).

8. A exigência legal de separação operacional da função de resolução a que se refere o Relato de Auditoria diz respeito à condição estipulada na BRRD para que seja admissível a cumulação da função de resolução bancária e da função de supervisão prudencial numa mesma autoridade: a necessidade de ser assegurada (destaque adicionado) *“a existência de independência operacional (...) entre a função de resolução e as funções de supervisão ou outras da autoridade em causa”* e de *“medidas estruturais adequadas para assegurar a independência operacional e para evitar conflitos de interesse entre as funções de supervisão (...) e as funções atribuídas às autoridades de resolução pela presente diretiva”* (cfr. artigo 3.º, n.º 3, da BRRD).

O conceito de separação operacional encontra-se densificado na própria Diretiva, que estipula, a esse respeito, que (destaque adicionado): *“[o] pessoa que exerce as funções confiadas à autoridade de resolução pela presente diretiva deve pertencer a uma estrutura organizacional distinta e ter linhas hierárquicas separadas do pessoal encarregado das tarefas previstas pelo Regulamento (UE) n.º 575/2013 e pela Diretiva 2013/36/UE, ou do pessoal que assume as outras funções da autoridade em causa”* (cfr artigo 3.º, n.º 3, 2.º parágrafo).

9. Da leitura do Relato de Auditoria resulta que o Tribunal de Contas expande o conceito de independência operacional até à própria *competência decisória*, parecendo assumir que não pode existir separação operacional se não existir uma diferenciação “jurídica” entre as entidades competentes para decidir relativamente a cada uma das matérias.

Contudo, para além de contrariar aquela que é, como acima se demonstrou, a tendência absolutamente maioritária nos Estados-Membros da zona euro em termos de governo das respetivas autoridades de resolução, este entendimento não encontra acolhimento no Direito da União Europeia, que, não só admite claramente a possibilidade de cumulação de funções



numa mesma autoridade como estabelece, como acima se referiu, uma exigência de separação limitada apenas à dimensão *operacional*.

14. Esta matéria – i.e. a aplicação da exigência legal de separação *operacional* entre a função de resolução e as demais funções exercidas por uma mesma autoridade nacional – já foi inclusivamente apreciada pela Comissão Europeia, no âmbito de um procedimento formal de esclarecimento de dúvidas interpretativas sobre a Diretiva da União Europeia em referência ⁽¹⁾.

A Comissão Europeia elegeu, para efeitos da densificação do conceito de separação operacional, dois requisitos essenciais:

- Os recursos humanos que trabalhem em matérias de resolução devem estar **separados** dos recursos humanos dedicados a outras funções, o que significa que não devem ser as mesmas pessoas e devem estar colocadas em estruturas/departamentos autónomos e separados (*"The staff working on the resolution function must be separate from the staff working on other functions (e.g. they are not the same people, have their own structure, separate departments or units, etc.)"*).
- A função de resolução deve ter **linhas de reporte separadas**, podendo encontrar-se a determinada altura da estrutura hierárquica, idealmente no nível imediatamente anterior ao último nível decisório (*"(...) the reporting lines to the hierarchy should be separate and the staff working on resolution issues should be separate from the staff working on other functions. The reporting lines may join at a certain level of management (ideally the level immediately below the highest decision making body, but this depends on the structure and internal organisation of the authority) (...)"*).

¹ Pronúncia dos serviços da Comissão Europeia sobre a interpretação do requisito de separação operacional entre a função de supervisão e a função de resolução, de julho de 2015, disponível aqui: https://eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicid/2015_2074



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

10. Estes requisitos encontram-se cumpridos em Portugal, na medida em que:

- i) As atividades relativas ao exercício da função de resolução bancária encontram-se atribuídas a um Departamento do Banco de Portugal, autónomo face aos demais – o Departamento de Resolução;
- ii) Existem linhas de reporte separadas (face à supervisão prudencial e a qualquer outra função) até ao nível decisório mais elevado, que permitem que a função de resolução e a função de supervisão prudencial estejam organizacionalmente inseridas ao mesmo nível hierárquico e não dependentes uma da outra em termos orçamentais ou de gestão de recursos humanos; e
- iii) O pelouro do Departamento de Resolução foi atribuído a um membro do Conselho de Administração que não é responsável pelas matérias de supervisão prudencial (seja ela de natureza micro ou macro).

Aliás, sobre o modelo de governo vigente em Portugal, o próprio Relato de Auditoria afirma o seguinte (destaque adicionado):

“[A] independência operacional exigida pela BRRD também é imposta pela [Lei Orgânica do Banco de Portugal], mas a diretiva europeia e o legislador nacional não especificaram a sua configuração nem definiram orientações sobre a forma de a garantir. Cabendo ao BdP, enquanto responsável pelo exercício das funções de [autoridade nacional de resolução], assegurar essa independência. O processo escolhido para o efeito culminou na criação do departamento de resolução (DRE), dotado com recursos humanos próprios, instalações num espaço exclusivo e sistemas de informação protetores da informação reservada, além da sua direção reportar ao membro do Conselho de Administração do BdP com o pelouro em que o DRE foi integrado, por deliberação do [Conselho de Administração].”

A criação de um departamento autónomo ao qual foi conferida a exclusividade da prossecução da missão atinente à resolução das instituições de crédito assegura precisamente que, em toda a linha de reporte, até ao nível decisório último (o Conselho de Administração), a função de resolução e as atividades que a conformam são desenvolvidas em absoluta segregação, sem



qualquer subalternização dos seus interesses e responsabilidades a outros departamentos ou missões cometidas ao Banco de Portugal.

Em plena conformidade, portanto, com a exigência legal estipulada na Diretiva da União Europeia.

11. Especificamente quanto à cumulação da função de resolução e de outras funções atribuídas ao Banco de Portugal ao nível do Conselho de Administração do Banco de Portugal, o Relato de Auditoria alude às obrigações previstas no Código de Conduta dos membros do Conselho de Administração do Banco de Portugal (“Código de Conduta”) quanto à prevenção de conflitos de interesse para concluir que, da cumulação no seio do Conselho de Administração das funções de supervisão prudencial e da função de resolução bancária, resulta uma desconformidade face ao que estipula o Código de Conduta.

12. A este respeito, é essencial, como ponto prévio, clarificar que as normas de prevenção de conflitos de interesses previstas no Código de Conduta regulam a possibilidade de ocorrerem conflitos entre os interesses inerentes às funções atribuídas ao Banco de Portugal e interesses pessoais ou interesses externos à organização.

Para que não restem dúvidas quanto a isso, salienta-se que o próprio Código de Conduta define assim o conceito de conflito de interesses para efeitos desse Código (destaque adicionado):

“Conflito de interesses: Situação na qual os membros do Conselho tenham interesses privados ou pessoais que possam influenciar, ou aparentem influenciar, o desempenho imparcial, isento e independente das respetivas funções.”

Neste âmbito, o Código de Conduta distingue claramente como fonte de interesses contraditórios as relações pessoais ou anterior ocupação profissional, ao determinar que (destaque adicionado) *“Os membros do Conselho que, no exercício das suas funções, sejam chamados a participar em processo de decisão relativo a matérias em cujo tratamento ou resultado tenham interesses privados ou pessoais, designadamente em resultado de anterior ocupação profissional ou no âmbito das suas relações pessoais, devem informar imediatamente o Conselho de Administração, com vista à adoção das medidas adequadas”*.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

13. O risco de conflito de interesses a que se refere a análise do Tribunal de Contas – o potencial conflito entre a função de resolução bancária e a função de supervisão prudencial – é um potencial conflito entre diferentes funções legalmente atribuídas ao Banco de Portugal. A sua regulação não se inscreve no plano dos deveres de conduta dos membros do Conselho de Administração. Tal risco é gerido e tratado em sede de práticas adequadas de gestão e governo interno.

Quer isto dizer que – mesmo que existam interesses conflitantes entre as diferentes funções atribuídas ao Banco de Portugal – a cumulação no mesmo órgão ou até no mesmo membro do Conselho de Administração (o que não é sequer o caso, nem isso se preconiza) de funções legalmente atribuídas ao Banco de Portugal mas que possam ter interesses conflitantes, não é geradora dos conflitos de interesses que o Código de Conduta pretende prevenir.

Ou seja, sendo naturalmente importante evitar que na distribuição de pelouros entre os membros do Conselho de Administração do Banco de Portugal sejam acumuladas funções que apresentem um potencial risco de conflito de interesses entre si, isso resulta da necessidade de criar as condições para que o exercício das diferentes funções se faça em melhores condições de eficácia, mas não de preocupações de pendor ético ou que se relacionem com os padrões de conduta exigíveis aos membros do Conselho de Administração.

Assim, é incontroverso que – tal como, aliás, é opinião do Gabinete de Conformidade do Banco de Portugal – não decorre nenhuma desconformidade com as regras previstas no Código de Conta pelo facto de o Conselho de Administração ou algum dos seus membros tomar decisões relacionadas com o exercício de funções legalmente atribuídas ao Banco de Portugal, mesmo que entre essas funções possam existir interesses conflitantes.

Face ao exposto, não se encontra pertinência alguma na referência aos deveres emergentes do Código de Conduta dos membros do Conselho de Administração do Banco de Portugal.

14. Feita essa clarificação, aquilo que realmente importa avaliar é se a distribuição de pelouros assegura a separação funcional que se quer obter entre a função de resolução e as outras funções que, pelas matérias que as enformam, poderão ser potenciadoras de conflitos de interesses.



E, nesse plano, é absolutamente revelador da forte consciência organizacional do Banco de Portugal o facto de os pelouros cumulados pelo membro do Conselho de Administração responsável pela resolução não contenderem ou conflituarem, nenhum deles, com a missão de autoridade nacional de resolução.

15. A esse respeito, o Relato de Auditoria assinala, mais concretamente, a cumulação, no mesmo membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal, da responsabilidade pelo Departamento de Resolução e pelo Departamento de Supervisão Comportamental.

Porém, não se conhece risco algum de conflito de interesses entre a função de resolução bancária e a função de supervisão comportamental.

O Departamento de Supervisão Comportamental tem por missão a regulação e fiscalização da conduta das instituições financeiras sujeitas à supervisão do Banco de Portugal no âmbito das relações com os seus clientes, aquando da divulgação e comercialização dos produtos e serviços bancários a retalho, e o desenvolvimento de iniciativas de informação e formação dos clientes bancários.

O exercício da supervisão comportamental, cujo propósito primordial é o de tornar mais transparente o funcionamento dos mercados e a comercialização dos produtos e serviços bancários de retalho, não é suscetível de gerar, contrariamente à função de supervisão prudencial, incentivos à tomada de decisões que coloquem em causa os objetivos da função de resolução.

E importa sublinhar que a separação (operacional) da função de resolução bancária que se encontra preconizada na BRRD diz respeito à supervisão *prudencial* e não à supervisão *comportamental*.

16. Constata-se, porém, que, quando aprecia a questão da independência operacional da função de resolução, o Relato de Auditoria refere-se indistintamente à função de supervisão para apontar a existência de interesses conflitantes com a função de resolução.

Sucedem que a função de supervisão prudencial e a função de supervisão comportamental têm naturezas bem distintas e prosseguem diferentes finalidades, de tal ordem que a função de



supervisão prudencial é hoje prosseguida no quadro do Mecanismo Único de Supervisão, ao qual não estão atribuídas – precisamente em razão da diferente natureza das funções – competências em matéria de supervisão comportamental.

Esta distinção não é assegurada no Relato de Auditoria e daí decorre a conclusão – incorreta, portanto – de que a cumulação, no mesmo membro do Conselho de Administração, da responsabilidade pelo Departamento de Resolução e do Departamento de Supervisão Comportamental constitui uma limitação ao cumprimento do dever de separação operacional da função de resolução face à função de supervisão *prudencial*.

17. Acresce que todas as decisões materiais no exercício da função de resolução – tais como a aprovação de planos de resolução ou a aplicação de medidas de resolução – são necessariamente matérias da competência exclusiva do Conselho de Administração e, portanto, tomadas no âmbito de um órgão colegial. Tais decisões não se encontram delegadas no membro do Conselho de Administração responsável pelo Departamento de Resolução.

II) Sobre o facto de o Departamento de Resolução desenvolver outras funções para além daquelas associadas ao estatuto de autoridade nacional de resolução, como o acompanhamento da atividade do Fundo de Garantia de Depósitos e do Fundo de Resolução

18. Ainda no elenco das limitações que entende existirem atualmente no Banco de Portugal quanto à independência da função de resolução, o Tribunal de Contas apresenta um segundo argumento: o facto de o Departamento de Resolução desempenhar outras funções para além daquelas associadas ao estatuto de autoridade nacional de resolução, mais concretamente o acompanhamento da atividade do Fundo de Garantia de Depósitos e do Fundo de Resolução.

19. Em primeiro lugar, importa ter presente que é a lei (mais concretamente, o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras) que atribui ao Banco de Portugal a competência para assegurar os serviços técnicos e administrativos do Fundo de Resolução e do Fundo de Garantia de Depósitos. O exercício desses deveres pelo Banco de Portugal não resulta



de uma opção gestonária do banco central, senão no que se refere à opção organizativa de integrar essas funções no mandato do Departamento de Resolução.

20. Ora, quanto à integração das funções relativas ao acompanhamento da atividade do Fundo de Garantia de Depósitos e do Fundo de Resolução no âmbito do mandato do Departamento de Resolução, impõem-se os seguintes esclarecimentos:

- i) O Fundo de Resolução é o mecanismo de financiamento de resolução cujo objeto – aquele que modela e define a sua missão – é o apoio financeiro à *aplicação de medidas de resolução*.

Por essa razão, o Fundo de Resolução é, por excelência, um *instrumento* criado e exclusivamente ligado à função de resolução, sendo uma extensão natural dessa função. O acompanhamento da sua atividade está, por isso, profundamente ligado ao planeamento e à aplicação de medidas de resolução que estão cometidos às autoridades de resolução.

Essa relação é tão evidente que, ao nível do Mecanismo Único de Resolução, por exemplo, o Fundo Único de Resolução é inclusivamente propriedade da autoridade de resolução – o Conselho Único de Resolução, que é responsável pela gestão do Fundo.

E é também neste contexto que o Departamento de Resolução assegura igualmente o acompanhamento da execução dos contratos de venda do Novo Banco, S.A., pois esta é uma tarefa que atende especificamente à atividade do Fundo de Resolução e às obrigações que assumiu no contexto da celebração dos mencionados contratos de venda, na qualidade de mecanismo de financiamento da resolução e por determinação do Banco de Portugal enquanto autoridade de resolução.

Mais uma vez, o quadro jurídico que conforma o estabelecimento dos mecanismos de financiamento de resolução e define a sua vocação contradiz a conclusão do Tribunal de Contas de que não é compatível com o exercício das



funções de autoridades nacionais de resolução o acompanhamento da atividade destes fundos de resolução.

- ii) Mesmo no que ao Fundo de Garantia de Depósitos diz respeito, é importante referir, em primeiro lugar, que a própria BRRD prevê uma opção de os Estados membros utilizarem a mesma estrutura administrativa dos mecanismos de financiamento da resolução para efeitos do seu sistema de garantia de depósitos (artigo 100.º, n.º 2), num reconhecimento claro do plano comum que poderá ser partilhado por estes dois Fundos no que respeita à sua estrutura, atividade, funcionamento e formas de financiamento.

Foi precisamente essa plataforma convergente que motivou o Banco de Portugal, do ponto de vista organizacional, a atribuir ao Departamento de Resolução o acompanhamento da atividade do Fundo de Garantia de Depósitos, beneficiando das sinergias emergentes do acompanhamento das atividades destes dois Fundos, sobretudo no que respeita ao procedimento de cálculo e cobrança das contribuições às instituições participantes.

Refira-se, adicionalmente, que existe uma tradição internacional relativamente antiga (que em muitos casos precedeu as próprias reformas pós-crise de 2008) de serem os próprios mecanismos de garantia de depósitos a assumirem as funções de resolução, por se ter reconhecido, precisamente, que a complementaridade dos mandatos e as sinergias entre as duas funções a tal aconselhavam. Este é o modelo existente, por exemplo, no caso dos Estados Unidos da América, do Canadá, do Japão, da Coreia do Sul, da Indonésia e da Polónia.

- iii) E é ainda relevante, para este efeito, ter presente que, na sua proposta quanto à criação de um fundo de garantia de depósitos comum para o espaço da União Bancária, a Comissão Europeia tenha proposto que o fundo europeu de garantia



de depósitos – a criar – fosse administrado pelo Conselho Único de Resolução ⁽²⁾.
De acordo com a proposta da comissão Europeia:

“The [Single Resolution Board] could administer the SRF and the Deposit Insurance Fund together, thereby creating synergies when combining responsibilities for resolution and deposit insurance. This should enable consistency and efficiency in the decision-making process and swift decisions. This arrangement would establish the Board as the key first point of contact in a crisis, facilitating swift crisis management by the Board, and thereby limiting the possibility of contagion. It would, however, be necessary to address potential conflicts of interest by ensuring that the Deposit Insurance Fund would be appropriately segregated from the SRF. ⁽³⁾”

iii) Sobre as alegadas insuficiências operacionais resultantes de o Departamento de Resolução ser um dos serviços do Banco de Portugal

21. Por último, quanto ao terceiro argumento do Tribunal de Contas a propósito das limitações identificadas à independência da autoridade nacional de resolução relacionadas, nomeadamente, com a insuficiência de recursos humanos e com a ausência da autonomização de contas da função de resolução dentro do Banco de Portugal, é importante notar o seguinte:

- i) A função de resolução conheceu diferentes arquiteturas internas no que respeita à sua inserção na estrutura organizativa do Banco de Portugal.

² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: “Towards the completion of the Banking Union”, novembro de 2015.

³ A propósito da necessidade de ser criado um modelo de governação que assegurasse, ainda assim, a separação entre o fundo de garantia de depósitos e o fundo de resolução, importa assinalar que, em Portugal, essa separação existe efetivamente, dado que os dois fundos são dirigidos por órgãos diretivos distintos e são entidades juridicamente autónomas, o que não prejudica que, no plano operacional, os serviços desses fundos sejam assegurados pelos serviços do Banco de Portugal e, em particular, pelo Departamento de Resolução.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

- ii) O contexto particularmente exigente e excecional vivido com a aplicação de medidas de resolução em 2014 e 2015 – que acabou por influenciar de forma profunda os trabalhos cometidos ao Banco de Portugal nesta matéria – teve de facto um impacto retardador na definição e implementação dos procedimentos tendentes à reestruturação da função de resolução dentro do Banco de Portugal.
- iii) Esse processo culminou, todavia, em junho de 2017 (e não em 2018, como incorretamente é referido no Relato de Auditoria), com a criação de um Departamento de Resolução, perfeitamente autónomo dos restantes Departamentos do Banco.
- iv) Como é natural, a organização interna desta função começou com uma estrutura mais reduzida, mas que se quis suficientemente flexível para suportar o seu expectável crescimento, assente na consolidação progressiva dos equilíbrios internos (recursos-funções) e na permanente monitorização da eficácia e eficiência dos processos.
- v) Não obstante, e apesar de o Banco de Portugal ter vindo a rever periodicamente o *headcount* atribuído ao Departamento de Resolução, reconhece-se que o número atual de recursos humanos deste Departamento é insuficiente, atendendo sobretudo à missão especialmente complexa e exigente inerente à função de resolução (complexidade essa que é, também ela, crescente, considerando particularmente as exigências emergentes da participação de Portugal no Mecanismo Único de Resolução).
- vi) Esse reconhecimento, contudo, não prejudica que se assinala que o Banco de Portugal tem promovido ações para o suprimento dessas insuficiências, tendo lançado, em 2019 e 2020, cinco procedimentos concursais de recrutamento (internos e externos) para admissão de técnicos no Departamento de Resolução e selecionado sete pessoas para a realização de estágio.

22. O Banco de Portugal reconhece, portanto, que a função de resolução ainda não dispõe da totalidade dos recursos humanos identificados como necessários para o cumprimento integral



dessa importante missão. E é precisamente por ter essa consciência que está em curso o processo de reforço do Departamento de Resolução. Esse reforço encontra-se evidenciado na evolução dos recursos humanos do Departamento de Resolução, que, apesar de ainda se apresentar abaixo do *headcount* definido para o Departamento, demonstra a tendência de crescimento registada nos últimos anos.

Importa, além do mais, enquadrar essa atual e temporária carência no contexto em que se encontra a função de resolução bancária, que é ainda uma fase inicial de construção e de capacitação e ter presente que, por essa razão, e por imperativos de racionalidade na gestão de recursos a dotação de recursos humanos tem vindo a ser feita de forma progressiva.

23. O Banco de Portugal não acompanha, por outro lado, a relação causal que no Relato de Auditoria se estabelece entre esta insuficiência temporária de recursos humanos e o facto de a função de resolução estar inserida no Banco de Portugal, considerando o Tribunal de Contas que esta circunstância constitui uma evidência de que está comprometida a autonomia operacional da função de resolução.

Na verdade, se a função de resolução bancária fosse totalmente autonomizada numa autoridade autónoma, as necessidades em matéria de recursos humanos e técnicos seriam, indiscutivelmente, muito superiores, o que comportaria custos adicionais muito avultados, pois perder-se-iam todas as sinergias oferecidas pelo facto de a função de resolução se encontrar precisamente no Banco de Portugal (como os serviços de recursos humanos, contabilidade, informática, serviços jurídicos, infraestruturas, entre outros).

Ademais, é duvidoso que, caso a função de resolução bancária se encontrasse integralmente autonomizada face ao Banco de Portugal, essa separação institucional permitiria à função de resolução dispor de mais meios para o exercício das duas funções. Na realidade, é de supor que a função de resolução, como aliás qualquer outra atividade, sempre estaria sujeita a restrições orçamentais e, nesse plano, não é crível que uma autoridade administrativa autónoma oferecesse melhores condições do que aquelas de que dispõe o Banco de Portugal. Aliás, os resultados do Banco de Portugal são elucidativos da melhor capacidade do Banco de Portugal para integrar estas funções e as dotar dos meios adequados para o exercício de funções, tendo presente o resultado líquido de 656 milhões de euros, 806 milhões de euros e 759 milhões de



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

euros apresentado nos anos de 2017, 2018 e 2019, respetivamente, e que permitiram a distribuição, ao Estado, de dividendos no montante de 525 milhões de euros, 645 milhões de euros e 607 milhões de euros em cada um daqueles anos, respetivamente.

24. O Relato de Auditoria aponta ainda, como uma das “limitações à independência” da função de resolução o facto de terem sido identificadas insuficiências quanto à autonomização de contas da função de resolução.

Segundo o Relato de Auditoria “[n]ão estando a função de resolução cometida a uma autoridade autónoma e independente, a informação prestada é insuficiente para revelar uma imagem adequada e completa das contas anuais da atividade da [autoridade nacional de resolução]”.

Sem prejuízo de o Banco de Portugal considerar – como adiante se procura demonstrar – que existem procedimentos internos que permitem conhecer as contas do exercício da função de resolução, importaria que a este respeito fosse feita uma distinção clara entre, por um lado, a autonomização de contas como meio de reforço da transparência e dos mecanismos de prestação de contas e, por outro lado, a questão da eventual limitação à independência da função de resolução.

O Banco de Portugal reconhece que pode haver pertinência em reforçar os procedimentos internos com vista a obter informação mais completa e detalhada sobre as contas da função de resolução como meio de reforço de transparência e de melhoria da informação de gestão. Mas não compreende em que sentido a maior ou menor capacidade de apuramento de contas autónomas pode constituir uma limitação à independência da função.

25. De todo o modo, importa sublinhar que a existência de um sistema de custeio interno permite exatamente obter uma imagem adequada das contas da função de resolução, enquanto unidade integrada no Banco de Portugal, com a vantagem de o fazer tirando partido de sinergias das unidades de suporte do Banco de Portugal, em particular do Departamento de Contabilidade e Controlo, que exerce um acompanhamento permanente sobre a evolução das contas do Departamento de Resolução, tornando o processo mais eficiente e menos oneroso.

26. Para além de ser possível obter informação sobre as contas da função de resolução a qualquer momento, é importante sinalizar que o DRE encontra-se sujeito a um processo de orçamentação anual ⁽⁴⁾, que engloba naturalmente todas as atividades associadas à função de resolução, incluindo a atividade de planeamento de resolução de instituições menos significativas. Muito embora tal processo seja promovido e conduzido centralmente pelo Departamento de Contabilidade e Controlo, o mesmo tem por base informação e indicações fornecidas pelo Departamento de Resolução quanto às suas necessidades individuais e específicas. O DRE tem, pois, liberdade para definir as suas necessidades e prioridades em termos de atividades a desenvolver para garantir o cumprimento dos objetivos traçados em matéria de resolução.

27. Por tudo o que ficou exposto, ter-se-á que concluir que o modelo de governo vigente em Portugal não viola, seja qual for o parâmetro considerado, a exigência legal de independência operacional da função de Resolução.

Tal não significa, no entanto, que não se reconheça que há espaço para aperfeiçoamento do quadro vigente e algumas das situações identificadas na auditoria realizada pelo Tribunal de Contas não deixarão de ser consideradas para esse efeito.

Mas não deve confundir-se aquilo que possam ser aspetos a melhorar ou aperfeiçoamentos a introduzir nos modelos instituídos com eventuais incumprimentos de requisitos legais.

28. Assim, o Banco de Portugal solicita ao Tribunal de Contas que reaprecie o seu juízo quanto à exigência legal de separação da função de resolução, enquadrando a sua avaliação do quadro vigente e as suas recomendações numa lógica de aperfeiçoamento e de melhoria, mas não de imperativo decorrente de qualquer violação de exigências legais.

⁴ Refira-se que a mensagem expressa no parágrafo 87, onde é referido que “*não há orçamento específico da função de resolução*”, pode conduzir a conclusões erróneas, sugerindo-se a sua reformulação.



b) Processo de planeamento da resolução das Instituições menos significativas conduzido pelo Banco de Portugal

i) Ponto prévio: sobre o âmbito da auditoria

29. A título prévio, impõe-se uma clarificação quanto ao âmbito da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas. Conforme se refere nos “Termos de Referência” da auditoria, a mesma incidiu sobre a *“atividade preparatória de resolução bancária desenvolvida pela autoridade nacional de resolução, designadamente elaborar planos de resolução de instituições qualificadas como menos significativas”*.

Esse âmbito abrange, portanto, apenas uma parte das competências de resolução bancária atribuídas ao Banco de Portugal.

30. Na realidade, as competências das autoridades nacionais de resolução não se limitam ao universo das instituições qualificadas como menos significativas. Nem se resumem à atividade de elaboração de planos de resolução.

31. Nos termos do disposto no Regulamento relativo ao Mecanismo Único de Resolução, ainda que o Conselho Único de Resolução seja a entidade responsável por elaborar os planos de resolução e adotar todas as decisões relacionadas com a resolução de instituições significativas, o CUR atua *em conjunto com as autoridades nacionais de resolução*, não só no plano operacional e técnico (através de equipas conjuntas, designadas de equipas internas de resolução compostas por colaboradores do CUR e por colaboradores das autoridades nacionais de resolução, e que estão consagradas no Regulamento do MUR), mas também no plano decisório, dado que as autoridades nacionais de resolução participam, a título próprio, no processo decisório do CUR relativamente às instituições estabelecidas no respetivo Estado-Membro.

32. O Banco de Portugal, tal como as restantes autoridades nacionais de resolução, desempenha, por isso, um importante papel nos trabalhos relativos ao planeamento de resolução das instituições significativas.



Esse papel é desempenhado ao abrigo de competências próprias, legalmente consagradas, e constitui uma importantíssima dimensão da atuação do Banco de Portugal enquanto autoridade nacional de resolução, tanto mais que o universo de instituições significativas representa cerca de 80% do ativo total do sistema bancário nacional e integra, pela sua própria natureza, as instituições cuja hipotética insolvência comportaria maior risco para a estabilidade financeira e para o erário público.

33. A atuação do Banco de Portugal no que se refere às instituições significativas não foi, porém, abrangida pelo âmbito da auditoria do Tribunal de Contas, o que é perfeitamente compreensível dado que, relativamente a essa vertente da atuação do Banco de Portugal, a competência decisória reside no Conselho Único de Resolução, que se encontra fora do âmbito jurisdicional do Tribunal de Contas.

34. Por outro lado, a atuação das autoridades de resolução não se resume à elaboração de planos de resolução. É também competência própria das autoridades de resolução, nos termos da lei, dar execução a medidas de resolução, o que, no caso do Banco de Portugal, implica dar continuidade aos processos iniciados em 2014 e em 2015 com as medidas de resolução aplicadas ao Banco Espírito Santo, S.A., e ao BANIF – Banco Internacional do Funchal, S.A., à semelhança do que sucede, por exemplo, com o CUR no que se refere à medida de resolução aplicada ao Banco Popular Español, S.A.

35. Acresce que, dada a fase inicial de construção da arquitetura de resolução bancária, as autoridades de resolução enfrentam ainda muitas exigências relacionadas com o aperfeiçoamento ou a densificação do quadro normativo, a concepção de políticas internas ou o desenvolvimento e operacionalização de procedimentos e práticas de atuação.

36. Todas estas atividades constituem também dimensões importantes da atividade das autoridades de resolução, de que o Banco de Portugal não é exceção, e a todas elas o Banco de Portugal tem de consagrar esforços relevantes.

Mas também estas dimensões se encontraram excluídas do âmbito da auditoria do Tribunal de Contas, o que também se compreende dado que a ação de auditoria se enquadra numa iniciativa



de âmbito europeu que se foca especificamente na atividade de elaboração de planos de resolução.

37. Ainda que por razões inteiramente compreensíveis, a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas abrangeu apenas uma específica vertente de entre as múltiplas dimensões da atuação do Banco de Portugal, na qualidade de autoridade nacional de resolução, todas elas constituindo competências próprias das autoridades de resolução, nos termos do quadro jurídico da União Europeia.

Ora, o retrato completo da atuação do Banco de Portugal enquanto autoridade nacional de resolução, e do seu Departamento de Resolução, não pode ser efetuado sem ter presente todas as dimensões da sua ação. Assim, importa reconhecer que, independentemente do juízo que se possa formar quanto à habilitação do Banco de Portugal para exercer a competência especificamente relacionada com o planeamento de resolução e, dentro dessa, do planeamento de resolução relativo apenas às instituições qualificadas como menos significativas, esse juízo não é suficiente para que se conclua quanto à habilitação da autoridade de resolução para exercer as suas competências, em termos gerais. Esta clarificação, só por si, é determinante para enquadrar a avaliação global feita no Relato de Auditoria quanto ao exercício das competências de resolução bancária por parte do Banco de Portugal.

Por essa razão, o Banco de Portugal considera imprescindível – por razões de rigor e de justiça – que as conclusões da ação de auditoria sejam enquadradas de acordo com as fronteiras do respetivo âmbito e seja evitado extrapolar para o plano global da atuação da autoridade nacional de resolução conclusões que resultaram de um objeto de análise muito circunscrito.

38. Quanto às conclusões do Relato de Auditoria relativas ao estágio atual de elaboração de planos de resolução para as instituições qualificadas como menos significativas, destacam-se as seguintes:

- (i) Existem grupos ou instituições que ainda não têm plano de resolução (concretamente, 4 em 27); e



- (ii) Foram detetadas insuficiências nos planos analisados, com destaque para a ausência de decisões vinculativas quanto ao requisito mínimo de fundos próprios e passivos elegíveis (MREL).

Estas considerações são, em termos factuais, corretas. No entanto, a sua apresentação deveria sempre ser acompanhada de um conjunto de elementos enquadradores (que estão ausentes no Relato de Auditoria), em ordem a captar com rigor e adequação a real dimensão da capacidade e da preparação do Banco de Portugal para a prossecução da missão de resolução das instituições de crédito menos significativas.

ii) Sobre a inexistência de planos de resolução para quatro instituições menos significativas

39. A propósito da conclusão do Tribunal de Contas de que existem ainda quatro instituições de crédito menos significativas para as quais não foram elaborados planos de resolução, considera-se imperioso transmitir os seguintes elementos e solicitar o seu devido reflexo no Relato de Auditoria:

- i) O processo de planeamento da resolução, atenta a sua complexidade e exigência técnicas, é, por natureza, gradual, contínuo e permanente. É um processo pautado pela necessidade de adoção de opções estratégicas e prioridades iniciais, evoluindo, de forma continuada, para níveis de cobertura crescente quanto aos conteúdos e análises que o conformam.
- ii) Em Portugal, como em toda a União Bancária, o processo de elaboração de planos de resolução encontra-se no seu estágio inicial, em que é necessário elaborar, pela primeira vez e a partir do zero, planos de resolução para todas as instituições de crédito.
- iii) Nesse contexto, o Banco de Portugal seguiu, e segue, uma abordagem progressiva em termos de conteúdos dos planos de resolução, em linha com a opção também seguida pelo CUR para os planos de resolução das instituições significativas.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

- iv) As instituições para as quais não foi ainda elaborado um plano de resolução representam menos de 2% do ativo total do sistema bancário, o que significa que, a esta data, existem já planos de resolução para um conjunto de instituições que ultrapassa os 98% do ativo total do sistema bancário nacional
- v) O grau de cobertura do Banco de Portugal relativamente ao planeamento de resolução das instituições menos significativas corresponde, em número, a cerca de 85%, o que está em linha com o valor de 85% relativo a toda a União Bancária ⁵, verificando-se assim que os trabalhos de planeamento de instituições menos significativas realizado pelo Banco de Portugal não difere, em termos de número, do resto da União Bancária.
- vi) Conforme previsto no planeamento de atividades do Departamento de Resolução, o Banco de Portugal prevê dispor de um plano de resolução para todas as instituições de crédito menos significativas (atingindo um grau de cobertura de 100%) no final do ciclo de planeamento de 2020, o que compara com a previsão de cobertura de 90% ao nível da União Bancária e significará que a cobertura de 100% será atingida em Portugal um ano antes de o ser no conjunto da União Bancária ⁶.

40. Estes números comprovam, de forma muito objetiva, que o nível de progresso na elaboração de planos de resolução é, na realidade, muito elevado e, acima de tudo, que existe no Banco de Portugal uma consciência forte de priorização do planeamento de resolução das instituições que, conjuntamente, representam a maior parcela em termos de valor de ativo total do sistema financeiro nacional e, conseqüentemente, que poderão apresentar maior risco para a estabilidade financeira em caso de risco ou situação de insolvência.

⁵ SRB Annual report 2019 - https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_annual_report_2019.pdf

De um total de 2 260 IMS sob âmbito direto das ANRs da União Bancária, o CUR recebeu um total de 1 927 planos (684 deles tinham sido entregues em 2018, mas ao abrigo das Obrigações Simplificadas apenas têm de ser atualizados em 2021), o que perfaz um grau de cobertura de 85,3%. Ainda de acordo com o relatório, esta percentagem reflete um progresso substancial face aos anos de 2017 e 2018, onde se registaram percentagens de cobertura de 17,6% e 51,7%, respetivamente.

⁶ SRB Work Programme 2020 –

https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb.2019.4871_wp_2020_final_version_web.pdf

“Regarding LSIs under the direct responsibility of NRAs, the SRB expects to be notified of and review resolution plans covering 90 % of the LSIs for which resolution plans are required.”



41. O Relato de Auditoria sugere que o “atraso” registado na elaboração de planos de resolução para Instituições menos significativas resulta de o Banco de Portugal ter inicialmente atribuído prioridade à participação nos trabalhos de elaboração dos primeiros planos de resolução das instituições significativas, apesar de a competência para a elaboração desses planos estar atribuída ao CUR.

Conforme já acima se demonstrou, a participação nos trabalhos relativos às instituições significativas também constitui uma competência própria do Banco de Portugal, na qualidade de autoridade de resolução participante no Mecanismo Único de Resolução, não sendo, de todo, uma matéria estranha às suas competências.

42. O Banco de Portugal sempre considerou, e ainda considera, que a melhor estratégia para cumprir com todas as suas obrigações de planeamento de resolução, com vista a atingir o objetivo último de preparação para intervir em instituições em risco de insolvência, depende de uma abordagem progressiva, quer em termos de abrangência de número de planos, quer em termos de detalhe e profundidade dos planos elaborados.

43. Essa abordagem progressiva é aplicada a todo o universo de grupos ou instituições no âmbito da resolução bancária que operam em Portugal – e que inclui, não só as instituições menos significativas, mas também as instituições significativas.

44. É nesta perspetiva que se deve entender o facto de o Banco de Portugal ter inicialmente atribuído prioridade aos trabalhos relacionados com as instituições significativas, uma vez que, pela sua dimensão e maior complexidade, concentram naturalmente maiores preocupações em sede de estabilidade financeira. Foi por ter precisamente estabelecido essa prioridade, que o Banco de Portugal revelou sempre uma capacidade de resposta competente e atempada às exigências crescentes do Conselho Único de Resolução nesta matéria.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

iii) Sobre a existência de alegadas insuficiências nos planos já aprovados

45. Como acima se referiu, tendo em consideração que, em Portugal como em toda a União Bancária, nos encontramos numa fase inicial do processo de elaboração de planos de resolução e que foi necessário elaborar, pela primeira vez, planos de resolução para todas as instituições de crédito, o Banco de Portugal seguiu, e segue, uma abordagem progressiva em termos de conteúdos dos planos de resolução, em linha com a opção também seguida pelo CUR para os planos de resolução das instituições significativas. Isso aplica-se também ao conteúdo, ao detalhe e à profundidade dos planos de resolução.

46. Embora todas as componentes de análise tenham a sua importância no planeamento da resolução, o Banco de Portugal, de forma ponderada e alinhada com a prática adotada pelas demais autoridades de resolução, identificou e ordenou as vertentes *core* do planeamento, tais como: a análise de funções à economia, a identificação das funções críticas, a avaliação de interesse público para efeitos de resolução, a definição de estratégia preferencial e a análise da capacidade de absorção de perdas.

47. Adicionalmente, o Banco de Portugal entendeu que, pelos impactos que as decisões ao nível do planeamento da resolução podem comportar, era prudente – e de resto exigível também de um ponto de vista dos princípios gerais e orientadores da relação administrativa entre as autoridades públicas e os particulares – que este planeamento fosse devidamente suportado por um pensamento estruturado quanto às matérias que o compõem e por metodologias horizontais e consensualizadas para alguns dos seus parâmetros principais.

48. Ora, esse trabalho, que é sobretudo desenvolvido em esferas europeias nas quais o Banco de Portugal participa (mais concretamente, no seio do Mecanismo Único de Resolução e nos trabalhos desenvolvidos pela Autoridade Bancária Europeia), foi, também ele, gradual, encontrando-se, ainda hoje, em fase de melhoramento e evolução.



49. Assim, os planos de resolução serão necessariamente aprofundados e aperfeiçoados progressivamente, sendo natural que as suas primeiras versões não cumpram os padrões de exigência que serão aplicáveis à medida que o processo de planeamento se vai consolidando.

Esta abordagem progressiva ao planeamento de resolução não é apenas seguida (nem foi sequer inaugurada) pelo Banco de Portugal, tendo o próprio Conselho Único de Resolução sentido necessidade de adotar uma visão e atuação progressivas relativamente ao planeamento das instituições significativas, em linha com a sua capacitação em termos de recursos humanos e técnicos e tendo em conta a evolução do enquadramento regulamentar e o desenvolvimento de políticas de resolução ⁷.

50. O Banco de Portugal reconhece, por isso, a pertinência da situação identificada pelo Tribunal de Contas quando afirma, no seu Relato de Auditoria, que *"foram detetadas insuficiências em planos aprovados que importa suprir através da revisão permanente e atualizada do seu conteúdo"*. É isso mesmo que consta, aliás, do planeamento de atividades do Departamento de Resolução.

⁷ Em 2015, o CUR admitia, no seu primeiro relatório de atividade, que a prioridade desse ano tinha sido o desenvolvimento da primeira versão do relatório de planeamento de resolução e elaboração dos primeiros "transitional resolution plans" para algumas instituições mais prioritárias. Desde logo, o CUR estabeleceu como prioridade para 2016 a melhoria do conteúdo destes planos e o aumento de cobertura de instituições (página 13). Em 2016 o CUR aprovou 92 planos de resolução (comparado com 36 em 2015), dos quais 59 eram considerados "phase 2 plans" e 33 eram ainda "transitional resolution plans". Os "phase 2 plans" representam já uma evolução em termos de conteúdo face aos "transitional resolution plans" (página 14).

Em 2017 o SRB aprovou 106 planos, continuando a aumentar o nível de cobertura ao nível das instituições, bem como da completude dos planos, em particular no que concerne a avaliação dos FMI, MREL e Funções Críticas (página 14).

Em 2018 o SRB voltou ainda a aumentar o nível de cobertura no que concerne o número de planos, tendo sido aprovados 109 planos, mais três que no ano anterior (página 12/13). Refira-se, no entanto, que este número inclui planos já aprovados em 2019, devido à alteração do ciclo de planeamento.

Em 2019, o SRB adotou um novo ciclo de planeamento de resolução com a duração de um ano, mantendo o nível de cobertura anterior.

De salientar que o SRB, no planeamento plurianual da sua atividade, previa, já em 2018, que apenas conseguiria atingir um nível de cobertura de 100% de planeamento de resolução das instituições significativas no ano de 2020.

Referências:

SRB Annual report 2015 – https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_annual_report_2015_en_0.pdf

SRB Annual report 2016 – https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_2017.2496_annual_report_2016_web_0.pdf

SRB Annual report 2017 – https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_annual_report_2017_en_0.pdf

SRB Annual report 2018 – https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_annual_report_2018.pdf

SRB Annual report 2019 – https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_annual_report_2019.pdf

SRB MULTI-ANNUAL PLANNING AND WORK PROGRAMME 2018 - https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_multi-annual_planning_and_work_programme_2018_final.pdf



51. As situações a que se refere o Relato de Auditoria são, porém, a decorrência normal da abordagem seguida em Portugal e no conjunto da União Bancária para o processo plurianual de elaboração de planos de resolução. Nessa perspetiva, essas situações não constituem insuficiências face àquilo que se entendem ser os padrões exigíveis no presente momento.

52. E também por isso não se pode afirmar que o conteúdo dos planos elaborados pelo DRE ficou aquém do considerado adequado pelo CUR. Se assim fosse, o CUR teria manifestado a posição de que os planos de resolução não estariam em condições de ser aprovados, tanto mais que é competência legal do CUR assegurar a superintendência do planeamento de resolução das instituições menos significativas e, nesse âmbito, o CUR dispõe de poderes para emitir instruções vinculativas dirigidas às autoridades nacionais de resolução se considerar que o trabalho desenvolvido por essas autoridades não é compatível com os padrões de exigência definidos pelo CUR ou que violam as políticas definidas pelo CUR.

Na realidade, a afirmação do Tribunal de Contas (de que o conteúdo dos planos elaborados pelo DRE “ficou aquém do considerado adequado pelo CUR”) vai claramente além do sentido das posições do CUR relativamente aos planos, que em lado algum refere que os planos se encontravam aquém do que era considerado adequado em cada momento. Pelo contrário, em todas as situações o CUR confirmou que nada tinha a objetar à aprovação dos planos de resolução elaborados pelo DRE. O que o CUR também fez – e que não pode ser interpretado como um juízo de inadequação dos planos de resolução – foi identificar áreas a aprofundar ou desenvolver nas versões subsequentes dos planos de resolução. Em reflexo e em total coerência, portanto, com a lógica de progressividade a que se aludiu acima.

53. Quanto à determinação do requisito mínimo de fundos próprios e passivos elegíveis (MREL), que o Tribunal de Contas destaca nas conclusões do Relato de Auditoria, importa notar que o objetivo último do MREL consiste em assegurar a existência de capacidade de absorção de perdas no grupo ou instituição para lidar com uma situação de risco de insolvência do mesmo. Tendo em conta a novidade deste requisito e a originalidade da sua configuração (que apresenta



distingções relevantes face a outros requisitos de natureza prudencial existentes), surgiram desde cedo incertezas relevantes quanto ao seu cálculo e aplicação ⁽⁸⁾.

Neste sentido, o Banco de Portugal considerou prudente não definir desde logo um requisito vinculativo, o que não o impediu de adotar uma postura de informação e consciencialização dos grupos e instituições quanto à necessidade de começarem a incorporar esta nova dimensão nos seus planos estratégicos futuros, de forma a iniciar o robustecimento da sua capacidade de absorção de perdas.

A opção de não definição de MREL vinculativo no âmbito da aprovação dos primeiros planos de resolução em Portugal para as instituições menos significativas foi precisamente motivada por uma consciência forte no Banco de Portugal quanto à necessidade de minimização do risco em estabelecer requisitos que poderiam ser imprecisos na sua magnitude, conduzindo os grupos ou instituições a tomar decisões de negócio, com eventuais impactos na sua rentabilidade, fundados em informações que poderiam sofrer ajustes não negligenciáveis no curto prazo.

Ademais, desde a aprovação da nova diretiva (BRRD 2) que alterou profundamente as regras aplicáveis ao cálculo e aplicação do requisito de MREL, é obrigatória a fixação de um período transitório até 1 de janeiro de 2024. Significa isto que as instituições não são obrigadas a observar aquele requisito até atingirem aquela data, pelo que mesmo que tivessem sido já fixados requisitos de MREL para as instituições menos significativas, o seu cumprimento não seria exigível no imediato.

Esse dado não é mencionado no Relato de Auditoria, mas é essencial para avaliar a (menor) materialidade e a (menor) relevância do facto de não terem sido ainda fixados requisitos vinculativos de MREL nos planos de resolução das instituições menos significativas.

54. Face ao exposto, e em linha com o que são os seus próprios objetivos nesta matéria, o Banco de Portugal reconhece que existe espaço e oportunidade de melhoria ao nível dos trabalhos de planeamento de resolução de instituições menos significativas (até porque o planeamento de resolução tem um carácter dinâmico e evolutivo), não podendo deixar de notar,

⁸ A publicação da BRRD2 (Diretiva (UE) 2019/879 do Parlamento do Conselho Europeu), que introduz um conjunto considerável de novas disposições relativas ao MREL, confirma, de certa forma, a existência de o plano normativo desadequado e multíssimo insuficiente da BRRD1 relativamente a este requisito.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

contudo, que o trabalho até aqui desenvolvido não se desvia dos seus pares ao nível da União Bancária e está enquadrado numa estratégia de longo prazo que é adequada e proporcional ao objetivo último de preparação para intervir em grupos ou instituições em risco de insolvência de uma forma ordenada e com custos mínimos para os contribuintes e para a economia real.

55. Neste contexto, entende-se que o Relato de Auditoria muito beneficiaria, do ponto de vista do seu rigor e enquadramento das situações fácticas que expõe, da inclusão dos elementos que aqui se descreveram e, bem assim, de uma revisão das inferências, particularmente penalizadoras e, em alguns casos, desajustadas, que são elaboradas quanto ao facto de o Banco de Portugal não estar habilitado para assegurar a função de autoridade de resolução em Portugal com independência operacional por estar em falta a aprovação de quatro planos de resolução de um conjunto de instituições que, em termos de ativo, representam menos de 2% do ativo total do sistema bancário nacional e a definição de requisitos vinculativos de MREL.



II. COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS

Na presente secção apresentam-se os comentários do Banco de Portugal sobre aspetos mais específicos do Relato de Auditoria. Em ordem a facilitar a leitura destes comentários, os mesmos foram divididos e estruturados de acordo com as próprias secções do Relato.

§ 1 a 25 – Introdução

§ 2: “Com efeito, a estabilidade do sistema financeiro tem sido um dos principais riscos para a sustentabilidade das finanças públicas, face à materialidade do impacto acumulado que as medidas governamentais de apoio ao sistema financeiro tiveram entre 2007 e 2017 no défice (9,1% do PIB) e na dívida pública (12,3% do PIB), correspondendo o impacto acumulado no défice, entre 2008 e 2018, a 18.292 milhões de euros.”

Considera-se que a afirmação de que a estabilidade do sistema financeiro constitui um risco para sustentabilidade das finanças públicas é imprecisa: a estabilidade do sistema financeiro é, na realidade, uma condição necessária para a sustentabilidade das finanças públicas, dado que os custos da *instabilidade* do sistema financeiro seriam, por certo, significativamente mais prejudiciais para o erário público. Em rigor, são as situações de desequilíbrio financeiro em instituições de crédito que podem constituir um risco para a sustentabilidade das finanças públicas.

Aliás, as medidas de intervenção no sistema financeiro são precisamente orientadas pelo objetivo de proteção do erário público, através da minimização do impacto nas contas públicas que resulta de situações de desequilíbrio em instituições de crédito. As medidas que o Banco de Portugal adota, nomeadamente a aplicação de medidas de resolução, têm inclusivamente essa mesma finalidade inscrita na lei e têm sido eficazes na prossecução desse objetivo, no sentido em que permitem evitar males maiores, como seriam aqueles que decorreriam da liquidação desordenada das instituições intervencionadas.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Por outro lado, os dados relativos ao impacto das “medidas governamentais de apoio ao sistema financeiro” parecem corresponder aos montantes globais desembolsados e não parecem ter em consideração a receita obtida pelo Estado proveniente de contribuições pagas pelo sistema financeiro precisamente com o fim de financiar, embora por enquanto parcialmente, algumas daquelas medidas. Mais concretamente, os valores relativos à contribuição sobre o setor bancário, bem como às contribuições periódicas para o Fundo de Garantia de Depósitos ou às contribuições periódicas adicionais para o Fundo de Resolução, constituem receita do Estado, com impacto positivo no défice, e destinam-se, precisamente, a financiar as medidas de intervenção no sistema financeiro, pelo que a informação sobre o impacto dessas medidas nas contas públicas não apresentará uma imagem completa se não tiver em consideração aquelas receitas, que, na realidade, atingiram valores muito significativos. Com efeito, entre 2007 e 2018, o valor de receita resultante de contribuições pagas ao Fundo de Garantia de Depósitos ascendeu a cerca de 311 milhões de euros. No mesmo período, o valor de receitas recebidas pelo Fundo de Resolução provenientes do setor bancário ascendeu a 1.295 milhões de euros, considerando as contribuições iniciais, as contribuições pagas diretamente a esse fundo e a receita da contribuição sobre o setor bancário.

§ 6: “A atividade de resolução bancária passou a ser partilhada entre o Conselho Único de Resolução, entidade europeia que acompanha a atividade de planeamento da resolução, e as Autoridades Nacionais de Resolução, além de contar com o Fundo Único de Resolução, constituído com as contribuições do setor bancário, que visa, como último recurso, apoiar financeiramente as instituições em risco ou em situação de insolvência.”

O Fundo Único de Resolução tem como finalidade apoiar financeiramente a aplicação de medidas de resolução, o que não é o mesmo que prestar apoio financeiro às instituições em risco ou em situação de insolvência.

§ 12: “Assim, quando o sistema de regulação e supervisão bancária não conseguir evitar que uma instituição tenha dificuldades em subsistir, o CUR e a ANR deverão ser as entidades independentes com conhecimento necessário sobre a atividade dessa instituição em



dificuldades para decidir de imediato a sua liquidação ou, se o interesse público o justificar, garantir a continuidade das suas funções essenciais, protegendo os seus clientes, através de decisões de resolução

A formulação deste parágrafo parece sugerir que a ocorrência de situações em que uma instituição de crédito tem dificuldades em subsistir resulta de uma incapacidade do sistema de regulação e supervisão em evitar esse desfecho. O sistema de regulação e de supervisão bancário não tem como missão assegurar que nenhuma instituição de crédito pode falir ou que todas devem subsistir ⁽⁹⁾.

Sugere-se, assim, que seja antes referido que o CUR e as ANR intervêm “sempre que uma instituição se encontrar insolvente ou em risco de o ficar”, que, aliás, é a formulação mais rigorosa e factual.

Em segundo lugar, também é impreciso afirmar que o CUR e as ANR decidem a entrada em *liquidação imediata* de uma instituição, visto que a competência da autoridade de resolução é a de determinar se existe fundamento para a aplicação de medidas de resolução e, sendo o caso, para aplicar tais medidas. A entrada em liquidação, por sua vez, faz-se de acordo com os regimes jurídicos vigentes em cada ordenamento, de acordo com um conjunto específico de regras e de procedimentos.

É mais correto afirmar que as autoridades de resolução decidem sobre a aplicação ou não de medidas de resolução (de acordo com os requisitos previstos na lei para o efeito, sendo um deles o critério do interesse público) e que, no caso de não serem aplicadas medidas de resolução, a situação de insolvência da instituição – que é uma situação limite e verdadeiramente crítica e

⁹ Veja-se, por exemplo, a entrevista a Danlèle Nouy, em novembro de 2018, à data Presidente do Conselho de Supervisão do Banco Central Europeu (destaque adicionado):

“Sublinhou numerosas vezes que o objetivo da supervisão bancária não é “salvar” todas as instituições de crédito e que haverá sempre instituições que acabarão por falir. Qual é a abordagem da Supervisão Bancária do BCE à gestão do risco ou, dito de outra forma, qual é a sua apetência pelo risco?

O nosso objetivo é assegurar a resiliência e o bom funcionamento do mercado bancário. Para que um mercado possa funcionar corretamente, a insolvência deve ser possível. Sem a ameaça da insolvência, deixaria de existir concorrência, perder-se-ia o dinamismo dos mercados e o progresso daria lugar à estagnação. Uma política que tenha por objetivo eliminar a insolvência não é viável, nem desejável. (...)”



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

irrecuperável (porque só nesses casos pode ser aplicada uma medida de resolução) –, terá como desfecho o início do procedimento de revogação da autorização e a entrada em liquidação.

§ 24: “(...) o TCP decidiu realizar a auditoria aqui reportada, com a qual também pretende contribuir para a prevenção e redução dos riscos de resolução bancária para a estabilidade do sistema financeiro (...)”

A frase ora destacada deste parágrafo 24 sugere que a resolução bancária cria riscos para a estabilidade financeira, que importa prevenir e reduzir. Na verdade, uma das finalidades centrais da resolução bancária é precisamente a preservação da estabilidade financeira, por permitir evitar ou mitigar os efeitos danosos decorrentes da liquidação de uma instituição que atinja uma situação de insolvência (cfr. artigo 145.^o-C, n.º 1 do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras).

O risco, nesse sentido, provém da eventual ocorrência de uma situação de desequilíbrio grave numa instituição de crédito, sendo a resolução um mecanismo que permite mitigar os impactos dessa situação limite face àquela que seria a consequência natural, na ausência da ação de resolução, que passaria pela liquidação da instituição em causa.

Parece-nos que a redação escolhida não reflete, portanto, aquilo que se pretende transmitir.

Nesse sentido, a nossa sugestão vai no sentido de substituir esta formulação, referindo-se, ao invés, que a auditoria pretendeu contribuir para o robustecimento e eficácia da resolução bancária na mitigação de riscos para a estabilidade financeira.

Este comentário também se aplica a uma afirmação idêntica que consta do Sumário do Relato de Auditoria e está, de alguma forma, relacionado também com o próprio título deste relato (onde se volta a recorrer à terminologia “prevenção da resolução bancária”), ficando dúvidas sobre se o que se queria referir era “planeamento da resolução em Portugal”, o que nos parece mais acertado atendendo ao conteúdo do relatório e ao objeto da auditoria realizada.

§ 33 a 95 – Observações: Habilitação da Autoridade Nacional de Resolução

Nota de rodapé 40: “Ata da Reunião Extraordinária do Conselho de Administração de Banco de Portugal de 30/07/2014.”

A data deverá ser corrigida para 03/08/2014, pois é dessa data a deliberação relativa à aplicação de uma medida de resolução ao BES.

§ 38: “Publicada em 2014 para entrar em vigor em 2016, a BRRD vem prever a criação da ANR (...)”

Nos termos do seu artigo 131.º, a BRRD entrou em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no Jornal Oficial da União Europeia, que ocorreu a 12 de junho de 2014. Ou seja, a BRRD entrou em vigor no dia 2 de julho de 2014.

Por outro lado, o prazo de transposição dos normativos da diretiva pelos Estados membros foi fixado, nos termos do disposto no seu artigo 130.º, no dia 31 de dezembro de 2014. Apenas relativamente à Secção 5 do Capítulo IV do Título IV da BRRD é que os Estados Membros poderiam optar por transpor as regras aí contidas até, no máximo, 1 de janeiro de 2016.

§ 39: “Em março de 2015 verifica-se a transposição da Diretiva através da Lei n.º 23-A/2015, de 26/03, nos termos da qual a função de resolução foi atribuída ao BdP, entidade que já acumulava as funções de banco central, autoridade de supervisão e regulador da atividade bancária (...)”

A afirmação de que foi a Lei n.º 23-A/2015 que procedeu à transposição, no ordenamento jurídico interno, da BRRD está correta; contudo não foi nessa ocasião que a função de resolução



foi atribuída ao Banco de Portugal, atendendo a que, desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 31-A/2012, de 10 de Fevereiro, o Banco de Portugal desempenhava já a missão de resolução das instituições de crédito em Portugal.

§40. “Não obstante o reconhecimento público da urgência em instituir mecanismos eficazes para prevenir e reduzir os riscos das medidas de resolução, o processo de definição formal e implementação, dentro do BdP, de um departamento dedicado às tarefas de resolução, nos termos da BRRD, é marcado por sucessivos prolongamentos, sobretudo devido à dificuldade em viabilizar, na prática, a exigida independência operacional da função de resolução. Mesmo sem esse departamento, o BdP desempenhou as tarefas de apoio ao CUR relativas às instituições significativas e acompanhou os processos de resolução anteriores à instituição do MUR (BES e BANIF).”

Importa clarificar que o presente comentário se refere, exclusivamente, à *formalização e implementação* de um departamento dedicado às tarefas de resolução. O comentário não coloca em causa a existência de capacidade técnica e operacional para, ao longo do período em que essa *formalização* não existiu, dar execução às competências atribuídas ao Banco de Portugal e que se mostravam mais urgentes. É aliás isso que se reconhece na frase final deste parágrafo.

Nesse sentido, não houve, nem mesmo nesse período, uma insuficiência material (ainda que possa ter havido uma insuficiência de formalização) quanto às competências para o exercício da função de resolução, pelo que se sugere que seja evitada a expressão “[n]ão obstante o reconhecimento público da urgência em instituir mecanismos eficazes para prevenir e reduzir os riscos das medidas de resolução (...)”.

§ 42: “Só em janeiro de 2018 é que o Departamento de Resolução começa a funcionar no Banco de Portugal”

O Departamento de Resolução foi criado e iniciou o seu funcionamento enquanto tal no dia 1 de junho de 2017, pelo que a informação deverá ser corrigida. Pensamos que o Tribunal de



Contas se estará a referir à data a partir da qual entrou em vigor a nova estrutura orgânica do Departamento.

Essa informação deverá também ser corrigida nos §72 e §181.

Acresce que, mesmo antes da criação do Departamento de Resolução, a equipa encarregue da função de resolução já funcionava com autonomia funcional face ao Departamento em que se encontrava integrada (o Departamento de Estabilidade Financeira) e reportava inclusivamente a um membro do Conselho de Administração distinto daquele que era responsável pelo Departamento de Estabilidade Financeira. Nesse sentido, mesmo antes de junho de 2017, já existia algum grau de separação funcional. O Relato de Auditoria não oferece nenhuma informação sobre esses antecedentes, o que para o leitor faz parecer que a primeira iniciativa de autonomização ocorreu apenas em junho de 2017 (imprecisamente mencionada até como janeiro de 2018).

§49: “Nos termos descritos, as decisões relativas ao exercício das funções de ANR competem ao Conselho de Administração do Banco de Portugal (...) ou, por delegação de competências, ao membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal responsável pelo Departamento de Resolução, mas também responsável por outros departamentos do Banco de Portugal, entre os quais o da supervisão comportamental.

Assim, o Conselho de Administração do Banco de Portugal e o seu membro responsável pelo DRE e pelo DSC podem intervir no exercício das funções de autoridade nacional de resolução, não obstante o desempenho destas funções dever ser exercido de forma operacionalmente independente das demais funções desempenhadas pelo BdP.”

A propósito desta análise, remete-se para os comentários apresentados na Secção I sobre a questão da independência operacional da função de resolução, reiterando que a exigência legal de independência operacional não requer a independência ao nível da competência decisória, conforme se demonstrou anteriormente.

Mas importa sublinhar aqui que todas as decisões materiais no exercício da função de resolução – tais como a aprovação de planos de resolução ou a aplicação de medidas de resolução – são



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

matérias da competência exclusiva do Conselho de Administração e, portanto, tomadas no âmbito de um órgão colegial. Tais decisões não se encontram delegadas no membro do Conselho de Administração responsável pelo Departamento de Resolução, pelo que a cumulação de pelouros não releva para a questão em análise.

Importa também sublinhar que a exigência legal de separação operacional verifica-se por referência à supervisão prudencial e não à supervisão comportamental, pelo que – também por esta razão adicional – não se compreende a insistência nestes parágrafos à cumulação destes pelouros no mesmo membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal.

§53: “Além da limitação já referida (as decisões relativas ao exercício das funções de ANR serem tomadas pelo Conselho de Administração do Banco de Portugal ou pelo seu membro responsável pelo DRE e pelo DSC) falta:

- Definir um modelo de governo;

(...)”

Importa sublinhar que o modelo de governo encontra-se perfeitamente definido, sendo claras as competências atribuídas ao Conselho de Administração do Banco de Portugal, ao membro desse Conselho de Administração responsável pelo Departamento de Resolução e ao próprio Departamento de Resolução, que também dispõe de uma estrutura orgânica estabelecida e formalizada em normativo interno (cfr. Norma de Aplicação Permanente com a referência NAP/2017/0023). Não se concorda, pois, com a indicação de que falta definir um modelo de governo para a função de resolução e solicita-se, por isso, a eliminação desta concreta referência.

§ 58: “Só que esta divisão de responsabilidades foi diluída pela opção do CUR em recorrer às ANR para exercer as suas competências de planeamento da resolução (...). Mesmo tendo o CUR já expresso a sua vontade de reduzir essa intervenção das ANR, o DRE preconiza o seu incremento por a considerar mais eficaz (...). Esta posição revela, também, que o MUR ainda



não se encontra plenamente operacional. O exercício de competências do CUR pela ANR, quanto ao planeamento da resolução das IS (...) fez retardar este planeamento [o das IMS] devido à prioridade atribuída ao planeamento da resolução das IS”.

O presente parágrafo, referindo-se à divisão de trabalhos e responsabilidades entre as ANR e o Conselho Único de Resolução, tece considerações que nos parecem imprecisas e pouco suportadas sobre a repartição de competências no quadro do Mecanismo Único de Resolução e sobre a atividade e capacidade atuais e passadas do CUR.

As competências do CUR em matéria de planeamento de resolução das instituições significativas são necessariamente exercidas em conjunto com as autoridades nacionais de resolução. A participação das autoridades nacionais de resolução encontra-se expressamente consagrada no Regulamento do MUR.

Por outro lado, este parágrafo encerra também considerações sobre os objetivos estratégicos do Banco de Portugal quanto ao seu posicionamento nas *Internal Resolution Teams* que não são do conhecimento público e respeitam à vida interna do trabalho daquelas equipas, sendo por isso confidenciais.

Por último, este parágrafo parece concluir que a prioridade inicial atribuída ao planeamento das instituições significativas retardou o planeamento das instituições menos significativas, aspeto que não está devidamente enquadrado e explicado, conforme exposto anteriormente nos comentários gerais.

§ 59: “(...) importa sublinhar a prevalência legal da independência operacional da função de resolução (face à função de supervisão e demais funções desempenhadas pelo BdP) sobre essas vantagens e o fundamento para tal prevalência: “(...) a nível internacional é hoje amplamente reconhecido que a função de supervisão micro-prudencial tem uma natural tendência para adiar o reconhecimento de que uma instituição de crédito necessita de ser resolvida, agravando, por essa via, os riscos para a estabilidade financeira e o custo final para o erário público. A atitude (ainda que não deliberada) da complacência da função de supervisão para com as instituições supervisionadas (...) é a razão pela qual, ao nível



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

comunitário, tem existido consenso quanto à separação das funções de supervisão e de resolução”

Estes excertos foram retirados de uma nota interna do Banco de Portugal, datada de 2013, elaborada no âmbito de uma reflexão interna sobre a organização da função de resolução, àquela data. Tratando-se de um documento interno, e além do mais datado, solicita-se que o seu conteúdo não seja tornado público.

Em qualquer caso, daquela citação não se podem retirar as conclusões que estão a ser retiradas no Relato de Auditoria, e menos ainda aplicá-las ao contexto presente. As considerações tecidas naquela nota interna refletem um plano argumentativo de carácter genérico do pensamento doutrinário e legislativo que presidiu à criação da BRRD e à exigência de separação operacional entre as funções de resolução e de supervisão. Mas nem mesmo nesse documento interno se retira daqueles argumentos a conclusão de que a separação operacional deve operar-se na extensão que o Tribunal de Contas preconiza.

Solicita-se, por isso, a eliminação do excerto relativo à nota interna do Banco de Portugal, que foi disponibilizada ao Tribunal de Contas sem reservas, mas sob pressuposto de preservação da sua natureza confidencial.

Estes comentários valem, também, para a nota de rodapé n.º 42.

§ 71: “A criação do DRE implicou formar uma estrutura em contraciclo com a estratégia do BdP, de reduzir o seu quadro de pessoal e redimensionar os seus departamentos. A estrutura aprovada para o DRE ficou desajustada dos objetivos do BdP por: (I) aumentar recursos humanos numa fase de redução destes no BdP e (II) ter menor quota de técnicos por dirigente intermédio face ao previsto no plano estratégico (...)”.

As decisões subjacentes à criação do Departamento de Resolução tiveram exatamente como propósito alinhar a situação existente à data (em que a estrutura não se revelava adequada às funções a desempenhar pelo Banco de Portugal enquanto autoridade nacional de resolução) com os objetivos estratégicos do Banco de Portugal em matéria de estabilidade financeira. A criação do Departamento de Resolução e a sua capacitação num período em que o Banco de



Portugal, de um ponto de vista global da sua organização interna, procurava adequar as suas estruturas às diferentes missões que prossegue, revelam, precisamente, como a consciência quanto à importância e necessidade de autonomizar a função de resolução estavam muito presentes no Banco de Portugal.

Ademais, e como já referido nos comentários globais, a opção por uma estrutura mais reduzida numa fase inicial justificou-se por se revelar mais adequado adotar um crescimento gradual, assente na consolidação progressiva dos equilíbrios internos (recursos-funções) e na permanente monitorização da eficácia e eficiência dos processos. Conforme se observou nos anos seguintes à criação do Departamento de Resolução, a sua capacitação tem vindo a ser robustecida, sobretudo com o aumento dos seus recursos humanos, não podendo tal ser entendido como contrariando o plano estratégico do Banco de Portugal, revelando, ao invés, uma visão acertada e prudente do Banco de Portugal das efetivas necessidades de cada uma das funções que lhe estão cometidas.

§ 73: "(...) a insuficiência de recursos humanos tem sido a principal razão invocada pelo DRE para incumprimento das suas tarefas, designadamente ao nível dos planos de resolução das IMS, observando-se o seguinte: (...) a falta de uma política de recursos humanos para captar elementos habilitados ou reter elementos nos quais se investiu formação é ilustrada pela cedência, até 2019, a outros organismos nacionais ou europeus, de todos os elementos que pretenderam obter experiência externa sem perder o vínculo ao BdP"

No que respeita a esta afirmação, julga-se que é desajustada a forma como é enunciada e como é qualificada a cedência de elementos do corpo técnico a outras entidades públicas, nacionais (como o Ministério das Finanças) ou europeias (como o Conselho Único de Resolução, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia).

Com efeito, a cedência de recursos a outros organismos nacionais ou europeus não resulta da falta de uma política de recursos humanos (sendo muitíssimo comum também noutros bancos centrais nacionais e autoridades de resolução – afinal, o Conselho Único de Resolução, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia integram um número muito elevado de quadros



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

oriundos das autoridades nacionais). Pelo contrário, ela é reveladora de um reconhecimento nacional e europeu quanto à qualidade do corpo técnico do Banco de Portugal.

Ademais, cada cedência de recursos nas condições mencionadas é objeto de individual ponderação, na qual são considerados os benefícios que para o Banco de Portugal e para o cumprimento da sua missão emergem dessa cedência.

Também não é exata a afirmação de que foram cedidos todos os elementos que pretenderam obter experiência externa, pois houve efetivamente casos em que, no âmbito da ponderação individual ora referida, entendeu-se não ser justificado autorizar essa cedência ⁽¹⁰⁾.

Por último, rejeita-se a ideia de que existe um “incumprimento das tarefas” atribuídas ao DRE: o que se procurou explicar no âmbito da ação de auditoria é que, face às restrições existentes em matéria de recursos, tem havido, como é natural, a necessidade de definir prioridades e tomar opções quanto à sequência a seguir para o desempenho das atividades.

Face a estes esclarecimentos, é pois imperioso que o relato seja alterado de forma a refletir estes elementos factuais relevantes.

§ 74: “O DRE não dispõe de um sistema específico de registo de tempo de trabalho, por tarefa, para cada colaborador (medido em FTE), que determine, designadamente, a proporção anual de tempo aplicado na tarefa de planeamento de resolução, para aferir a necessidade de recursos”

Embora não se questione a utilidade deste tipo de sistemas de uma forma geral, entende-se não ser correto afirmar que a ausência desses sistemas, no caso específico do Departamento de Resolução, impede uma identificação rigorosa da necessidade de recursos, uma vez que, sendo este departamento de dimensão relativamente contida, existe um conhecimento muito próximo de cada chefia dos trabalhos desenvolvidos por cada um dos seus recursos e das necessidades ainda a suprir.

¹⁰ Ver referência constante do slide 3 do documento referido na nota de rodapé n.º 50 do Relatório.



§ 75: “(...) os dados sobre FTE registados no sistema de custeio interno (SCI) do BdP não refletem os recursos utilizados pelo DRE, não considerando ausências prolongadas, períodos de estágio nem cedências de pessoal do DRE e ao DRE. E esses dados não discriminam o tempo de trabalho imputável ao planeamento de resolução de IMS. Assim, o DRE também reportou o seu ajustamento aos dados do SCI para refletir o tempo de trabalho total desse planeamento”.

Estas afirmações não refletem adequadamente a realidade do SCI existente no Banco de Portugal e que é também aplicável ao Departamento de Resolução. Com efeito, o SCI baseia-se na alocação de FTE por função (e subfunção) desempenhada pelo Banco de Portugal, encontrando-se refletida nas grelhas de funções de cada departamento. Esta grelha de funções é construída a partir de informação recolhida pelo Departamento de Recursos Humanos e, no caso do Departamento de Resolução, contém o detalhe de FTE relativo a cedências de pessoal do departamento e ao departamento e, a partir de 2019 (inclusive), o detalhe de FTE alocados especificamente ao planeamento de resolução de IMS. O sistema de custeio contém igualmente informação relativa aos estágios profissionais. Julga-se pois que a informação transmitida no parágrafo em causa poderá conduzir à conclusão errónea de que o sistema de custeio interno não contém um conjunto de informação sobre FTEs que, na realidade, existe e foi inclusivamente utilizada para efeitos de prestação de informação no âmbito da presente auditoria.

§ 77: “Estes dados revelam que, apesar do universo de IMS (112 em 2019) ser muito superior ao das IS (11), o tempo de trabalho afeto à elaboração dos planos de resolução das IMS tem sido muito inferior ao afeto à elaboração dos planos das IS (cuja competência é do CUR) e às demais tarefas que o DRE vem executando”

A comparação realizada entre o número de instituições alocadas à unidade de IMS/IS e o número de recursos humanos (FTEs) alocados a cada uma destas unidades afigura-se desajustada, uma que vez que:



- Desconsidera o diferente grau de complexidade das instituições alocadas a cada grupo e a consequente complexidade dos trabalhos associados. Não é correto comparar, diretamente e sem enquadramento, a exigência dos trabalhos de planeamento de resolução dos principais grupos bancários nacionais (com estratégias de resolução diferenciadas e com filiais em diversos continentes) com o planeamento associado a instituições de pequena dimensão, com reduzida complexidade e sem atividade transfronteiriça e cuja estratégia de resolução é substancialmente mais simples;
- Ademais, o Grupo Crédito Agrícola, apesar de composto por 80 Caixas de Crédito Agrícola (incluindo o organismo central), para efeitos de planeamento de resolução deve ser visto como uma entidade apenas, pelo que as 112 entidades a que aludem neste parágrafo não traduzem o "real" número de instituições alocadas à unidade que acompanha as IMS do ponto de vista de carga de trabalho, conforme evidente na secção do 3.2 do relatório.

Por outro lado, reitera-se a observação de que as autoridades nacionais também têm competências próprias na elaboração de planos de resolução para as instituições significativas, pelo que é simplista dizer-se apenas que essa competência é do CUR e assim sugerir que os recursos colocados nas atividades relacionadas com as instituições significativas servem o exercício de competências que não são do DRE.

§ 79: "O controlo das permissões de acesso aos sistemas de informação utilizados pelo DRE não é suficiente, sobretudo nos sistemas de informação por si criados, na medida em que as permissões não são atualizadas periodicamente atendendo às necessidades reais de utilização dos técnicos do departamento. Daqui resulta um risco operacional significativo, atendendo a que a informação disponível no DRE tem um elevado grau de confidencialidade."

O juízo de que o controlo das permissões de acesso aos sistemas de informação não é suficiente parece ser fundado apenas na constatação de que as permissões não são utilizadas periodicamente. Ora, todos os sistemas de informação utilizado no DRE obrigam a uma autenticação individual e o acesso de consulta ou escrita apenas é concedido a colaboradores



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

afetos ao DRE. Ademais, os sistemas operam dentro da rede interna do Banco de Portugal, a qual oferece mecanismos de proteção a eventuais ataques vindos do exterior.

Relativamente ao acesso à informação por todos os colaboradores do Departamento de Resolução, não só se tem entendido, pela complementaridade das funções e sinergias estabelecidas, que todos os colaboradores do Departamento de Resolução devem ter, por regra, acesso à mesma informação (não significando que não existam exceções devidamente acauteladas), como esse acesso se encontra sujeito a um conjunto de regras sobre segredo profissional que é comum e está prevista na lei aplicável aos trabalhos do Banco de Portugal (mais concretamente o artigo 80.º do RGICSF e o artigo 60.º da Lei Orgânica do Banco de Portugal).

Por tudo o exposto, entende-se que a referência à existência *de um risco operacional significativo* se apresentam desproporcionais e pouco sustentadas. Importaria, portanto que, caso o Tribunal de Contas entenda que essa conclusão deve ser mantida, que fosse clarificado se o risco operacional a que se refere diz respeito ao risco de intromissão por utilizadores externos ao Departamento ou ao Banco de Portugal ou ao risco de acesso por outros utilizadores do Departamento ou do Banco de Portugal. Parece-nos que o Tribunal de Contas não considera que exista risco de acesso indevido por parte de utilizadores externos e, sendo o caso, é excessiva a referência a um risco operacional significativo por referência à natureza confidencial da informação utilizada no DRE, dado que todos os trabalhadores do Banco de Portugal estão abrangidos pelo dever legal de segredo.

Veja-se, aliás, que no parágrafo 85, o Relato de Auditoria reconhece que *“para reduzir [o risco de fuga de informação], o Banco de Portugal instituiu uma política de confidencialidade e reserva de informação que inclui barreiras para evitar fluxo de informação além do pretendido (“chinese walls”) e abrange o DRE.”*

Notamos também que as afirmações constantes neste parágrafo acabam por influenciar a descrição das insuficiências nos sistemas de informação nos pontos 125 e 187 (último item da lista) que se julgam, também pelas razões *supra* aludidas, desadequadas e pouco rigorosas.



§83: “Para avaliar o controlo de qualidade dos planos elaborados pelo DRE verificou-se em que medida foi aplicado o método das três linhas de defesa dos planos auditados. Não se encontrou evidência da aplicação sistemática e documentada da aplicação das 2.ª (controlo efetuado por quem não intervém no processo) e 3.ª (auditoria interna), tendo apenas a 1.ª linha de defesa (controlo hierárquico) sido comprovadamente aplicada de forma sistemática.”

Os planos de resolução são – todos eles – objeto de análise por parte do Conselho Único de Resolução, como aliás se refere no Relato de Auditoria noutras passagens. O Conselho Único de Resolução não intervém no processo de elaboração dos planos de resolução das Instituições menos significativas e o seu papel é, precisamente, o de superintender a atividade das autoridades nacionais de resolução, assegurar a consistência de critérios e de abordagens e promover padrões de qualidade que o CUR considera adequados.

Nesse sentido, existe um controlo dos planos de resolução efetuado por quem não intervém no processo.

Quanto à terceira linha de defesa, importa sublinhar que a atividade do Departamento de Resolução é auditada pelo Departamento de Auditoria Interna, tendo mesmo sido objeto de uma ação de auditoria abrangente, mencionada até no Relato de Auditoria. Aliás, a atividade do Departamento de Resolução relativa ao apoio ao funcionamento do Fundo de Garantia de Depósitos e do Fundo de Resolução é objeto de auditorias anuais, quer pela auditoria interna quer por auditores externos.

Não havendo dúvidas de que a ação do Departamento de Resolução se encontra sujeita à ação da auditoria interna, seria útil clarificar se a observação do Tribunal de Contas se refere às ações de auditoria que consistem na revisão de procedimentos ou a ações de auditoria interna que incidam sobre o conteúdo material dos planos de resolução. Efetivamente não existe uma revisão do conteúdo material dos planos de resolução pela auditoria interna, mas presume-se que não seja isso que o Tribunal de Contas preconiza, o que, em qualquer caso, seria útil que se clarificasse nas conclusões finais de auditoria.



§ 96 a 122 – Observações: Evolução do Planeamento da Resolução Bancária

§ 102: “Desde 2019 compete à ANR elaborar 27 planos (...)”

De referir que, no decurso de 2019, o número de IMS foi reduzido (de 27 para 25), na sequência da revogação da autorização e entrada em liquidação da Orey Financial – Instituição Financeira de Crédito, S.A. e da aquisição, pelo Banco CTT, S.A., da 321 Crédito – Instituição Financeira de Crédito, S.A. (cujo planeamento passará agora a ser feito no contexto do grupo do Banco CTT e não autonomamente). Esta informação deverá ser também corrigida, à luz destes esclarecimentos, no ponto 109 do relato.

§ 103: “Para determinar as obrigações simplificadas das instituições sob a sua responsabilidade, a ANR não seguiu a política adotada pelo CUR (baseada na avaliação negativa de interesse público) por considerar esse critério inadequado”

É importante referir – para que não passe, mesmo que inadvertidamente, a ideia de que o Banco de Portugal não segue as orientações emanadas pelo Conselho Único de Resolução – que o Banco de Portugal, em matéria de obrigações simplificadas, construiu uma metodologia conformada pelas regras e princípios constantes do Regulamento Delegado (UE) 2019/348 da Comissão, de 25 de outubro de 2018. A adoção desta metodologia ocorreu num momento em que o Conselho Único de Resolução não tinha ainda definido e aprovado uma metodologia de obrigações simplificadas alinhada com aquele Regulamento. É contudo de salientar que, com a densificação da discussão sobre o tema das obrigações simplificadas, o CUR apresentou entretanto uma metodologia que se encontra alinhada com a metodologia definida pelo Banco de Portugal.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

§ 112: “Além disso, a duração do processo de elaboração dos planos iniciais de IMS pelo DRE, que começou no segundo semestre de 2018, é suscetível de exceder dois anos, o que tem impacto na atualidade do conteúdo desses planos.”

O ciclo de planeamento de resolução decorre efetivamente ao longo de um período de tempo relativamente extenso (mas não excede os dois anos, como é imprecisamente referido). Mas isso não reflete qualquer insuficiência dos procedimentos existentes no DRE e verifica-se também no Conselho Único de Resolução.

Conforme se pode constatar no plano de atividades do CUR para 2020 ⁽¹¹⁾, é precisamente no decurso do presente ano que o CUR prevê reformular o seu ciclo de planeamento de resolução. No novo ciclo de planeamento de resolução, prevê-se que os planos de resolução sejam finalizados no final de março do ano subsequente ao ano a que reportam.

§ 115: “O conteúdo desses planos elaborados pelo DRE ficou aquém do considerado adequado pelo CUR, segundo os critérios constantes do seu guia de planeamento de resolução (...).”

A presente frase não é correta, atendendo a que o Conselho Único de Resolução, na avaliação dos planos de resolução que lhe foram submetidos a consulta pelo Banco de Portugal, tem decidido, consistentemente, não emitir opinião (no sentido em que não encontra questões a apontar), o que se traduz num acordo global quanto ao conteúdo e rigor dos mesmos. Como já se referiu nos comentários gerais, a afirmação do Tribunal de Contas (de que o conteúdo dos planos elaborados pelo DRE “ficou aquém do considerado adequado pelo CUR”) vai claramente além do sentido das posições do CUR relativamente aos planos, que em lado algum refere que os planos se encontravam aquém do que era considerado adequado em cada momento. Pelo contrário, em todas as situações o CUR confirmou que nada tinha a objetar à aprovação dos planos de resolução elaborados pelo DRE. O que o CUR também fez – e que não pode ser interpretado como um juízo de inadequação dos planos de resolução – foi identificar áreas a aprofundar ou desenvolver nas versões subsequentes dos planos de resolução. Em reflexo e em

¹¹ SRB Work Programme 2020 –
https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb.2019.4871_wp_2020_final_version_web.pdf



total coerência, portanto, com a lógica de progressividade inerente ao processo de elaboração dos planos de resolução.

Se não fosse assim (i.e. se o CUR entendesse que os planos de resolução se encontravam aquém do que seria adequado), o CUR teria manifestado a posição de que os planos de resolução não estariam em condições de ser aprovados, tanto mais que é competência legal do CUR assegurar a superintendência do planeamento de resolução das instituições menos significativas e, nesse âmbito o CUR dispõe de poderes para emitir instruções vinculativas dirigidas às autoridades nacionais de resolução se considerar que o trabalho desenvolvida por essas autoridades não é compatível com os padrões de exigência definidos pelo CUR ou que violam as políticas definidas pelo CUR.

Adicionalmente, importa salientar, de novo, que o Banco de Portugal, assim como o Conselho Único de Resolução e as demais autoridades nacionais de resolução da zona euro, optaram pela elaboração dos planos de resolução de uma forma gradual e de nível de cobertura crescente. O plano de resolução é um documento bastante extenso e detalhado, sendo irrealista e impróprio considerar que os mesmos poderiam ser todos elaborados, de forma completa, no primeiro ciclo de planeamento.

§ 123 a 179 – Observações: Prevenção de Riscos Significativos

§ 126: “Os demais riscos são (...) de não vinculação [da ANR] ao conteúdo dos planos elaborados.”

A não obrigatoriedade de vinculação por parte das autoridades de resolução aos planos de resolução que elaboram é um elemento estruturante do regime legal de resolução e até de todo o quadro conceptual da resolução bancária. Essa não vinculação, além de estar consagrada no próprio regime jurídico (artigo 116.º-J, n.º 8, do RGICSF), é essencial para garantir que, numa situação de iminente insolvência de um banco, em circunstâncias que podem ser materialmente



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

diferentes daquelas que correspondiam à análise constante do plano de resolução aprovado (ou, não sendo materialmente diferentes, impeçam ou desaconselhem a aplicação da medida de resolução prevista no plano), a autoridade de resolução tem a flexibilidade necessária para adotar as decisões que garantam, com maior eficácia e eficiência, o cumprimento das finalidades das medidas de resolução. Esta é uma regra amplamente reconhecida a nível internacional em matéria de resolução e foi exatamente no mesmo sentido, por exemplo, que o Conselho Único de Resolução aplicou ao Banco Popular Español, em 2017, uma medida diferente daquela que tinha previsto no plano de resolução aprovado para essa instituição. Tendo em conta as dificuldades de liquidez que aquela instituição enfrentava, entendeu o CUR, face às circunstâncias concretas, que seria desadequado aplicar outra medida que não fosse uma alienação da atividade, como sucedeu.

Nesse sentido, solicita-se ao Tribunal de Contas a revisão da identificação da não vinculação ao plano de resolução como um risco significativo, uma vez que se trata de uma prerrogativa legalmente consagrada, não podendo, por isso, ser caracterizada como um risco.

§ 132 e ss.: “Outro dos riscos é a inadequada assunção de responsabilidades no funcionamento do mecanismo de resolução pelo Ministro das Finanças”

Quanto a este ponto, impõe-se uma clarificação quanto ao regime jurídico atualmente em vigor.

O Tribunal de Contas começa por dar, como exemplo de materialização deste risco, os casos de aplicação de medidas de resolução ao BES e BANIF, que necessitaram de apoio financeiro do Estado.

Contudo, como o próprio Tribunal de Contas também afirma, o atual enquadramento legal no seio da União Bancária veio criar um único e comum mecanismo de financiamento – o Fundo Único de Resolução, donde o Fundo de Resolução nacional já não poderá ser chamado a financiar medidas de resolução aplicadas às instituições portuguesas incluídas no Mecanismo Único de Resolução.

Ademais, o Tribunal de Contas considera ainda que existe o risco de o Estado Português ter de conceder empréstimos ao Fundo Único de Resolução ao abrigo do “Acordo Relativo à



Transferência e Mutualização das Contribuições para o Fundo Único de Resolução”, no caso de serem aplicadas medidas de resolução. Aquele Acordo, que foi assinado por todos os Estados-Membros da zona euro e participantes no Mecanismo Único de Resolução, visa a criação de uma plataforma (transitória) de acesso a fundos, caso necessário, numa fase em que o Fundo Único de Resolução está ainda a construir a sua capacitação financeira através das contribuições cobradas junto das instituições bancárias a operar na zona euro. É, portanto, um mecanismo estruturalmente diferente de uma exposição permanente e direta do Estado Português a financiar a resolução das instituições.

Acresce que, embora seja verdade que o Estado Português pode vir a ser chamado a conceder empréstimos ao Fundo Único de Resolução, tal situação não está apenas dependente das medidas de resolução aplicadas aos bancos portugueses, mas também é influenciada pelos fundos que são usados na resolução de bancos estrangeiros (tal como outros Estados-Membros podem vir a ser chamados a conceder empréstimos ao Fundo Único de Resolução no contexto da aplicação de medidas de resolução a instituições portuguesas).

Face ao exposto, entende-se que a responsabilidade assumida pelo Estado Português ao abrigo do acordo intergovernamental *supra* mencionado, não está necessariamente ligada à atuação da autoridade nacional de resolução em Portugal, seja ela o Banco de Portugal ou outra autoridade, donde a informação deveria ser clarificada.

§ 156 a § 159 [Impacto da Covid-19 na atividade bancária]

Relativamente às considerações tecidas nestes parágrafos quanto aos possíveis impactos adversos da crise causada pela pandemia Covid-19 na atividade e nos resultados do Grupo Novo Banco, entende-se necessário clarificar que, efetivamente, desde que o surto do vírus Covid-19 foi decretado como pandemia, as autoridades nacionais e internacionais anteciparam impactos adversos na esfera da economia global, com transmissão ao sistema financeiro internacional e, em particular, ao sistema bancário da generalidade dos países, incluindo Portugal. Foi, por esse motivo, que foram desde logo adotadas medidas, não só pelo Governo Português mas também pelas instituições europeias (como o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia), para tentar mitigar esses efeitos negativos.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Assim, tendo em conta que o impacto será generalizado, entende-se que seria mais útil e mais adequado, na perspetiva do utilizador da informação do relatório, que fossem divulgadas as estimativas para o sistema bancário publicadas pelo Banco de Portugal e não apenas destacar o caso do Novo Banco, porque tal poderá conduzir a leituras erróneas de que o Novo Banco será mais afetado que os seus pares, quando tal não se encontra demonstrado.

Com efeito, se for consultado também os comunicados emitidos por outras instituições de crédito nacionais encontrar-se também referências aos impactos negativos da situação pandémica nas respetivas contas.

Assim, sugere-se que a informação relativa aos impactos adversos da pandemia de Covid-19 ao nível do sistema bancário seja apresentada de uma forma agregada e não seja circunscrita aos dados do Novo Banco, de forma a permitir ao leitor ter uma visão mais integrada e correta da realidade.

Anexos

Anexo III

Atualmente, o SRB LDR Portal permite a receção de outros modelos para além do Liability Data Report (LDR), por exemplo, o Critical Functions Report (CFR), Financial Market Infrastructures Report (FMIR), bem como os Commission Implementing Regulation (CIR), este último aplicável também às IMS.

Anexo IV

Considera-se importante que seja referido que a metodologia de obrigações simplificadas foi construída e modelada em conformidade com o previsto no Regulamento Delegado (UE) 2019/348 da Comissão, de 25 de outubro de 2018.



Anexo VI

As funções críticas apresentadas neste anexo não correspondem àquelas que são valoradas no âmbito do planeamento da resolução das IMS, nomeadamente, o Tribunal de Contas apresenta o retalho como função económica, quando, na realidade, deveria referir-se ao financiamento interbancário (*wholesale funding*).



TRIBUNAL DE CONTAS

E 8741/2020
2020/6/24



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE 15/06/2020	ENT. 3996/2020 PROC. N.º 28.03	OFÍCIO 1305 - 22-06-2020
----------------	----------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------

ASSUNTO Estabilidade do Sistema Financeiro - Questionário.

Exmo. Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas,

No âmbito do Relatório de Auditoria mencionado em epígrafe, encarrega-me o S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de enviar o Questionário preenchido com os comentários decorrentes da análise efetuada.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Bruno Pereira

C/c: SEF

Questão	Resposta
<p>1. A política financeira do Estado para garantir a estabilidade do sistema financeiro tem sido implementada através de programas orçamentais?</p>	<p>A estabilização do sistema financeiro é essencialmente levada a cabo através de mecanismos e sistemas implementados em cumprimento do direito da União Europeia nesta matéria (por exemplo, a resolução bancária). O mecanismo da resolução tem por princípio orientador que os responsáveis primários pelo financiamento das soluções de estabilização do sistema bancário são as próprias instituições bancárias (assegurando nomeadamente o financiamento de medidas de resolução).</p> <p>A aplicação dessas medidas é determinada pelas autoridades de resolução (em Portugal, essa função é desempenhada pelo Banco de Portugal) e, desde 2016, pelo Conselho Único de Resolução ("CUR") (no quadro do Mecanismo Único de Resolução). O financiamento dos mecanismos nacionais e europeus é efetuado por contribuições devidas pelas instituições bancárias sujeitas. Estas contribuições (para o Fundo Único de Resolução ("FUR") e para o Fundo de Resolução nacional) estão especificamente afetas a essa finalidade e o seu quantitativo é definido segundo os critérios previstos na legislação da União Europeia (quer aplicável diretamente quer por via de transposição), bem como de contribuições nacionais (p. ex. a Contribuição do Setor Bancário).</p> <p>As receitas do Fundo de Resolução são receitas consignadas aos fins especiais previstos na lei.</p> <p>Os Estados podem intervir como financiadores ou garantes de último recurso no quadro deste mecanismo de origem europeia. Pela sua natureza, pressupostos e urgência, estas medidas são excecionais (por exemplo, a resolução do Banco Espírito Santo, em 2014, e do BANIF, em 2015). A intervenção do Estado é enquadrada ao abrigo do Capítulo 6o ("Despesas Excecionais") do OE (relativo ao Ministério das Finanças) em vigor no ano em que ocorrem.</p> <p>No quadro nacional, nos últimos quatro anos, a estabilização do sistema financeiro português foi também promovida através de iniciativas concretas destinadas a assegurar esse fim (além da resolução do Banif, ainda em 2015):</p> <p>i) A revisão dos contratos de financiamento entre o Estado e o Fundo de Resolução, designadamente, na sequência da resolução do BES que impunham um prazo para pagamento do empréstimo que implicaria a cobrança de contribuições extraordinárias sobre os bancos que teriam um grave impacto na estabilidade financeira. Neste contexto, em 2017, o Governo promoveu a alteração dos contratos fixando maturidades adequadas e uma alteração do mecanismo de fixação da taxa de juro, que permitiram repor as condições de solvabilidade do Fundo de Resolução, sem pôr em causa a estabilidade financeira.</p>

- ii) O Acordo Quadro de disponibilização de meios financeiros ao Fundo de Resolução no quadro da venda do Novo Banco. Este mecanismo de financiamento, em caso de insuficiência, permitiu a estabilização e previsibilidade dos potenciais encargos e compromissos exigíveis às instituições bancárias no curto e médio prazo. Na sua ausência, a necessidade de garantir o financiamento dos compromissos do mecanismo nacional de resolução (para financiar determinadas eventuais obrigações exigíveis ao Fundo de Resolução decorrentes da aplicação de anteriores medidas de resolução) poderia implicar acréscimos imediatos de contribuições que poderiam colocar em causa a capacidade de financiamento e disponibilização de crédito e liquidez à economia portuguesa e, em última instância, a própria estabilidade do sistema bancário português.
- iii) A adoção do Plano Estratégico 2018-2020 permitiu a recapitalização da Caixa Geral de Depósitos, que foi efetuada pelo Estado enquanto acionista e, reconhecidamente pela Comissão Europeia, nas condições de investidor privado e fora do quadro de auxílios de Estado. A recapitalização da CGD também contribuiu para a estabilização do sistema financeiro, reforçando a solidez financeira do banco público para desse modo garantir a sua função de apoio ao financiamento da economia.
- iv) As garantias concedidas ao setor bancário contribuem, igualmente, para a estabilização do sistema financeiro. O stock da dívida garantida pelo Estado a instituições de crédito, em 30 de setembro de 2019, ascendia a 2.800 milhões de euros incidindo apenas sobre a designada Garantia de Carteira. A Garantia de Carteira foi um instrumento criado em 2012, através do qual a República Portuguesa assegurou, até ao limite de 2.800 milhões de euros, o cumprimento das obrigações de pagamento assumidas pelas instituições de crédito (Banco Português de Investimento - BPI, CGD, Novo Banco e BCP) junto do Banco Europeu de Investimento (BEI), referentes a uma carteira de operações de financiamento de projetos desenvolvidos e a desenvolver em Portugal, cuja exposição poderá atingir um montante máximo de 6.000 milhões de euros. Esta garantia, cujo prazo inicial termina em 2020, apresentava como beneficiários, em 30 de setembro de 2019, o Novo Banco e o BCP. A maioria das operações incluídas neste instrumento beneficia de garantias bancárias, reduzindo assim o risco assumido pelo Estado.
- A Lei do Orçamento do Estado estabelece, anualmente, limites máximos para a concessão de garantias, tendo sido introduzidos limites relativos à Lei 60-A/2008, de 20 de outubro.

	<p>No decurso da última avaliação efetuada no âmbito da elaboração do Orçamento do Estado para 2020 entendeu-se não se justificar a manutenção da previsão de um limite específico máximo das garantias a conceder nesse âmbito (Artigo 142.º n.º 1, alínea c) da LOE 2019).</p> <p>v) Cessação do regime especial dos ativos por impostos diferidos (DTA): o Governo promoveu (em 2016) a cessação da aplicação do regime especial dos ativos por impostos diferidos e propôs a revisão do enquadramento fiscal que originava esta tipologia de ativos, pondo termo à dualidade de regime de imparidades para efeitos contabilísticos e para efeitos fiscais. Esta modificação conferiu maior previsibilidade tributária e maior estabilidade prudencial às instituições de crédito portuguesas.</p>
<p>2. Em cumprimento da sua missão, o membro do governo responsável pela área das finanças tem executado e avaliado a política financeira do Estado para garantir a estabilidade do sistema financeiro, através de programas orçamentais?</p>	<p>O Ministério das Finanças tem avaliado as decisões políticas do Estado na estabilização do sistema financeiro. Os resultados dessas políticas tiveram efeitos quer no sistema financeiro (direta ou indiretamente) quer no financiamento da República:</p> <p>i) Redução dos spreads da dívida pública (com especial incidência após a conclusão da venda do Novo Banco): durante o mandato do anterior Governo, a tendência da redução dos spreads da dívida pública é assinalável. Essa evolução é ainda marcada pela circunstância de terem ocorrido reduções sensíveis aquando da adoção de medidas de estabilização do sistema financeiro, em particular com a conclusão da venda do Novo Banco.</p> <p>A venda da participação no Novo Banco e a solução de financiamento do Fundo de Resolução foram essenciais para a estabilização e reforço da confiança no nosso sistema bancário, bem como para a estabilização das condições de financiamento do País (afetada pelas decisões anteriores em matéria de resolução). Esta operação foi fundamental para que Portugal tenha beneficiado de uma redução da despesa em juros de 2.000M€.</p> <p>Durante este período observou-se uma melhoria das condições de financiamento do Estado, comprovada pela redução substancial do custo da dívida emitida (que baixou de 2,8% em 2016 para 0,5% no 1.º trimestre de 2020). Observou-se também uma redução dos spreads médios face à Alemanha (ex: a 10 anos, passaram de 227 p.b. em janeiro 2016 para 125 p.b. em março de 2020).</p>

Esta melhoria das condições de financiamento, bem como a redução dos spreads da dívida pública, tiveram impactos positivos no desempenho financeiro dos bancos portugueses com exposição à nossa dívida pública. Esta circunstância também contribuiu para a melhoria dos seus resultados, especialmente num contexto associado a taxas de juros em níveis reduzidos (o que tem impactos na margem financeira dos bancos).

O rating da República Portuguesa foi progressivamente melhorado pelas principais agências de rating. A melhoria da perceção da credibilidade de Portugal no exterior derivou das políticas do Governo em geral, em matéria orçamental e no sistema financeiro.

O rating de Portugal evoluiu de notações em 2017 (Moody's Ba1 estável; Fitch BB+ estável; S&P BB+ estável; e DBRS BB (baixo) estável) para as seguintes notações em 2020: Moody's Baa3 + positiva; S&P BBB positiva; DBRS BBB (elevado) estável e Fitch BBB positiva.

Portugal beneficia hoje de um acesso aos mercados financeiros pleno e em condições muito favoráveis. O pagamento integral do empréstimo ao Fundo Monetário Internacional (FMI) em dezembro de 2018, e o pagamento antecipado de 2.000 milhões de euros ao Fundo Europeu de Estabilização Financeira (EFSF), em outubro de 2019, traduzem uma gestão adequada da dívida pública portuguesa que permitiu a Portugal beneficiar plenamente de condições de mercado favoráveis.

No sistema financeiro, destacam-se ainda os seguintes efeitos da política financeira:

ii) Melhoria da qualidade dos ativos dos bancos:

Desde 2016 que o stock de NPL (non-performing loans) tem registado uma redução muito expressiva. O stock de NPL reduziu 29,2 mil milhões de euros do fim de 2016 para o fim de 2019 (de 46,4 mil milhões de euros para 17,2 mil milhões de euros). Esta redução ainda foi mais significativa quando comparado com o pico (50,5 mil milhões de euros), que ocorreu no 2.º trimestre de 2016.

No que diz respeito ao rácio de NPL, este indicador reduziu-se de 17,2% no final de 2016 (17,9% no 2.º trimestre de 2016) para 6,1% no final de 2019.

O rácio de cobertura de NPL por imparidade aumentou de 45,3% em 2016 para 51,3% em 2019.

	<p>iii) Reforço dos rácios de capital dos bancos portugueses:</p> <p>Os rácios de capital dos bancos evoluíram favoravelmente, quer por geração interna de capital, em resultado da evolução da sua atividade e dos resultados, quer por reforços de capital. Essa geração interna de capital decorreu, em grande medida, da melhoria do contexto económico, da evolução do crédito concedido e do desempenho financeiro, potenciada pelo ambiente de crescimento económico e pela estabilização do sistema financeiro. No final de 2019, o rácio de fundos próprios totais dos bancos era de 16,7% e o CET1 de 14,1%, quando o mesmo se situava, respetivamente, em 12,3% e 11,4%, no final de 2016.</p> <p>iv) Evolução positiva da eficiência operacional e da rentabilidade:</p> <p>Os bancos portugueses têm prosseguido iniciativas de otimização operacional, reduzindo a sua estrutura de custos face às receitas e melhorando a sua eficiência operacional.</p> <p>Os bancos portugueses retomaram a tendência geral de rentabilidade positiva, que se manifestou, em particular, no progressivo aumento da distribuição de dividendos aos respetivos acionistas. A rentabilidade do capital próprio (ROE) aumentou de -7,3% em 2016 para 8,1% em 2019.</p> <p>v) O rácio de cobertura de liquidez aumentou de 150,8%, em 2016, para 218,4%, em 2019, colocando os bancos portugueses numa posição de liquidez confortável, muito importante no contexto atual.</p> <p>vi) A evolução dos ratings dos bancos portugueses também acompanhou a tendência de evolução positiva da notação da República.</p>
<p>3. O Estado português tem cumprido o Acordo Relativo à Transferência e Mutualização das Contribuições para o Fundo Único de Resolução?</p>	<p>O Acordo Relativo à Transferência e Mutualização das Contribuições para o Fundo Único de Resolução ("Acordo") tem vindo a ser cumprido integralmente.</p> <p>Nos termos do disposto no Acordo, devem ser transferidas para o Fundo Único de Resolução, as contribuições cobradas a nível nacional, nos termos da Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece um enquadramento para a recuperação e resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento ("BRRD") e do Regulamento (UE) n.º 806/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014, que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução ("Regulamento MUR").</p>

Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do mesmo Acordo, a obrigação de transferência abrange as contribuições cobradas junto das instituições autorizadas em cada Estado-Membro por força dos artigos 70.º e 71.º do Regulamento MUR, de acordo com os critérios neles estabelecidos e nos atos delegados e de execução para os quais remetam esses artigos. Conforme estabelecido no Regulamento MUR, compete ao Conselho Único de Resolução, em estreita cooperação com as autoridades nacionais de resolução, e após consulta do Banco Central Europeu ("BCE") e das autoridades nacionais competentes, proceder anualmente ao cálculo das contribuições *ex-ante* necessárias para financiar o FUR, competindo às autoridades nacionais de resolução assegurar, a nível nacional, a cobrança dessas contribuições.

Na sequência do cálculo das contribuições *ex-ante*, o CUR comunica os montantes das contribuições de cada instituição às autoridades nacionais de resolução relevantes dos Estados-Membros participantes, na medida em que essas contribuições dizem respeito às instituições autorizadas nos respetivos territórios. Na sequência da receção dessa comunicação do CUR, compete ao Banco de Portugal, na qualidade de autoridade nacional de resolução, proceder à cobrança dessas contribuições *ex-ante* calculadas pelo CUR a nível nacional, as quais são entregues ao Fundo de Resolução nacional e posteriormente objeto de transferência para o FUR pelo Fundo de Resolução, o mais tardar, até ao dia 30 de junho de 2020, nos termos do acordo intergovernamental subscrito pelos Estados membros.

Em conformidade com o disposto nos diplomas referidos, foram transferidos para o FUR, desde o ano de 2016, os seguintes montantes relativos a contribuições *ex-ante*:

- A 29 de junho de 2016: 144.534.349,71 euros.
- A 29 de junho de 2017: 129.759.342,25 euros.
- A 22 de junho de 2018: 132.465.084,76 euros.
- A 26 de junho de 2019: 123.538.787,37 euros.

Quanto à contribuição *ex-ante* referente ao ano de 2015, igualmente suscetível de transferência para o FUR nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 3.º do Acordo, o seu produto não foi transferido para o FUR, com base no disposto no n.º 4 do mesmo artigo 3.º. Nos termos dessa norma, qualquer montante desembolsado pelo Fundo de Resolução nacional antes da data de aplicação do Acordo, em relação a medidas de resolução no seu território, é deduzido das contribuições a transferir até 31 de janeiro de 2016 para o FUR. O montante correspondente à contribuição *ex-ante* referente ao ano de 2015 foi utilizado no financiamento das medidas de resolução aplicadas, em dezembro de 2015, ao BANIF – Banco Internacional do Funchal, SA.

<p>4. Têm sido cumpridos o Acordo Quadro (AQ) e o Contrato de Abertura de Crédito (CAC) celebrados entre o Estado português e o Fundo de Resolução em 02/10/2017?</p>	<p>O Acordo Quadro e os Contratos de Abertura de Crédito têm vindo a ser cumpridos integralmente.</p> <p>Ao abrigo do Acordo Quadro e do Contrato de Abertura de Crédito celebrados entre o Estado Português e o Fundo de Resolução em 02/10/2017, conforme alterados, foram concedidos ao Fundo de Resolução os seguintes empréstimos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Em 2018: 430 milhões de euros. • Em 2019: 850 milhões de euros. <p>Em 2020, foi celebrado um novo Contrato de Abertura de Crédito, igualmente ao abrigo do Acordo Quadro, no âmbito do qual foi concedido ao Fundo de Resolução um empréstimo de 850 milhões de euros.</p> <p>O Ministério das Finanças tem cumprido os respetivos compromissos ao abrigo do Acordo Quadro e do Contrato de Abertura de Crédito, disponibilizando os meios financeiros ao Fundo de Resolução em caso de incapacidade deste para satisfazer pontual e autonomamente as obrigações eventuais emergentes da execução de contratos da Operação de Venda e, mais concretamente, na execução do Acordo de Capitalização Contingente (celebrado entre o Fundo e o Novo Banco).</p>
<p>5. A resolução do Banco Espírito Santo “foi a mais desastrosa resolução bancária alguma vez feita na Europa” por terem os ativos incluídos no balanço do Novo Banco sido mal avaliados e mal contabilizados?</p>	<p>A frase em causa foi proferida na intervenção do Senhor Ministro de Estado e das Finanças na audição da Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República, de 13 de maio. Tratam-se de declarações feitas em contexto de debate parlamentar.</p> <p>Não obstante, sempre se pode referir que o BES foi o maior banco objeto de uma resolução bancária, tendo em conta o seu peso no sistema. Em 2014, aquando da resolução do BES e da criação do Novo Banco foi injetado capital no valor de 4.900M€ pelo Fundo de Resolução. À data, foi referido pelos responsáveis políticos que a venda permitiria recuperar esse valor eventualmente com retorno para o Estado.</p> <p>Em dezembro de 2015, na sequência de uma primeira tentativa de venda (interrompida em setembro de 2015), a Autoridade de Resolução decidiu retransmitir cerca de 2.000M€ de obrigações seniores do Novo Banco para o BES em liquidação, aumentando em 2.000M€ o capital do Novo Banco, o que permitiu assegurar o cumprimento dos rácios regulatórios. Esta retransmissão de obrigações teve um impacto severo nas condições de financiamento da República em 2016.</p>

	<p>No segundo processo de venda do Novo Banco, em 2017, o comprador (Lone Star) injetou mais 1.000M€ de capital, adquirindo 75% do capital do banco. No processo de venda foi definido um perímetro de ativos depreciados que permaneciam no Novo Banco com um valor de 7.838M€ e que ficaram cobertos pelo Mecanismo de Capital Contingente, cabendo ao Fundo de Resolução a injeção de capital para cobertura de perdas desses ativos que pusessem em causa determinados rácios de capital até ao limite de 3.890M€. Até ao momento foram utilizados 2.976M€, um valor inferior às perdas e os custos registados nos ativos desse perímetro, tendo a diferença sido absorvida pelo capital gerado na atividade corrente do Novo Banco.</p> <p>Nestes termos, parece evidente que a resolução realizada, em 2014, não procedeu a uma segregação adequada de ativos depreciados, na medida em que manteve no balanço do Novo Banco os ativos englobados no mecanismo de capital contingente e cujas perdas são de montante elevado.</p> <p>A origem da insuficiente segregação de ativos depreciados indicia que a resolução foi feita sem conhecimento de toda a informação contabilística sobre o efetivo valor dos ativos.</p> <p>Até ao momento, o capital injetado no Novo Banco após a resolução ascende a mais de 10.000M€, um valor muito superior ao considerado necessário no momento da resolução em 2014.</p>
6. Os ativos incluídos no balanço do Novo Banco foram objeto de auditoria ou de outro processo de validação?	<p>No momento da aplicação da medida de resolução, o Banco de Portugal determinou a realização de uma avaliação aos ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob gestão transferidos para o Novo Banco, nos termos legais vigentes à data. Essa avaliação independente foi efetuada pela PWC (concluída após a resolução). Os seus resultados e ajustamentos foram incorporados no balanço do Novo Banco, conforme resulta da evidência que se junta.</p> <p>O Novo Banco está sujeito a revisão legal de contas e as suas contas anuais são objeto de auditoria pelo respetivo revisor oficial de contas, que emite a Certificação Legal de Contas, anexa às Demonstrações Financeiras dos exercícios de 2017, 2018 e 2019.</p> <p>Em acréscimo, no âmbito da execução dos acordos associados à venda do Novo Banco, foi instituído um mecanismo de acompanhamento e verificação da execução do acordo de capital contingente, que prevê a monitorização pela comissão de acompanhamento e pelo agente de verificação, que emitem pareceres e relatórios que suportam as decisões do Fundo de Resolução (parte no contrato) nessa função de acompanhamento da execução do contrato.</p>

	<p>A comissão de acompanhamento monitoriza e dá parecer sobre um conjunto alargado de operações no quadro da execução do referido contrato. O agente de verificação avalia e confirma, designadamente, o perímetro e valorização (adequação das perdas) dos ativos integrados e abrangidos pelo referido contrato.</p> <p>Por fim, em cumprimento do disposto na Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, está um curso a auditoria especial determinada na sequência da disponibilização de fundos públicos ao abrigo do Acordo Quadro, referente a 2019 (cujos resultados ainda se aguardam), tendo-se igualmente dado início ao procedimento respeitante à disponibilização de meios financeiros ocorrida em 2020.</p>
<p>7. Têm sido cumpridos os acordos celebrados com a Compradora de 75% do capital social do Novo Banco?</p>	<p>O Ministério das Finanças não é parte nos contratos associados à operação de venda da participação de 75% do capital social do Novo Banco. As partes são o Fundo de Resolução (vendedor) e a Lone Star (o comprador).</p>
<p>8. O impacto adverso do COVID-19 na área das finanças e no âmbito do sistema financeiro tem suscitado a identificação dos riscos significativos (novos ou agravados) e/ou decisões do Governo sobre medidas a tomar para minimizar esse impacto?</p>	<p>O Governo aprovou medidas de mitigação e atenuação dos efeitos económicos da pandemia Covid-19 nas famílias, empresas e entidades do setor social com reflexo no sistema financeiro. Para proteger esses agentes económicos do choque e contração provocado pela pandemia, o Governo adotou, em especial, uma moratória geral de seis meses sobre operações de crédito, a qual foi posteriormente alargada até março de 2021. A moratória permitiu mitigar riscos de incumprimento das famílias e empresas perante o sistema financeiro e, simultaneamente, mitigar riscos para a estabilidade e solidez financeira do sistema bancário perante um eventual fenómeno de incumprimento generalizado dessas obrigações. Esta medida atenuou o choque económico para os beneficiários da medida e também para o sistema bancário, uma vez que permitirá que os devedores retomem, num prazo razoável, a sua atividade e, assim, retomem o normal cumprimento das suas obrigações perante o sistema bancário.</p>

<p>9. O impacto adverso do COVID-19 na área finanças e no âmbito do sistema financeiro tem suscitado ao Governo propor ou aceitar propostas de medidas a tomar no âmbito da União Europeia para minimizar tal impacto?</p>	<p>No âmbito da União Europeia, a generalidade das medidas com o objetivo de mitigar o impacto da pandemia da COVID-19 no setor financeiro são tomadas por instituições/organismos nos quais Portugal não é representado pelo Governo português (nomeadamente Banco Central Europeu, Banco Central Europeu-Mecanismo Único de Supervisão, Autoridades Europeias de Supervisão e Comité Europeu do Risco Sistémico).</p> <p>Enquadrado nos trabalhos do Conselho, destaca-se a proposta de alteração do Regulamentos (UE) nº 575/2013 e do regulamento (UE) 2019/876 (Regulamentos relativos aos requisitos de capital das instituições de crédito), apresentada pela Comissão Europeia no passado dia 28 de Abril, no que diz respeito aos ajustamentos necessários em resposta à pandemia de COVID-19 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0310&from=en). Nas discussões do Conselho esta proposta foi fortemente apoiada por Portugal que, nesse contexto, apresentou diversas sugestões tendo em vista aumentar o seu impacto. As negociações estão ainda em curso.</p> <p>Nos últimos meses têm, igualmente, sido equacionadas diversas alterações legislativas na área dos instrumentos financeiros e dos seguros, iniciativas que tem tido o apoio de Portugal. No entanto, o poder de iniciativa legislativa é da Comissão Europeia, pelo se aguardam desenvolvimentos.</p>
<p>10. Há outra informação que seja pertinente prestar no âmbito deste questionário?</p>	