



**BANCO CENTRAL EUROPEU**

**PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU**

**de 11 de Outubro de 2001**

**solicitado pelo Ministro das Finanças da República Portuguesa  
sobre um projecto de decreto-lei que altera  
o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras**

**(CON/2001/32)**

1. Em 10 de Julho de 2001 o Banco Central Europeu (BCE) recebeu do Ministro das Finanças da República Portuguesa um pedido de parecer sobre um projecto de decreto-lei (adiante designado por “projecto de decreto-lei”) que visa alterar o Regime de Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro.
2. A competência do BCE para emitir parecer baseia-se no n.º 4 do artigo 105.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia e nos terceiro e sexto travessões do n.º 1 do artigo 2.º da Decisão 98/415/CE do Conselho relativa à consulta do BCE pelas autoridades nacionais sobre projectos de disposições legais<sup>1</sup>, dado que a proposta legislativa contém disposições relacionadas com os bancos centrais nacionais e com normas aplicáveis às instituições financeiras que podem influenciar significativamente a estabilidade das instituições e dos mercados financeiros. O presente parecer foi aprovado pelo Conselho do BCE nos termos do artigo 17.º-5, primeira frase, do Regulamento Interno do BCE.
3. O projecto de decreto-lei prevê uma ampla revisão do regime jurídico das instituições de crédito e das sociedades financeiras em Portugal. O referido projecto contempla cinco aspectos principais. Em primeiro lugar reafirma, no âmbito do referido quadro jurídico, as atribuições do Banco de Portugal na sua qualidade de banco central, com incidência na fiscalização e supervisão dos mercados e suas infra-estruturas. Em segundo lugar, actualiza o elenco das instituições de crédito e das sociedades financeiras, que passa a integrar as instituições de moeda electrónica, definidas como instituições de crédito, procedendo desse modo a uma transposição parcial da Directiva 2000/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Setembro de 2000, que altera a Directiva 2000/12/CE do Conselho relativa ao acesso à actividade das instituições de crédito e ao seu exercício<sup>2</sup>. Em terceiro lugar, o

---

<sup>1</sup> JO L 189 de 3.7.1998, p. 42.

<sup>2</sup> JO L 275 de 27.10.2000, p. 37.

projecto de decreto-lei simplifica os procedimentos de autorização para a constituição de instituições de crédito e de sociedades financeiras, incluindo a autorização para a criação de filiais de instituições de crédito em países não pertencentes à União Europeia. Em quarto lugar, o referido projecto apresenta um conjunto de disposições que visam aperfeiçoar o quadro legislativo da supervisão prudencial. Nestas incluem-se normas respeitantes aos deveres de comunicação da aquisição de participações qualificadas no capital de instituições de crédito, sendo a falta dessa comunicação cominada com a inibição dos direitos de voto, ao controlo da idoneidade (não só dos titulares de participações qualificadas como também dos membros dos órgãos sociais), aos poderes de supervisão do Banco de Portugal e, por último, a ajustamentos em matéria de rácios e limites prudenciais. Finalmente, o projecto de decreto-lei altera determinadas disposições relativas ao processo de recuperação e saneamento das instituições de crédito, designadamente mediante o reforço dos poderes de supervisão do Banco de Portugal e a atribuição de um papel mais activo ao Fundo de Garantia de Depósitos. Os comentários do BCE abaixo constantes referem-se, sobretudo, aos aspectos citados do projecto de decreto-lei. Será útil recordar que algumas das alterações ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras ora propostas já foram objecto de consideração pelo BCE no seu parecer CON/99/15, de 27 de Outubro de 1999, solicitado pelo Ministro das Finanças da República Portuguesa sobre dois projectos de diplomas legislativos visando alterar 1) o regime geral das instituições de crédito e sociedades financeiras no tocante ao Fundo de Garantia de Depósitos e 2) o regime regulamentar do Fundo de Garantia de Depósitos.

4. Primeiramente, e segundo o artigo 92.º do projecto de decreto-lei, as atribuições do Banco de Portugal na qualidade de banco central enunciadas nos artigos 13.º, número 1, 14.º e 15.º da respectiva Lei Orgânica<sup>3</sup> são reagrupadas e reproduzidas no Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras sob a epígrafe comum “Orientação e fiscalização”. É entendimento do BCE que a referência a tais funções, nomeadamente (i) a fiscalização dos mercados monetário e cambial, (ii) a regulamentação, fiscalização e promoção do bom funcionamento dos sistemas de pagamento e (iii) a recolha e elaboração das estatísticas monetárias, financeiras, cambiais e da balança de pagamentos no contexto do quadro jurídico e de supervisão das instituições de crédito e sociedades financeiras, não implica a qualificação das mesmas como funções de supervisão financeira. As atribuições enumeradas no artigo 92.º ora proposto são típicas de um banco central, circunscrevendo-se, por conseguinte, a essa esfera de actuação. Seguindo este raciocínio, o BCE considera desnecessária a manutenção do proposto artigo 92.º no projecto de decreto-lei, sugerindo a eliminação do seu conteúdo. A mera reenumeração das atribuições cometidas ao Banco de Portugal na qualidade de banco central pela respectiva Lei Orgânica, e a sua reclassificação e reorganização sob a epígrafe comum “Orientação e fiscalização”, não parecem acrescentar alguma coisa ao regime jurídico das instituições de crédito e sociedades financeiras, podendo mesmo, na perspectiva dos bancos centrais, questionar-se a conveniência dessa inclusão.

---

<sup>3</sup> Aprovada pela Lei n.º 5/98, de 31 de Janeiro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 118/2001, de 17 de Abril.

5. Em segundo lugar, e no que respeita à introdução das instituições de moeda electrónica como instituições de crédito, o BCE considera que a autorização e o início das actividades destas novas entidades só será admissível após a aprovação da competente lei especial transpondo para o ordenamento jurídico português a Directiva 2000/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Setembro de 2000, relativa ao acesso à actividade das instituições de moeda electrónica e ao seu exercício, bem como à sua supervisão prudencial<sup>4</sup>.
6. Em terceiro lugar, referindo-se à simplificação dos procedimentos de autorização para a constituição de instituições de crédito e sociedades financeiras, incluindo a autorização para a criação de filiais de instituições de crédito em países não pertencentes à União Europeia, o BCE congratula-se com a revisão dos aludidos procedimentos, amplamente consentâneos com as normas internacionais relativas ao licenciamento das actividades das instituições de crédito.
7. Em quarto lugar, o BCE acolhe com agrado as disposições do projecto de decreto-lei tendentes à ampliação e reforço do regime de supervisão das instituições de crédito e sociedades financeiras. O BCE aprecia, em especial, a revisão do conceito de “participação qualificada” conforme consta do n.º 7 do artigo 13.º do projecto de decreto-lei. O BCE vê também com agrado, por permitirem o reforço das funções prudenciais do Banco de Portugal nesta área, o acréscimo dos deveres de comunicação no tocante às participações qualificadas e a inibição dos direitos de voto em caso de falta de comunicação respectivamente estabelecidos nos artigos 102.º e 105.º ora propostos. O BCE congratula-se com a possibilidade, prevista no n.º 2 do artigo 116.º ora proposto, de o Banco de Portugal vir a exigir a realização de auditorias especiais por entidades independentes. Além disso, e de acordo com o n.º 6 do artigo 120.º ora proposto, o Banco de Portugal pode exigir às instituições de crédito que lhe apresentem relatórios em matéria de supervisão prudencial elaborados por entidades especializadas. O BCE está convicto de que estas disposições, por conferirem uma certa margem de flexibilidade à função de supervisão prudencial, irão igualmente fazer aumentar a eficácia do seu exercício e, desse modo, vir a contribuir para a integração dos mercados financeiros da Europa, sempre com observância do princípio da livre concorrência entre as instituições de crédito.
8. O BCE observa que, nos termos do n.º 2 do artigo 118.º ora proposto, o Banco de Portugal ficará habilitado a notificar as instituições de crédito para que se abstenham de realizar operações susceptíveis de implicar a violação, ou o agravamento da violação, de regras prudenciais aplicáveis ou, alternativamente, de desrespeitar as regras de uma gestão sã e prudente. O BCE reconhece a necessidade de dotar a autoridade supervisora de instrumentos flexíveis e adequados para assegurar a observância das regras prudenciais, particularmente quanto às instituições em dificuldades financeiras. Não obstante, a concessão ao Banco de Portugal de poderes de supervisão tão amplos quanto estes pode implicar um certo risco para o próprio Banco, porquanto a mesma poderá ser entendida pelos participantes no mercado como uma forma de lhe conferir o direito de fiscalizar as decisões de gestão das instituições de crédito. Além do mais, não é desejável que uma tal atribuição de poderes suscite incertezas por parte dos participantes no mercado relativamente às suas operações.

---

<sup>4</sup> JO L 275, de 27.10.2000, p. 39.

Por conseguinte, o BCE sugere maior clareza na redacção do proposto n.º 2 do artigo 118.º, no sentido de se limitar o possível alcance da influência da supervisão nas decisões de gestão e nas operações do mercado.

9. O BCE anota o conteúdo do proposto artigo 117.º-A, de acordo com o qual o Banco de Portugal pode sujeitar à sua supervisão as entidades que exerçam actividades consideradas relevantes para o funcionamento dos sistemas de pagamentos. O BCE acolhe com agrado as disposições constantes deste artigo, entendendo-as no sentido de que as mesmas não irão limitar as competências do Banco de Portugal no seu papel de entidade fiscalizadora do sistema de pagamentos.
10. Finalmente, o BCE gostaria de tecer alguns comentários às disposições que regem o processo de recuperação e saneamento de instituições de crédito e às atribuições do Fundo de Garantia de Depósitos, designadamente aos artigos 142.º, 155.º, 158.º, 159.º e 167.º-A ora propostos. As disposições enumeradas têm por objectivos principais reforçar os poderes de supervisão do Banco de Portugal no tocante à sua intervenção correctiva em caso de incumprimento, pelas instituições, das respectivas obrigações prudenciais, ampliar a esfera de actuação do Fundo de Garantia de Depósitos, possibilitando a intervenção deste em situações de saneamento financeiro de instituições de crédito, e estabelecer regras para a cooperação entre o Banco de Portugal e o Fundo de Garantia de Depósitos em tais situações. O BCE desejaria relembrar que adoptou já um parecer (CON/99/15) sobre projectos de diplomas de conteúdo similar, pelo que reitera alguns dos comentários então formulados, se aplicáveis ao caso e adaptados às actuais circunstâncias.
11. Nos termos do disposto no Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, o Banco de Portugal pode decidir adoptar medidas de carácter excepcional sempre que estejam em risco os interesses dos depositantes, investidores e demais credores, ou as condições normais de funcionamento dos mercados monetário, financeiro ou cambial. Entre outras medidas, o Banco de Portugal pode exigir à instituição em causa que elabore um plano de recuperação e saneamento, cuja aceitação pelo Banco de Portugal poderá ser condicionada quer ao aumento ou redução do capital quer à alienação de participações sociais e de outros activos. O projecto de decreto-lei permite ao Banco de Portugal, no âmbito da sua intervenção na instituição em causa, convidar o Fundo de Garantia de Depósitos a cooperar no processo de saneamento e recuperação, nomeadamente através da concessão do adequado apoio monetário ou financeiro ou da participação do Fundo em eventuais aumentos de capital. O BCE considera que as alterações a introduzir pelo artigo 142.º do projecto de decreto-lei preenchem este objectivo.
12. Ainda no domínio das alterações ao artigo 142.º, o BCE regista o reforço do papel do Banco de Portugal no âmbito do processo de saneamento de instituições em dificuldades financeiras. O Banco de Portugal pode, nomeadamente, apresentar um “programa de intervenção” estabelecendo o aumento de capital necessário e determinando que o mesmo seja precedido pela absorção dos prejuízos da instituição pelos elementos “positivos” adequados para o efeito dos respectivos fundos próprios. O Banco de Portugal poderá também convidar o Fundo de Garantia de Depósitos ou outras instituições a cooperar no processo de saneamento, designadamente mediante a viabilização do adequado apoio

monetário ou financeiro ou a participação dessas entidades nos aumentos de capital definidos pelo Banco de Portugal, ao qual caberá também orientar e planificar tal cooperação. O BCE interpreta o n.º 7 do artigo 142.º ora proposto no sentido de que o “programa de intervenção” a decidir pelo Banco de Portugal, ainda que contemple um aumento do capital social, não implica para os accionistas da instituição ou para quaisquer outros investidores e instituições, incluindo o Fundo de Garantia de Depósitos, a obrigação de subscreverem efectivamente qualquer aumento de capital.

13. Relativamente ao n.º 2 do artigo 159.º ora proposto, o BCE observa que o Banco de Portugal fica habilitado, em situações de urgência e nas condições definidas na respectiva Lei Orgânica, a facultar temporariamente ao Fundo de Garantia de Depósitos os fundos adequados à satisfação das necessidades imediatas deste. O BCE regista que os recursos financeiros a conceder pelo Banco de Portugal ao Fundo ao abrigo da citada disposição serão facultados sem prejuízo das obrigações decorrentes da sua participação no SEBC, e através de operações devidamente caucionadas (ver a alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º e a alínea b) do artigo 25.º da Lei Orgânica do Banco de Portugal). Neste contexto, o BCE gostaria de recordar que, de acordo com o artigo 14.º-4 dos estatutos do SEBC, os bancos centrais nacionais podem exercer outras funções, além das neles referidas, salvo se o Conselho do BCE decidir, por maioria de dois terços dos votos expressos, que essas funções interferem com os objectivos e atribuições do SEBC. O BCE não antevê que os poderes conferidos ao Banco de Portugal pelo proposto n.º 2 do artigo 159.º possam interferir com os objectivos e atribuições do SEBC.
14. O BCE regista, a respeito do n.º 1 do artigo 167.º-A ora proposto, estabelecendo as regras para a assistência financeira, que o Fundo de Garantia de Depósitos poderá intervir em operações que considere adequadas para eliminar situações de desequilíbrio financeiro em que se encontrem instituições de crédito participantes. Além disso, o n.º 2 do aludido artigo 167.º dispõe que o Fundo deve confinar as suas operações de apoio financeiro aos casos em que exista forte probabilidade de as situações de desequilíbrio virem a ser eliminadas em curto período de tempo, os objectivos estejam perfeitamente definidos e delimitados e seja assegurada a forma de cessação do apoio do Fundo. Relativamente a este aspecto, o BCE observa que a redacção do n.º 2 do artigo 167.º-A ora proposto, quando comparada com a versão anterior deste artigo que anteriormente foi objecto do parecer CON/99/15 do BCE, deixa de impor ao Fundo de Garantia de Depósitos que confine as suas operações de apoio financeiro a situações que não envolvam o recurso a empréstimos ou a contribuições especiais das instituições de crédito participantes. O BCE conclui do exposto que, ao abrigo do n.º 2 do artigo 159.º ora proposto, o Banco de Portugal poderá igualmente facultar recursos financeiros ao Fundo de Garantia de Depósitos para os efeitos previstos no n.º 1 do artigo 167.º-A ora proposto, hipótese que o projecto anteriormente submetido a parecer não contemplava. Assim sendo, o Banco de Portugal pode vir a decidir conceder recursos financeiros ao Fundo de Garantia de Depósitos para financiar qualquer operação de assistência financeira a conceder pelo Fundo a instituições de crédito. A este respeito, o BCE considera que a faculdade de o Banco de Portugal conceder recursos financeiros ao Fundo deve, na prática, ser exercida de modo restritivo, nomeadamente quando estiverem em causa aspectos de estabilidade sistémica, tendo em atenção as

responsabilidades do Banco de Portugal como entidade a quem compete velar pela estabilidade do sistema financeiro português, nos termos da alínea c) do artigo 12.º da Lei Orgânica do Banco de Portugal. Por último, o BCE congratula-se com o condicionamento da realização de qualquer operação de apoio financeiro pelo Fundo de Garantia de Depósitos à confirmação, pelo Banco de Portugal, de que a operação em apreço é apropriada para resolver a situação em causa.

15. O BCE gostaria igualmente de chamar a atenção para as obrigações de constituição de reservas mínimas impostas às instituições de crédito pelo Regulamento BCE/1998/15, de 1 de Dezembro de 1998, relativo à aplicação das reservas mínimas obrigatórias<sup>5</sup>, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento BCE/2000/8<sup>6</sup>, assim como para as obrigações de comunicação de informação estatística impostas às instituições financeiras monetárias pelo Regulamento BCE/1998/16<sup>7</sup>, de 1 de Dezembro de 1998, relativo ao balanço consolidado dos sector das instituições financeiras monetárias, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento BCE/2000/8. De acordo com a actual redacção do Regulamento BCE/1998/15, o BCE pode isentar do cumprimento da obrigação de constituição de reservas mínimas as instituições sujeitas a medidas de saneamento ou em processo de liquidação<sup>8</sup>. No caso de uma instituição de crédito sujeita a medidas de saneamento continuar a ser titular da autorização para o exercício da sua actividade manter-se-ão as suas obrigações de prestação de informação enquanto instituição financeira monetária (IFM).
16. O BCE reitera que não tem objecções a colocar ao facto de o presente parecer ser tornado público pelas autoridades nacionais competentes, se assim o entenderem.

Feito em Frankfurt am Main em 11 de Outubro de 2001.

*O Presidente do BCE*

[assinado]

Willem F. DUISENBERG

---

<sup>5</sup> JO L 356 de 30.12.1998, p. 1.

<sup>6</sup> JO L 229 de 9.9.2000, p. 34.

<sup>7</sup> JO L 356 de 30.12.1998, p. 7.

<sup>8</sup> Assinala-se o facto de se encontrar em curso a revisão do Regulamento BCE/1998/15.