



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS  
CONSELHO PARA O SISTEMA FINANCEIRO

**LIVRO BRANCO SOBRE O SISTEMA FINANCEIRO: 1992**

**AS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO**

VOLUME II

**RESUMO E CONCLUSÕES**

MAIO • 1991

**ISBN: 972-9244-21-9**

LIVRO BRANCO SOBRE O SISTEMA FINANCEIRO: 1992

AS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO

Vol. II

Resumo e Conclusões

ÍNDICE

	Pág.
I - INTRODUÇÃO .....	1
II - CONCEITO DE INSTITUIÇÃO DE CRÉDITO .....	4
III - TIPOS DE INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO E RESPECTIVAS OPERAÇÕES .....	7
IV - REGIME DE AUTORIZAÇÃO DE INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO E SUAS SUCURSAIS .....	11
V - SANEAMENTO, REVOGAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO E LIQUIDAÇÃO .....	18
VI - ESTATUTO DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO .....	24
VII - CONTROLO DOS ACCIONISTAS .....	29
VIII - FUNDOS PRÓPRIOS .....	34
IX - PROVISIONAMENTO DE RISCOS .....	35
X - SOLVABILIDADE .....	38
XI - LIQUIDEZ .....	39
XII - CONTROLO DOS GRANDES RISCOS .....	42
XIII - RISCOS DE MERCADO .....	44
XIV - PARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS .....	48
XV - INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO INTEGRADAS EM GRUPOS DE EMPRESAS .....	50
XVI - SISTEMA DE GARANTIA DE DEPÓSITOS .....	58
XVII - SANÇÕES PELA VIOLAÇÃO DAS NORMAS QUE DISCIPLINAM AS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO .....	61
XVIII - CONTAS E SISTEMA DE INFORMAÇÃO .....	65
XIX - SUPERVISÃO .....	70
XX - BANCOS - ADAPTAÇÃO ÀS NOVAS CONDIÇÕES COMPETITIVAS .....	73
XXI - CAIXAS ECONÓMICAS .....	78

	Pág.
XXII - CRÉDITO AGRÍCOLA MÚTUO .....	80
XXIII - SOCIEDADES DE INVESTIMENTO .....	84
XXIV - SOCIEDADES DE LOCAÇÃO FINANCEIRA .....	87
XXV - SOCIEDADES DE "FACTORING" .....	91
XXVI - SOCIEDADES FINANCEIRAS PARA AQUISIÇÕES A CRÉDITO .....	93

LIVRO BRANCO SOBRE O SISTEMA FINANCEIRO: 1992  
AS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO

VOLUME II

Resumo e Conclusões

**I - INTRODUÇÃO**

1. O sector financeiro português tem vindo a passar, nos últimos anos, por um processo de acelerada transformação que corresponde a uma verdadeira revolução financeira. Esse processo tenderá a acentuar-se no futuro próximo, em virtude essencialmente dos seguintes factores: (a) aumento de concorrência; (b) efeitos da integração financeira na CEE; (c) tendência para transformações estruturais das actividades financeiras, traduzidas pelos fenómenos da liberalização, da desregulamentação, da titularização, da internacionalização e da constituição de conglomerados financeiros; (d) privatização da maior parte dos bancos e companhias de seguros.

2. A taxa comparativamente elevada da poupança nacional tem oferecido uma sólida base para a expansão das actividades do sector financeiro. Porém, em virtude da inflação, o valor nominal da poupança das famílias, revelado pelas estatísticas, é significativamente superior ao valor real. Nos últimos anos, a poupança das famílias tem vindo a representar percentagens cada vez menores do PIB, sucedendo o contrário com a poupança das empresas e do sector público. Apesar disso e não obstante a citada tendência decrescente, a poupança dos particulares continua a oferecer perspectivas animadoras à expansão das actividades do sector financeiro, tanto mais que a proporção, em relação ao PIB, dos activos financeiros na posse das famílias e empresas não financeiras é ainda significativamente inferior à dos outros países da CEE, com a possível excepção da Grécia.

3. O sector financeiro é dominado ainda pelas operações bancárias. A importância relativa dessas operações

tem, porém, vindo a cair gradualmente. Assim, o valor total dos depósitos nos bancos passou de 109% do PIB, em 1985 para 75% em 1990. Em contrapartida, têm-se desenvolvido os financiamentos através do mercado de títulos, com especial destaque para o financiamento do sector público através dos bilhetes do Tesouro, certificados de aforro e obrigações do Tesouro. Para se adaptarem a essa evolução, os bancos têm desenvolvido activamente as suas operações no mercado de capitais e têm criado filiais especializadas em áreas como as da locação financeira, do "factoring", dos fundos de investimento, da corretagem, etc..

4. A criação do Espaço Financeiro Europeu afectará o funcionamento do sistema financeiro português através de múltiplos factores: (a) a liberdade atribuída às instituições de crédito com sede num país da CEE de prestar serviços aos residentes de qualquer outro país da Comunidade; (b) a liberalização dos movimentos de capitais entre os países da CEE; (c) a liberdade de estabelecimento de sucursais de instituições de crédito com sede num país da CEE em outros países da mesma Comunidade; (d) a harmonização mínima da regulamentação prudencial aplicável às instituições de crédito de todos os países da Comunidade; (e) a supervisão prudencial das instituições de crédito e das suas sucursais em qualquer país da CEE pelas autoridades do país da sede dessas instituições; (f) o reconhecimento por qualquer país da CEE, no âmbito da liberdade de estabelecimento e da prestação de serviços, das regulamentações e da supervisão aplicadas às instituições de crédito em qualquer outro país da Comunidade; e (g) a criação da União Económica e Monetária, que implicará o avanço para um sistema de câmbios fixos e irrevogáveis entre as moedas dos países da CEE e a substituição das políticas monetárias nacionais por uma política monetária europeia unificada e por um Sistema Europeu de Bancos Centrais.

5. O aumento da concorrência, resultante da criação do Espaço Financeiro Europeu, trará importantes benefícios económicos para os aforradores e para as empresas

portugueses, tais como: aumento da eficiência e produtividade do sector financeiro; redução das margens de intermediação das instituições financeiras; acréscimo da diversificação da oferta de instrumentos e serviços financeiros; e redução dos riscos financeiros. Esses benefícios terão, porém, o seu reverso: dificuldades competitivas para algumas instituições do sistema financeiro; deslocação de uma parte da poupança nacional para outros países da CEE; limitações à política cambial e à política monetária, impostas pela criação da União Económica e Monetária.

6. Uma das consequências importantes da criação do Espaço Financeiro Europeu será a de obrigar a uma revisão profunda das normas legislativas e regulamentares aplicáveis às instituições de crédito. Essa revisão deverá ter três objectivos: em primeiro lugar, o de se estabelecer a harmonização imposta pelas Directivas da CEE; em segundo lugar, o de levar em conta as alterações que se têm estado a verificar no sistema financeiro nacional e nos sistemas financeiros dos países industrializados; e, em terceiro lugar, o de não impor às instituições de crédito portuguesas custos de regulamentação e limitações que as prejudiquem na concorrência com outros operadores nacionais do mercado financeiro e na concorrência com instituições similares de outros países da CEE.

## II - CONCEITO DE INSTITUIÇÃO DE CRÉDITO

1. Atendendo à definição do conceito de instituição de crédito, segundo a Directiva 77/780/CEE, é de recomendar que, na linha de orientação já consagrada no Decreto-Lei nº. 25/86, a legislação nacional venha a qualificar como instituição de crédito, para efeito da aplicação da regulamentação prudencial, as empresas que, a título de profissão habitual, cumulativamente recebam fundos reembolsáveis do público, tenham a faculdade de os utilizar por sua própria conta e concedam crédito.

2. A noção de "fundos reembolsáveis", a utilizar para efeito da definição de instituições de crédito, deverá incluir, não só os depósitos bancários e certificados de depósito, mas também a emissão de obrigações e outros títulos de dívida para além do limite estabelecido para as sociedades em geral, no artigo 349º do Código das Sociedades Comerciais (nos termos do qual o montante global das obrigações emitidas não pode exceder o capital realizado e existente). Essa noção não deverá abranger as importâncias entregues a certas empresas pelos seus clientes cujo montante, registado numa espécie de conta-corrente, é utilizado posteriormente na aquisição de bens fornecidos por essas empresas.

3. Será justificado que se excluam da noção de fundos reembolsáveis do público, para efeitos de caracterização de uma empresa como instituição de crédito, os fundos reembolsáveis recebidos de sócios de sociedades por quotas ou de grandes accionistas, de empresas pertencentes ao mesmo grupo económico e de instituições de crédito.

4. A condição mencionada na Conclusão 1, segundo a qual as instituições de crédito devem ter a faculdade de utilizar, por conta própria, os fundos recebidos do público, exclui do conceito de instituição de crédito certas instituições, como as sociedades gestoras de fundos de investimento, as sociedades corretoras e as sociedades gestoras de patrimónios.

5. A noção de concessão de crédito, a utilizar para efeito de caracterização das instituições de crédito, deve abranger, não só os empréstimos, utilizados ou não, qualquer que seja a sua forma (mútuo, desconto bancário, abertura de crédito), mas também a prestação de garantias (fiança e aval), os contratos de locação financeira e de "factoring" e a aquisição de obrigações, a título de profissão habitual, e de outros títulos de dívida.

6. Deverá estabelecer-se uma regra geral proibindo a recepção de fundos reembolsáveis do público por pessoas singulares ou colectivas que não sejam classificadas como instituições de crédito. Poderá justificar-se, porém, uma excepção a essa regra, no caso dos fundos do público recebidos pelo Estado ou por determinados institutos públicos e no caso dos fundos recebidos do público pelas companhias de seguros, para operações de capitalização.

7. As empresas que emitam "cartões de crédito" mas que não recebam fundos reembolsáveis do público, não devem, ser consideradas como instituições de crédito. Essas empresas deverão estar sujeitas a regulamentação, por razões prudenciais e de protecção ao consumidor, mas as normas que lhes forem aplicáveis não terão de impor uma disciplina semelhante à que é necessária para as instituições de crédito.

8. Os critérios referidos nas Conclusões anteriores apontam para a inclusão, na categoria de instituições de crédito, dos bancos comerciais, dos bancos de investimento, da Caixa Geral de Depósitos, do Crédito Predial Português, das caixas económicas, das caixas de crédito agrícola mútuo, das sociedades de investimento, das sociedades de locação financeira, das sociedades de "factoring" e das sociedades financeiras para aquisições a crédito. De acordo com o regime legal vigente, também deveriam ser consideradas como instituições de crédito as sociedades financeiras de

corretagem. É, todavia, de recomendar que as regulamentações aplicáveis às sociedades destes tipos sejam modificadas, por forma a que elas deixem de poder receber fundos reembolsáveis do público, utilizáveis por conta própria, o que implica a sua exclusão da categoria de instituições de crédito.

### III - TIPOS DE INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO E RESPECTIVAS OPERAÇÕES

1. Será de recomendar que as empresas classificadas como instituições de crédito, em harmonia com as propostas do Capítulo 2, sejam classificadas nas seguintes categorias:

- a. Instituto de Crédito do Estado (Caixa Geral de Depósitos);
- b. Bancos;
- c. Instituições de crédito especializadas, compreendendo:
  - sociedades de investimento;
  - caixas económicas;
  - caixas de crédito agrícola mútuo;
  - sociedades de locação financeira;
  - sociedades de "factoring";
  - sociedades financeiras para aquisições a crédito.

2. A categoria "bancos", proposta na Conclusão anterior, deveria incluir:

- os actuais bancos comerciais;
- os actuais bancos de investimento;
- o Crédito Predial Português;
- a Caixa Económica de Lisboa, anexa ao Montepio Geral;
- novos bancos que vierem a ser autorizados.

3. A regulamentação prudencial, as regras de política monetária e o tratamento fiscal aplicáveis às instituições classificadas como bancos, em harmonia com a proposta da Conclusão anterior, deveriam ser uniformes para todas essas instituições. A Caixa Geral de Depósitos deveria ser submetida ao mesmo regime, embora com algumas disposições especiais, resultantes das suas características como Instituto de Crédito do Estado, em domínios como os depósitos necessários, a ligação à Caixa Geral de Aposentações e ao Montepio dos Servidores do Estado e a garantia de depósitos, na parte não coberta pelo sistema aplicável à generalidade dos bancos.

4. A inclusão da Caixa Económica de Lisboa, anexa ao Montepio Geral, na categoria dos bancos obrigaria a introduzir alterações muito substanciais nos respectivos estatutos (incluindo, nomeadamente, a transformação em sociedade anónima, com o capital mínimo de 3 500 000 contos, detido exclusivamente pelo Montepio Geral). Será provavelmente necessário publicar um diploma legal para regular alguns aspectos dessas alterações.

5. A gama de operações autorizadas aos bancos deverá ser definida com maior rigor e de forma mais sistemática do que na legislação actual. A solução que se afigura mais recomendável será a de:

- a) definir as operações autorizadas aos bancos, em termos gerais;
- b) estabelecer uma lista de operações expressamente autorizadas;
- c) conferir ao Banco de Portugal a possibilidade de, através de aviso, acrescentar novas operações à lista mencionada na alínea anterior, no domínio dos serviços conexos, em função das necessidades ditadas pela evolução do sector financeiro;
- d) estabelecer o princípio de que estarão vedadas aos bancos (e a outras instituições de crédito) todas as actividades de produção de bens e de prestação de serviços, com excepção dos serviços financeiros e de serviços conexos da actividade bancária, expressamente autorizados nos termos das alíneas anteriores.

A lista de operações expressamente autorizadas, referida na alínea b), deverá ser baseada na lista de operações sujeita ao regime de reconhecimento mútuo no âmbito comunitário, apresentada no Anexo à Segunda Directiva de Coordenação Bancária da CEE. Haverá, porém, que introduzir alterações nessa lista. Poderiam acrescentar-se:

- operações de comercialização de contratos de seguros realizados por companhias de seguros;
- operações sobre imóveis próprios, dentro dos

limites e com obediência a condicionalismos fixados em regulamentos do Banco de Portugal;

- operações sobre ouro e metais preciosos.

A intervenção dos bancos em operações sobre valores mobiliários, em transacções de metais preciosos e em contratos de futuros ou opções deverá implicar a adopção de regras prudenciais apropriadas e a imposição de exigências sobre capacidade técnica e adequação de sistemas de organização e controlo internos. O acesso directo dos bancos à Bolsa deverá ficar dependente da orientação que for definida na CEE sobre essa matéria.

Não se verificou unanimidade no Conselho para o Sistema Financeiro quanto à atribuição aos bancos da possibilidade de realizarem directamente operações de locação financeira e operações de "factoring".

6. As instituições de crédito especializadas referidas na alínea c. da Conclusão 1 deverão ficar sujeitas a disposições regulamentares específicas embora, em princípio, se lhes deva aplicar a legislação geral sobre instituições de crédito. As disposições regulamentares específicas aplicáveis a cada categoria de instituições de crédito especializadas implicarão que a gama de operações autorizadas seja mais restrita do que a das operações autorizadas aos bancos. Em contrapartida, as referidas regulamentações deverão, em princípio, estabelecer para as instituições de crédito especializadas exigências sobre o capital mínimo menos severas do que para os bancos e, nalguns casos, poderão atribuir-lhes possibilidades e condições de actuação não acessíveis aos bancos.

7. Algumas das actuais instituições especiais de crédito ou parabancárias poderão ser autorizadas a transformar-se em bancos. Para isso será, porém, necessário que satisfaçam todas as condições exigidas aos novos bancos que pretendam obter autorização.

8. De acordo com o proposto na Conclusão 5, os bancos poderão vir a ser autorizados a efectuar várias das

operações características de instituições de crédito especializadas (como as caixas de crédito agrícola, as sociedades de locação financeira, as sociedades de "factoring" e as sociedades financeiras para aquisições a crédito) e até de outras instituições financeiras que não são instituições de crédito (como as sociedades gestoras de patrimónios). Nessa eventualidade, as operações em que assim aconteça terão por isso de ser, em princípio, sujeitas a normas regulamentares e fiscais uniformes para todas as instituições de crédito que as possam efectuar. As discriminações só deveriam ser admitidas em casos excepcionais e bem justificados, que não provocassem distorções significativas na concorrência.

#### **IV - REGIME DE AUTORIZAÇÃO DE INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO E SUAS SUCURSAIS**

1. Apesar de as disposições dos Decretos-Leis nºs. 23/86 e 24/86 estarem já em grande parte adaptadas às exigências das Directivas Comunitárias sobre instituições de crédito, elas carecem ainda de algumas modificações substanciais para que tais exigências sejam satisfeitas. As autoridades não poderão recusar autorizações para o exercício da actividade das instituições de crédito, nos casos em que essas instituições: (a) tenham fundos próprios distintos, de montante não inferior ao mínimo fixado na legislação nacional; (b) venham a ser dirigidas por um conselho de administração, com pelo menos três membros executivos, detendo poderes para dirigir efectivamente a instituição de crédito, e com idoneidade e experiência adequada para o exercício das suas funções; (c) apresentem um plano de actividades que permita às autoridades verificar se a estrutura organizativa da instituição é adequada à natureza das operações programadas; (d) tenham accionistas considerados adequados sempre que as suas participações forem qualificadas. Os critérios indicados, em que as autoridades se podem basear para recusar a autorização a novas instituições de crédito, deverão ser especificados de forma tão clara e objectiva quanto possível em normas legais ou regulamentares, por forma a reduzir ao mínimo a margem de discricionariedade das autoridades. A legislação nacional poderá manter alguns requisitos de autorização não harmonizados com exigências das Directivas da CEE, mas esses requisitos apenas poderão estabelecer condições gerais que reduzam tanto quanto possível as possibilidades de apreciação casuística e não poderão basear-se no critério da necessidade económica do mercado.

2. As orientações apontadas na conclusão anterior implicarão, nomeadamente, que até 31.12.1992 se proceda à eliminação:

- da disposição do nº. 1 do artigo 4º do Decreto-Lei nº 23/86, segundo a qual a autorização para a constituição de uma instituição de crédito só pode

ser concedida desde que a criação da instituição em causa dê satisfação a necessidades económico-financeiras nacionais, regionais e locais;

- do critério da alínea a) do nº. 2 do artigo 4º do Decreto-Lei nº. 23/86, pelo qual se exige como critério para autorização de uma nova instituição de crédito, a adequação dos objectivos prosseguidos pela política económica, financeira e monetária do País;
- do critério da alínea c) do nº. 2 do artigo referido, na parte em que se refere a possibilidade de a instituição a autorizar melhorar a diversidade de a qualidade dos serviços prestados ao público;
- do critério da alínea e) do mesmo artigo, relativo à compatibilidade entre as perspectivas de desenvolvimento da instituição de crédito a autorizar e a manutenção de uma sã concorrência nos mercados em que se propõe exercer a sua actividade.

3. Tendo em conta as disposições da Segunda Directiva sobre capital mínimo inicial e fundos próprios mínimos das instituições de crédito, bem como a situação no que respeita ao interesse pela instalação de novas instituições de crédito, e ainda as condições da concorrência entre as várias categorias dessas instituições e a natureza das operações autorizadas a cada uma delas, será de recomendar que as exigências de capital inicial mínimo sejam fixadas nos seguintes valores:

- a) 3 500 000 contos, para os bancos;
- b) 1 500 000 contos, para as sociedades de investimento;
- c) 1 500 000 contos, para as sociedades de locação financeira;
- d) 1 000 000 de contos, para as sociedades de "factoring";
- e) 1 000 000 de contos, para as SFAC;
- f) 1 500 000 contos, para a Caixa Central de Crédito Agrícola;

- g) 10 000 contos, para as caixas de crédito agrícola mútuo filiadas na Caixa Central;
- h) 500 000 contos, para as caixas de crédito agrícola mútuo não filiadas na Caixa Central;
- i) 500 000 contos, para a caixa económica organizada sob a forma de sociedade anónima, se ela continuar a subsistir;
- j) 10 000 contos para as caixas económicas ligadas a instituições mutualistas e de solidariedade social (com excepção da Caixa Económica de Lisboa que, se for transformada em banco, passará a estar sujeita ao limite proposto na alínea a).

Os valores indicados nas alíneas anteriores são superiores aos níveis mínimos de capital social exigidos pela legislação portuguesa existente nos casos das sociedades de "factoring" (em que o capital mínimo actual é de 200 000 contos), das sociedades de locação financeira mobiliária (actualmente 750 000 contos), das SFAC (actualmente 500 000 contos) e das caixas económicas (actualmente 40 000 contos, nas que estão organizadas sob a forma de sociedade anónima e sem limite especificado nas restantes). Na medida do necessário, poderão adoptar-se esquemas de transição gradual para os novos mínimos. Em todos os demais casos, o montante mínimo proposto para o capital social corresponde ao nível actual. Os valores propostos para os bancos, as sociedades de investimento, as sociedades de locação financeira, as sociedades de "factoring", as SFAC e a Caixa Central de Crédito Agrícola, satisfazem a exigência do nº. 1 do artigo 4º da Segunda Directiva (que impõe um capital inicial mínimo de 5 milhões de écus). Nos outros casos, haverá que aproveitar a faculdade estabelecida no nº. 2 do artigo 4º da mesma Directiva (que permite a redução do capital inicial mínimo para 1 milhão de écus no caso das instituições de crédito especializadas). No caso especial das caixas de crédito agrícola mútuo haverá que invocar o artigo 2º da mesma Directiva. As caixas económicas que não revestem a forma de sociedade anónima não estão sujeitas a esta exigência por se encontrarem excluídas ao âmbito de aplicação da Primeira Directiva.

Poderá haver interesse em rever, dentro de alguns anos, em face da experiência entretanto adquirida, o capital mínimo exigido para a instalação de novos bancos, que é consideravelmente superior ao imposto pelas normas comunitárias.

4. Deverá ficar estabelecido na legislação portuguesa que pelo menos três dos membros do conselho de administração das instituições de crédito deverão ter funções executivas, de molde a deterem poderes para efectivamente determinarem a orientação da actividade da empresa. Deverá, além disso, ficar claro que não se poderá aplicar às instituições de crédito a possibilidade prevista no n.º 3 do artigo 407.º do Código das Sociedades Comerciais, nos termos do qual é permitido que o contrato de sociedade autorize o conselho de administração a delegar num único administrador a gestão corrente da sociedade.

5. A fim de reduzir os riscos de discricionariedade, a lei deve exigir que as autoridades competentes explicitem os fundamentos das suas decisões de recusa de autorização para o exercício da actividade de uma nova instituição de crédito quando essas decisões forem baseadas em critérios relativos à idoneidade e experiência dos administradores, à adequação dos accionistas com participações qualificadas e à adequação da estrutura organizativa à natureza das operações programadas.

6. Será de excluir a possibilidade de concessão de autorizações a sociedades existentes, não classificadas como instituições de crédito, para se transformarem em instituições desse tipo. Em contrapartida, afigura-se razoável que as instituições de crédito especializadas possam ser autorizadas a transformar-se em bancos, desde que satisfaçam todas as condições exigidas para a autorização de novos bancos, relativas a capital mínimo, estrutura organizativa, idoneidade e experiência dos administradores, adequação dos accionistas com participações qualificadas, etc. Nesses casos, haverá que levar em conta a situação

financeira e a experiência anterior da instituição que pretenda ser transformada e bem assim o comportamento anterior dos administradores e dos seus accionistas com posições qualificadas.

7. Haverá que eliminar a exigência estabelecida no artigo 3º do Decreto-Lei nº. 23/86 de um parecer favorável dos governos regionais, como condição prévia para autorizar qualquer nova instituição de crédito com sede numa região autónoma. Essa exigência poderá, porém, ser substituída pela de uma audiência prévia dos governos regionais, cujo parecer não seria vinculativo e seria apreciado pela autoridade competente para a autorização, exclusivamente à luz dos critérios gerais estabelecidos para esse efeito.

8. Depois de 1993, as autoridades portuguesas continuarão a ter possibilidade de dispor de poderes discricionários no que respeita a autorização de instituições de crédito promovidas por nacionais de países terceiros. Não existe, porém, grande justificação para manter essa possibilidade, salvo em casos de falta de reciprocidade.

9. A disposição do nº. 3 do artigo 14º do Decreto-Lei nº. 23/86, onde se estabelece que um mínimo de 75% dos trabalhadores das instituições de crédito autorizadas, com sede em países terceiros, "deve ter a nacionalidade portuguesa", terá de ser emendada por ser contrária às regras da CEE sobre a livre circulação de trabalhadores.

10. Para dar cumprimento às disposições da Segunda Directiva de Coordenação Bancária, a legislação portuguesa, nomeadamente a Secção I do cap. III do Decreto-Lei nº. 23/86, terá de ser modificada. As modificações deverão permitir que as instituições de crédito com sede em outros países da Comunidade fiquem com plenas possibilidades para abrir sucursais em Portugal, sem necessidade de autorização prévia das autoridades portuguesas. Além disso, haverá também que permitir que as mesmas instituições de crédito

possam exercer em território nacional qualquer das actividades indicadas no Anexo à referida Directiva, desde que as suas sedes estejam autorizadas a exercê-las no país de origem. As autoridades portuguesas apenas disporão de um período de dois meses para assinalarem, se for caso disso, as condições em que, por razões de interesse geral, deverão ser exercidas as actividades das instituições referidas. Por maioria de razão, a abertura de postos de câmbios e de escritórios de representação de instituições de crédito com sede em outros países da CEE terá de deixar de depender de autorização prévia.

11. As disposições da legislação portuguesa sobre a instalação de sucursais de instituições de crédito com sede em Portugal noutros países da CEE terão de ser modificadas de modo a conformarem-se com a legislação da CEE. Essa instalação terá de deixar de depender de autorização das autoridades competentes e apenas exigirá uma notificação prévia, acompanhada de determinadas informações. As autoridades portuguesas só poderão opor-se à referida instalação se tiverem razões para duvidar da adequação das estruturas administrativas ou da situação financeira da instituição de crédito interessada. É de recomendar que o regime para a instalação das sucursais de instituições de crédito portuguesas em países da CEE seja também aplicável à instalação de sucursais em países terceiros.

12. Terá de ser suprimido o regime de autorização prévia para a instalação em território português de agências de instituições de crédito com sede em Portugal ou de segundas sucursais de instituições de crédito de países da CEE já estabelecidas em Portugal. Deverá procurar-se que, nesses casos, o processo de autorização prévia seja substituído pelo de notificação às autoridades competentes. As autoridades só deverão ter possibilidade de não aceitar a notificação se tiverem dúvidas sobre a adequação da situação financeira e da estrutura organizativa da instituição de crédito interessada. Deixará de ser possível utilizar o sistema de autorização prévia de agências como instrumento

para incentivar a abertura de agências em regiões ou localidades com insuficiente cobertura bancária. Essa política já é agora muito menos necessária do que no passado. Se, todavia, ela se mostrar indispensável, poderá recorrer-se à concessão de incentivos à abertura de agências em localizações que não atraíam espontaneamente o interesse das instituições de crédito.

## V - SANEAMENTO, REVOGAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO E LIQUIDAÇÃO

1. Em certos casos a recuperação de instituições de crédito em situação de crise poderá ser praticável sem necessidade de intervenção directa do Estado. Por vezes, a melhor via será procurar soluções de mercado, envolvendo a fusão com outra instituição de crédito ou a aquisição de posições de controlo por outros accionistas. Noutros casos, poderá ser necessário aplicar medidas de saneamento, a prever na lei, que não exijam necessariamente esse tipo de intervenção do Estado, tais como: (i) restrições da autorização para o exercício de determinados tipos de actividades; (ii) restrições à concessão de créditos e à aplicação de fundos com determinados tipos de activos, incluindo, em particular, operações com outras empresas do grupo em que se integra a instituição de crédito; (iii) a obrigação de constituir determinadas provisões ou de alienar determinados activos; (iv) a proibição ou restrição da distribuição de dividendos; (v) instruções no sentido do reforço de fundos próprios dentro de um certo prazo; (vi) redução do capital para cobertura de prejuízos acumulados; (vii) aplicação, a título temporário, de alguns requisitos prudenciais mais restritivos do que os impostos à generalidade das instituições de crédito do mesmo tipo; (viii) possibilidade de impor a suspensão ou afastamento de certos dirigentes da empresa. A lei deverá admitir a possibilidade de recurso contencioso contra a aplicação das medidas referidas. Deverá, todavia, ser explicitamente excluída a possibilidade de suspensão da executoriedade da decisão em casos de recurso contencioso.

2. A lei deve estabelecer que a intervenção directa do Estado numa instituição de crédito poderá ter lugar sempre que essa instituição tenha chegado a uma situação de crise de solvabilidade (que não terá de se traduzir necessariamente por uma situação de falência) que crie riscos sérios à protecção dos interesses dos depositantes e outros credores. A intervenção do Estado em instituições de crédito deve, todavia, ser considerada como uma medida de excepção, a que em princípio, só se deve recorrer quando se

trate de instituições que, pela sua dimensão possam abalar a credibilidade do sistema financeiro, prejudicando o seu funcionamento. O sistema de garantia de depósitos bastará para proteger razoavelmente os interesses dos depositantes das pequenas instituições de crédito.

3. A intervenção do Estado na gestão de instituições de crédito poderá assumir a forma de nomeação de um ou mais administradores por parte do Estado, com poderes especialmente definidos na lei, ou a substituição integral da administração por uma comissão administrativa. A segunda alternativa será, em geral, preferível.

Para satisfazer os requisitos constitucionais, a lei na qual for prevista a intervenção do Estado deverá explicitar os factores justificativos da intervenção. Além disso, a lei deve estabelecer um período máximo para a intervenção. Durante todo o período de intervenção deverá existir, pelo menos, um auditor externo; as contas da instituição intervencionada deverão ser controladas por um auditor externo, pelo menos, no início e no final do período de intervenção.

4. A decisão de intervir na gestão de instituição de crédito deve ser da competência da autoridade de supervisão (Banco de Portugal). A decisão de intervenção tomada pela autoridade de supervisão deve ser notificada à instituição de crédito de que se trate de modo fundamentado. Essa decisão deve estar sujeita a recurso contencioso, mas a interposição deste não deverá em caso algum, envolver a suspensão da executoriedade do acto impugnado.

A lei deverá igualmente prever que a iniciativa da intervenção possa partir da instituição de crédito, devendo os seus dirigentes requerê-la, quando a solvabilidade dessa instituição se torne manifestamente inadequada, e sem perspectivas razoáveis de recuperação, sob pena de sujeição dos dirigentes da instituição em causa a sanções administrativas e a responsabilidade civil.

5. As medidas de saneamento de instituições de crédito em que tenha havido intervenção do Estado, e que ofereçam perspectivas de recuperação, deverão incluir: (i) a concessão de apoios financeiros, nomeadamente no quadro das funções do Banco de Central como prestamista de última instância; (ii) a dispensa temporária, em casos excepcionais, do cumprimento de determinadas obrigações previstas na legislação aplicável às instituições de crédito; (iii) o aumento de capital, se necessário pela entrada de novos accionistas; (iv) a conversão de créditos sobre a instituição de crédito em participações no aumento do respectivo capital; (v) a redução do capital social na medida necessária à cobertura dos prejuízos acumulados; (vi) a modificação da estrutura accionista da instituição; (vii) a venda, a permuta ou a cessão de elementos do activo; (viii) a fusão com outras instituições de crédito. A iniciativa para a adopção de medidas de saneamento deverá partir da comissão administrativa ou do administrador por parte do Estado. Se não for possível obter o acordo da assembleia de accionistas para algumas das medidas enunciadas, a autoridade de supervisão deve ficar com poder para promover a sua adopção, na medida em que sejam necessárias à recuperação da instituição em causa. As decisões da autoridade de supervisão neste domínio impõem-se coactivamente aos accionistas ou sócios da instituição intervencionada e devem estar sujeitas a recurso contencioso, mas este não deverá ter efeitos suspensivos da executividade das decisões a que se refira.

6. Os fundamentos da revogação de autorização para o exercício da actividade das instituições de crédito, enumerados nos artigos 9º e 10º do Decreto-Lei nº 23/86, deverão ser alargados a outras instituições de crédito, além dos bancos comerciais e de investimento. Além disso, justificar-se-á a introdução de algumas melhorias na especificação desses fundamentos. Assim, será de recomendar que: (i) a redução significativa da actividade de uma instituição de crédito por um período superior a 6 meses só será fundamento para revogação da autorização quando a

referida actividade cair para níveis pouco significativos; (ii) a revogação da autorização possa ser fundamentada pelo não cumprimento de quaisquer condições a que a concessão da autorização tenha sido subordinada e não apenas daquelas a que se refere a alínea c) do artigo 10º do Decreto-Lei 23/86; (iii) que a revogação da autorização com base em dificuldades financeiras que ameacem os interesses dos depositantes e outros credores, embora exija uma apreciável margem de discricionariedade por parte da autoridade de supervisão, deva na medida do possível, apoiar-se em critérios precisos, entre os quais é de destacar o não cumprimento do rácio de solvabilidade e dos requisitos sobre fundos próprios mínimos durante um determinado período; por outro lado, a revogação da autorização com fundamento em dificuldades financeiras só deverá, em regra, ser contemplada depois de se ter concluído que são pouco animadoras as perspectivas de recuperação através de medidas de saneamento que se mostrem praticáveis; (iv) o não cumprimento das exigências legais e regulamentares impostas às instituições de crédito só sirva de fundamento para a revogação da autorização em casos de incumprimento especialmente graves.

7. A competência para revogação da autorização deve pertencer à autoridade de supervisão. Embora se deva reconhecer a essa autoridade uma adequada margem de discricionariedade na apreciação dos casos que justifiquem a revogação da autorização, convirá que a lei enuncie as categorias de actos que mais claramente podem servir como fundamento para essa revogação da autorização (vd. uma lista das categorias de actos que interessaria considerar na Secção 5.f do Capítulo 5). Além disso, as decisões da autoridade de supervisão sobre a revogação da autorização, eventualmente impugnadas judicialmente, não deveriam ser anuláveis por sentença. A sentença, quando considerasse indevidas as referidas decisões, por não corresponderem aos pressupostos da lei, deveria ter apenas efeitos indemnizatórios.

8. A revogação da autorização implicará a cessação da actividade da instituição de crédito, salvo eventualmente no que respeita a algumas operações de concessão de crédito necessárias à protecção dos interesses dessa instituição. A revogação deve ser notificada à instituição de crédito afectada, acompanhada da respectiva fundamentação. Os órgãos dessa instituição deverão poder interpor recurso. Dada a larga margem de discricionariedade que deverá ser atribuída à autoridade de supervisão neste domínio, o recurso só deverá ser admissível com fundamento em desvio de poder ou na prática de graves irregularidades no processo que conduziu à decisão. O recurso não deve ter efeitos suspensivos do acto de revogação.

9. Nos casos em que tenha havido revogação da autorização, mesmo que esta tenha sido fundamentada em factos ou condicionalismos diferentes da situação de insolvência, deverá em geral iniciar-se logo a seguir o processo de liquidação, como aliás a legislação vigente já exige, embora também devam poder ser admitidas outras soluções (nomeadamente, a absorção por outras instituições de crédito). Por razões constitucionais, a competência para a declaração de falência deve pertencer aos Tribunais. Ao Banco de Portugal deve, porém, caber um papel fundamental, tanto no que respeita à iniciativa para requerer a falência de instituições a que tiver sido retirada a autorização, como à promoção de outras possíveis soluções.

10. O processo de liquidação das instituições de crédito deve assumir natureza jurisdicional. A administração da massa falida deverá ser confiada, no caso das instituições de crédito, a pessoas com especial idoneidade e experiência no domínio da actividade bancária. Para evitar imprecisões, convirá que a lei inclua uma disposição na qual se esclareça que os títulos depositados em instituições de crédito pelos seus clientes devem ser separados da massa falida. A lei deverá também enunciar o mesmo princípio no que respeita à actividade de gestão de patrimónios por parte das instituições de crédito, salvo no que respeita às

quantias em dinheiro depositadas para posterior aplicação em outros activos ou resultantes das vendas de outros activos.

## VI - ESTATUTO DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO

1. Os dirigentes das instituições de crédito deverão ser sujeitos a exigências de idoneidade, competência, capacidade para decidir de forma ponderada e criteriosa e diligência no desempenho das suas funções. A legislação portuguesa relativa a esses critérios deverá ser aperfeiçoada, por forma a ser tão precisa quanto possível e a reduzir a margem de discricionariedade na apreciação pelas autoridades. As exigências aplicáveis aos dirigentes de novas instituições de crédito a autorizar deverão ser as mesmas que forem impostas aos dirigentes das instituições de crédito em funcionamento. As únicas diferenciações admissíveis deverão resultar da adaptação das exigências sobre competência e exclusividade no exercício das funções à dimensão e características da instituição de crédito onde a pessoa de que se trate pretenda vir a exercer funções de direcção e da natureza específica dessas funções.

2. A fim de reduzir o conflito entre os objectivos prudenciais e o objectivo de reduzir a margem de discricionariedade nas decisões da autoridade competente, a legislação deverá:

(i) estabelecer critérios de apreciação, tão precisos quanto possível, dos requisitos de idoneidade, competência e capacidade para decidir de forma ponderada e criteriosa e de diligência no desempenho das funções;

(ii) estabelecer que as decisões pelas quais a autoridade competente não reconheça a idoneidade a determinadas pessoas para desempenharem as funções de dirigentes de uma instituição de crédito sejam notificadas a essas pessoas, juntamente com a indicação dos factos que as tiverem justificado;

(iii) estabelecer a possibilidade de recurso contencioso das decisões da autoridade competente.

3. No que respeita à definição de critérios de apreciação de idoneidade dos dirigentes das instituições de crédito:

(i) serão de reter os critérios estabelecidos nas alíneas a), b) e c) do nº 1 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 24/86.

(ii) é de recomendar que a lei passe a abranger, também, as situações em que tenha havido sentenças proferidas por tribunais estrangeiros ou situações em que se encontrem pendentes processos judiciais que possam ter como resultado algumas das decisões mencionadas nas disposições referidas em (i);

(iii) as infracções criminais que determinam a inibição deverão ser alargadas a crimes como os de emissão de cheques sem provisão, de corrupção activa, de violação do segredo profissional e a crimes de natureza fiscal ou decorrentes de violação da legislação cambial e de violação da legislação destinada a proteger o crédito e a poupança;

(iv) deverá ser eliminado o critério referido na alínea d) do artigo 7º do Decreto-Lei nº 24/86, uma vez que as razões que podem levar uma pessoa a não ser considerada "adequada" como accionista de uma dada instituição de crédito podem não ser válidas, em determinados casos, para determinação da idoneidade dessa pessoa como dirigente de outra ou da mesma, instituição de crédito. Deverá, no entanto, estabelecer-se a inibição legal para o exercício de funções dirigentes, daqueles que se encontrem privados de direitos de voto, ao abrigo de disposições sobre o controlo dos accionistas;

(v) a legislação deveria atribuir à autoridade competente poderes para recusar o reconhecimento da idoneidade a dirigentes de instituições de crédito que, embora sem terem sido condenados pelas infracções criminais abrangidas pelas alíneas anteriores, ou sem estarem abrangidos por processos judiciais referentes às mesmas infracções tivessem, mesmo assim, sido responsáveis por irregularidades no domínio financeiro, ou por práticas abusivas ou eticamente censuráveis, nesse domínio, que tivessem provocado ou tivessem sido susceptíveis de provocar prejuízos a terceiros, nomeadamente depositantes e outros clientes de instituições de crédito ou utilizadores dos serviços de instituições financeiras. Entre outros

elementos, eventualmente objecto de ponderação, serão de referir o protesto de letras ou a emissão de cheques sem provisão, que não tenham dado origem a condenação e são também de referir as irregularidades e práticas que tenham violado as normas legais e regulamentares relativas à actividade das instituições de crédito e a outras instituições financeiras, que tenham dado origem a sanções, ainda que não de natureza criminal.

4. Os requisitos de experiência e competência, capacidade para decidir de forma ponderada e criteriosa e diligência no desempenho de funções, a exigir aos dirigentes de instituições de crédito, deverão variar em função:

- da natureza e das dimensões da instituição de crédito de que se trate;

- da natureza das funções a desempenhar pelo candidato a dirigente.

A fim de reduzir a margem de discricionariedade da autoridade competente, os critérios de apreciação dos requisitos exigidos deverão ser tão específicos quanto possível. Esses critérios deverão ser bastante detalhados, por forma a adaptarem-se aos diversos tipos e às diferentes dimensões das instituições de crédito e às diferenças nas funções de várias categorias de dirigentes. Por isso, é natural que esses critérios tenham de ser especificados na sua concretização mais pormenorizada, em instruções tornadas públicas pela autoridade competente. Os critérios gerais deverão impor, além do mais:

- (i) requisitos de experiência prévia em funções de responsabilidade na área financeira;

- (ii) a apreciação do desempenho das funções anteriores na área financeira pelos candidatos a dirigentes;

- (iii) requisitos de dedicação exclusiva para determinadas categorias de dirigentes e determinados tipos de instituições de crédito;

- (iv) normas sobre incompatibilidade com outras funções.

5. Os requisitos de idoneidade devem ser impostos a todos os membros do Conselho de Administração e do Conselho

Fiscal das instituições de crédito (e, no caso daqueles que tiverem adoptado a estrutura organizativa prevista na alínea b) nº 1 do artigo 278º do Código das Sociedades Comerciais, a todos os directores, todos os membros do Conselho Geral e todos os membros do Conselho Fiscal).

Os requisitos de experiência, competência, capacidade de decidir de forma ponderada e criteriosa e diligência no desempenho de funções devem ser impostos aos mesmos dirigentes, mas de forma diferenciada, tendo em conta a natureza das funções exercidas e as características e dimensão da instituição de crédito de que se trate.

A lei deve atribuir à entidade competente o poder para exigir dos administradores das instituições de crédito, a cessação da delegação de determinadas funções em empregados e outros agentes, quando estes tenham praticado actos que revelem faltas de idoneidade, de experiência, de competência, de capacidade para decidir de forma ponderada e criteriosa ou falta de diligência para desempenharem essas funções sem criarem riscos susceptíveis de prejudicar os interesses dos depositantes e outros credores.

6. As informações sobre os candidatos a dirigentes de uma instituição de crédito, que a autoridade competente considere necessárias para apreciar a idoneidade e outros requisitos exigidos, poderão ser comunicadas após a eleição ou nomeação dos dirigentes de que se trate, mas eles não deverão iniciar as suas funções enquanto não tiverem sido informados de que não há oposição por parte da autoridade competente. Deverá prever-se que as instituições de crédito ou os candidatos a dirigentes possam recorrer a um processo de consulta prévia à autoridade competente para ter a certeza de que esta não se oporá a que tais candidatos venham a exercer as suas funções. As instituições de crédito deverão, também, comunicar à autoridade competente a cessação de funções por parte dos seus dirigentes e as razões dessa cessação. No caso de dirigentes de instituições de crédito organizadas sob a forma de empresa pública (mas não incluindo as sociedades de capitais públicos) haverá, também, necessidade de comunicar à

autoridade competente, mas esta apenas elaborará um parecer não vinculativo, a enviar ao Governo. As respostas da autoridade competente às comunicações que lhe forem dirigidas neste domínio deverão ser transmitidas dentro de um prazo determinado.

7. Deverá manter-se a proibição de concessão de crédito ou a prestação de garantias por uma instituição de crédito aos membros dos seus Conselho de Administração e Conselho Fiscal, a empresas por eles controladas e bem assim aos respectivos cônjuges e parentes ou afins em primeiro grau. A concessão de créditos a empresas em cujo capital os membros do Conselho de Administração ou do Conselho Fiscal de uma instituição de crédito detenham mais de 10%, mas que por eles não sejam controladas, deverá exigir a aprovação unânime dos restantes membros do Conselho de Administração e parecer favorável do Conselho Fiscal e, além disso, deverá ser objecto de comunicação expressa ao Banco de Portugal e de referência expressa no relatório anual da instituição de que se trate. As instituições de crédito deverão poder conceder crédito aos seus directores, consultores, gerentes ou mandatários, salvo nos casos em que estes tenham poderes de representação geral da instituição de crédito de que se trate, e desde que não tenham qualquer intervenção no processo de concessão de crédito de que sejam beneficiários eles próprios, os seus familiares ou empresas por eles dominadas.

8. Para além das sanções penais ou administrativas que lhes sejam aplicáveis, e para além de eventuais responsabilidades contratuais e extra-contratuais, os dirigentes das instituições de crédito deverão estar sujeitos ao disposto no artigo 78º do Código das Sociedades Comerciais.

## VII - CONTROLO DOS ACCIONISTAS

1. A legislação portuguesa deve ser revista, por força do artigo 11º da Segunda Directiva de Coordenação Bancária, no sentido de passar a exigir a comunicação prévia ao Banco de Portugal da identidade dos accionistas que detenham, directa ou indirectamente, participações qualificadas (isto é, participações superiores a 10%) no capital social de instituições de crédito. A mesma obrigação de comunicação prévia será também de exigir sempre que o titular de uma participação qualificada pretenda aumentá-la (ou diminuí-la), de tal modo que ela passe a exceder (ou a ser inferior a) 20%, 33% ou 50% do capital social de uma instituição de crédito. Para que o controlo sobre os accionistas das instituições de crédito seja efectivo, ele deverá incidir também sobre os accionistas ou sócios das sociedades que detenham, directa ou indirectamente, um poder de controlo sobre as referidas instituições. Para além das notificações referidas, será de recomendar que, na lei portuguesa, se preveja também a obrigatoriedade de registo, junto da autoridade de supervisão, de qualquer acordo entre accionistas que envolva o controlo de uma instituição de crédito. A lei deverá considerar relevante, para efeitos de determinação do montante da participação, os acordos parassociais que estabeleçam obrigações para outros sócios no domínio de exercício de direito de voto. A estes acordos deverão ser equiparadas as situações de procurações irrevogáveis, nos termos das quais o procurador dispõe da total liberdade de voto.

2. O dever de informação imposto às instituições de crédito pela Segunda Directiva no que respeita às participações qualificadas e às variações dessas participações exigirá que as acções de tais instituições passem a ser todas nominativas ou ao portador, registadas. O controlo sobre os accionistas exigirá também que as acções das sociedades que detenham participações qualificadas, isoladamente ou em conjunto com outras entidades do mesmo grupo económico, passem a ser nominativas ou ao portador, registadas.

3. A lei deverá estabelecer a possibilidade de as autoridades competentes se oporem a que determinados accionistas adquiram participações qualificadas ou aumentem essas participações, sempre que os não considerem adequados. As possibilidades de oposição por parte da entidade competente deverão, porém, ser adaptadas às particularidades de certos casos especiais, como o das participações por entidades do sector público, o da sucessão por morte, o da dissolução da sociedade detentora da participação, e o da penhora e venda judicial em execução contra o accionista.

A oposição da entidade competente que deverá ser notificada aos interessados dentro de um prazo determinado (3 meses no máximo), deverá ser devidamente fundamentada, e deverá ser susceptível de recurso contencioso. Nos casos em que o adquirente da participação for uma instituição de crédito autorizada noutro Estado-membro da CEE, a apreciação da aquisição deve ser objecto de consulta prévia às autoridades competentes do Estado-membro de origem da instituição de crédito adquirente.

4. A oposição por parte das autoridades competentes a que se refere a conclusão anterior deverá fundar-se em razões prudenciais, ligadas à necessidade de garantir uma gestão sã e prudente das instituições de crédito. Os critérios para apreciar a adequação dos accionistas deverão ter por base requisitos de idoneidade idênticos aos que forem exigidos aos dirigentes das instituições de crédito. As exigências de experiência impostas aos dirigentes não terão, porém, razão de ser no caso dos accionistas das instituições de crédito. É inevitável que na apreciação da adequação dos accionistas tenha de subsistir uma larga margem de discricionariedade para a autoridade competente. Para reduzir essa margem tanto quanto possível, é necessário que as decisões assentem em factos concretos, enquadráveis em critérios formulados genericamente na lei (referentes, por exemplo, à anterior actividade empresarial do candidato a accionista, à sua situação financeira, à origem dos fundos a investir, à estabilidade das estruturas de controlo, às relações de grupo com outras empresas, etc.).

Segundo opiniões expressas no Conselho para o Sistema Financeiro, a formação de blocos estáveis de controlo nas instituições de crédito deverá ser, também, um dos critérios a considerar quando se trate de apreciar a adequação dos accionistas. Todavia, no Conselho não houve unanimidade de opiniões a respeito da conveniência de as autoridades forçarem a constituição de blocos de controlo nos bancos.

O critério da nacionalidade não poderá ser utilizado na apreciação da adequação dos accionistas, salvo eventualmente no caso de nacionais de países não pertencentes à CEE, especialmente se for difícil reunir informações acerca das suas actividades passadas e actuais, da sua situação financeira, etc.).

5. Deverão ser previstas sanções para aquisição de participações sem comunicação ou em contravenção com a oposição da autoridade competente. As sanções a aplicar deverão incluir coimas, de montante adequado à dissuasão de possíveis infractores, e a suspensão ou inibição dos direitos de voto do accionista adquirente por imposição da autoridade competente. Em casos extremos, pode justificar-se a revogação da autorização. Poderá prever-se que os acordos de accionistas, visando o controlo das instituições de crédito, não terão validade, mesmo entre os seus subscritores, se não forem notificados à autoridade de supervisão.

6. Devem ser previstas sanções adequadas para os casos em que os accionistas detentores de participações qualificadas numa instituição de crédito exerçam uma influência comprovadamente prejudicial para a gestão sã e prudente dessa instituição de crédito. Nesses casos, as sanções podem ser dos mesmos tipos das que forem aplicáveis aos dirigentes, incluindo:

- a aplicação de coimas e a eventual condenação por infracções criminais;
- a suspensão do exercício dos direitos de voto correspondentes às acções detidas pelos accionistas.

7. No que respeita aos financiamentos concedidos por uma instituição de crédito aos accionistas que nela detenham uma participação qualificada e a empresas controladas por esses accionistas, foram defendidas no Conselho para o Sistema Financeiro duas opiniões diferentes:

a) Segundo uma delas, os financiamentos concedidos por uma instituição de crédito aos accionistas que nela tenham participações qualificadas ou a outras entidades integradas no mesmo grupo de empresas que esses accionistas, deveriam obedecer às condições seguintes:

(i) serem aprovados por todos os membros do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal dessa instituição de crédito;

(ii) serem notificados previamente à autoridade de supervisão, a qual poderia opor-se-lhes ou sujeitá-los aos condicionamentos que considerasse apropriados.

(iii) serem sujeitos a um limite equivalente a 20% dos fundos próprios da instituição de crédito de que se trate, aplicável ao saldo total dos financiamentos concedidos a um accionista com participação qualificada e a todas as demais entidades integradas no mesmo grupo de empresas que esse accionista;

(iv) e serem sujeitos a um limite aplicável ao conjunto dos financiamentos concedidos a todos os accionistas com participações qualificadas e às demais entidades integradas no mesmo grupo de empresas (o qual poderá, por exemplo, ser fixado em 50% dos fundos próprios da instituição de crédito de que se trate ou noutra percentagem razoavelmente restritiva fixada pela autoridade de supervisão).

A aplicação dos limites que acabam de ser referidos torna necessário que se especifique quando é que uma determinada pessoa, singular ou colectiva, pertence ao mesmo grupo de empresas que um accionista com participações qualificadas. Esse problema é tratado adiante no parágrafo 6 da Secção XV.

Os limites e condicionamentos propostos não teriam, porém, de ser aplicáveis aos casos em que os accionistas com participações qualificadas fossem empresas do mesmo grupo financeiro (na acepção exposta no Capítulo 15), sujeitas à

supervisão em base consolidada juntamente com a instituição de crédito em causa.

b) Segundo a outra opinião defendida no Conselho para o Sistema Financeiro, os accionistas com participações qualificadas numa instituição de crédito deveriam estar impedidos de receber, directa ou indirectamente, crédito dessa instituição a menos que aquele fosse titulado por legítimos efeitos comerciais dotados de segunda assinatura. O impedimento deveria abranger, também, o crédito às empresas onde aqueles accionistas detivessem posições de controlo ou qualificadas e o crédito aos sócios, igualmente com participações qualificadas, de sociedades que concorressem para o controlo da instituição de crédito em causa.

8. Os condicionalismos referidos na Conclusão anterior seriam, obviamente, dispensáveis no caso de um accionista com participação qualificada ou de empresas que ele controlasse serem instituições de crédito, instituições financeiras ou companhias financeiras sujeitas a supervisão em base consolidada juntamente com a instituição de crédito em causa.

#### VIII - FUNDOS PRÓPRIOS

1. As duas definições de fundos próprios, estabelecidas nos Avisos do Banco de Portugal nºs 9/90 e 12/90, devem ser unificadas. Deverá adoptar-se como definição uniforme a que corresponde ao estabelecido no número 4º do Aviso nº 12/90, acrescentando-lhe, como elementos a incluir no cômputo dos fundos próprios, os lucros intercalares.

2. Sem embargo da uniformização de definições de fundos próprios, a que se refere a Conclusão anterior, será de admitir, em face da orientação que está ser seguida na CEE na preparação de propostas sobre a cobertura de riscos de mercado relativos a carteiras de títulos-negociação, que a definição do conceito de fundos próprios a utilizar para esse efeito deva ser menos limitativa do que a definição geral, no que respeita à inclusão de empréstimos subordinados.

3. Haverá que introduzir na legislação portuguesa a disposição do nº. 1 do artigo 10º da Segunda Directiva, segundo a qual os fundos próprios de uma instituição de crédito em actividade não poderão tornar-se inferiores ao montante do capital inicial mínimo exigido.

4. O cálculo do valor dos fundos próprios deverá ser obrigatório com referência aos finais dos trimestres.

## **IX - PROVISIONAMENTO DE RISCOS**

1. Convirá que a legislação de base sobre instituições de crédito enuncie um princípio geral segundo o qual as instituições de crédito devem constituir provisões para fazer face a riscos previsíveis ou latentes de perdas em valores activos, orientando-se para esse efeito por critérios de prudência e de verdade. As provisões deverão também cobrir os riscos decorrentes de operações extrapatrimoniais.

2. Convirá que sejam publicadas normas regulamentares sobre a utilização de provisões para cobertura de perdas efectivas e sobre o abatimento de activos a eliminar do balanço.

3. Em certos casos, pode ser justificado que a classificação de créditos numa dada classe de riscos não deva depender sempre exclusivamente de atrasos nos pagamentos das prestações de capital ou de juros já vencidas. É de recomendar que a lei atribua ao Banco de Portugal poderes para a classificação de determinados créditos nas categorias de riscos que considere apropriadas. Para esse efeito, o Banco de Portugal poderá utilizar os dados fornecidos pelo sistema de centralização de riscos de crédito e por estudos sobre a situação das empresas devedoras, conduzidos quer pelos seus serviços, quer por entidades exteriores (relatórios de auditores e de analistas financeiros, relatórios de sociedades de "rating", etc.).

4. São necessários critérios claros de classificação contabilística para diferenciar as provisões para riscos gerais de crédito das provisões para riscos bancários gerais. As primeiras devem corresponder obrigatoriamente a 2% do crédito deduzido das provisões já constituídas para crédito vencido. Essas provisões são dedutíveis como custos, até esse limite, para efeitos de IRC e não são incluídas no cálculo dos fundos próprios. As segundas são inteiramente voluntárias, não podem ser deduzidas como custos para efeitos do IRC e podem ser incluídas no cálculo

dos fundos próprios mas, de acordo com a legislação comunitária, serão sujeitas a limites ainda não estabelecidos na regulamentação portuguesa. Em qualquer caso, terá de haver modificações futuras nesta matéria, em função dos desenvolvimentos previstos na legislação comunitária.

5. A regulamentação das provisões para menos-valias de títulos e immobilizações financeiras exige uma definição mais precisa dos critérios de determinação do valor de mercado desses activos.

6. É desejável que venham a ser impostos limites mínimos obrigatórios aos valores das provisões para o risco-país, à semelhança do que sucede em outros países da OCDE.

7. Para tornar efectivos os limites mínimos impostos às provisões, poderá estabelecer-se que os montantes que faltarem para o preenchimento desses limites sejam deduzidos no cômputo dos fundos próprios a considerar para efeitos dos coeficientes de solvabilidade. O Banco de Portugal propõe-se aplicar a seguinte regra:

Até final de 1992, deduzir aos fundos próprios, e de forma progressiva, apenas a insuficiência de provisões para riscos de crédito;

A partir de 1993, deduzir também de forma progressiva até 1995, a insuficiência de provisões para encargos com reformas.

8. As provisões obrigatórias constituídas pelas instituições de crédito até aos limites impostos pela regulamentação do Banco de Portugal, mas só essas, devem ser consideradas como custos para efeitos de determinação do lucro tributável das instituições de crédito, como de resto já sucede. Será necessário, todavia, estabelecer com maior precisão os limites para as provisões destinadas a fazer face aos encargos com pensões de reforma e de sobrevivência do pessoal das instituições de crédito. Dadas as suas

implicações fiscais, as alterações aos limites das provisões obrigatórias devem ser sempre aprovadas pelo Ministério das Finanças.

## **X - SOLVABILIDADE**

1. As exigências estabelecidas no Aviso nº 12/90 devem passar a ser aplicadas também às sociedades de investimento, às sociedades de locação financeira, às sociedades de "factoring" e às sociedades financeiras para aquisições a crédito.

2. Será justificado que as caixas de crédito agrícola mútuo fiquem, também, individualmente sujeitas a exigências em matéria de rácio de solvabilidade, embora possivelmente diferentes e mais flexíveis que as do regime geral, sem prejuízo das exigências impostas à Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo e ao Sistema Integrado do Crédito Agrícola Mútuo.

3. Embora as caixas económicas que não estão organizadas sob a forma de sociedade anónima estejam excluídas das exigências da Directiva 89/647/CEE, convirá que lhes sejam aplicáveis também exigências de solvabilidade apropriadas: a Caixa Económica de Lisboa, anexa ao Montepio Geral, deverá ser sujeita ao mesmo regime geral que os bancos; as pequenas caixas económicas poderão ficar sujeitas a regimes especiais.

4. Um pressuposto básico da aplicação do rácio de solvabilidade é o de que os activos e elementos extrapatrimoniais estejam cobertos por provisões adequadas nos casos em que seja de admitir a ocorrência de perdas (créditos de cobrança duvidosa, etc.). Além dos acréscimos de fundos próprios de que carecem alguns bancos nacionalizados, para atingirem os níveis de solvabilidade impostos pela regulamentação comunitária, será ainda necessário eliminar algumas insuficiências de provisões constituídas.

## XI - LIQUIDEZ

1. As intervenções do Banco de Portugal como prestamista de última instância podem ser necessárias para resolver dificuldades de liquidez, não só dos bancos, mas também de outras instituições de crédito. Porém, essas intervenções, dados os problemas que podem criar à política monetária, devem ter carácter de excepção. Elas tenderão cada vez mais a ser sujeitas a severas limitações em consequência da formação do Sistema Europeu de Bancos Centrais no âmbito da CEE. O Banco de Portugal tem a intenção de reduzir as necessidades do seu apoio como prestamista de última instância graças ao recurso a outras soluções, como os apoios financeiros concedidos através do futuro Fundo de Garantia de Depósitos ou a cooperação de outras instituições de crédito, no saneamento de instituições em dificuldade. As necessidades de intervenção do Banco de Portugal como prestamista de última instância serão, em qualquer caso, reduzidas pelas possibilidades de recurso ao mercado interbancário e pela protecção obtida através de um sistema de garantia de depósitos. Os apoios do banco central devem ser precedidos ou acompanhados de inspecções às instituições que os receberem. Esses apoios só deverão ser concedidos quando haja boas possibilidades de recuperação das instituições de crédito afectadas. Noutros casos, haverá que encarar soluções de saneamento, intervenção do Estado ou cancelamento da autorização e liquidação.

2. Quando, tendo em conta a composição do balanço e a situação da conta de ganhos e perdas de uma dada instituição de crédito, haja razões para se considerar que o seu endividamento no mercado monetário, em termos líquidos, pode vir a criar problemas, o Banco de Portugal deve ter poderes para impor limites a esse endividamento e para exigir a sua redução gradual.

O actual sistema de limites para empréstimos contraídos pelas instituições de crédito especializadas no mercado interbancário deve ser revisto. Esse sistema não deve evidenciar discriminações em relação aos bancos. Os limites

que porventura forem estabelecidos neste domínio deverão, de preferência, ser calculados com base nos fundos próprios de cada instituição.

3. Está prevista a substituição das normas de cobertura dos passivos das instituições de crédito, impostas pelo Banco de Portugal, por normas relativas à liquidez. Não será possível indicar desde já soluções específicas a adoptar, para esse efeito, até porque o estudo dessas soluções está ainda em fase embrionária mesmo em países com sistemas regulamentares mais perfeitos que o nosso. Valerá, no entanto, a pena apontar algumas orientações gerais que interessará considerar na definição de normas de liquidez:

a) Dada a natureza dos trabalhos em curso na CEE e a evolução recente em vários países, será de recomendar que as actuais regras de cobertura de responsabilidades por activos (estabelecidos no Aviso do Banco de Portugal de 20 de Junho de 1984) sejam substituídas por normas de liquidez assentes numa classificação de activos e passivos segundo os seus prazos residuais até ao vencimento. Essa classificação deve servir para impor limites aos desníveis (ou aos rácios) entre os montantes dos activos e passivos classificados nos vários escalões de prazo. O cálculo dos indicadores de liquidez deve ser efectuado diariamente. As exigências de liquidez relativas a elementos do balanço e extrapatrimoniais, expressos em moedas estrangeiras, deverão ser separadas das que forem aplicáveis a elementos denominados em moeda nacional.

b) Como as normas referidas na alínea anterior poderão ser insuficientes para evitar as dificuldades resultantes de quedas acentuadas nos valores de mercado de certos activos (nomeadamente títulos e valores em moeda estrangeira) ou de levantamentos súbitos e imprevistos de depósitos, será, em princípio, aconselhável que se imponham limites mínimos ao rácio de activos de elevado grau de liquidez (disponibilidades de caixa e títulos da dívida pública não sujeitos a riscos de taxa de juro) e limites máximos ao rácio de activos imobilizados e de elevado risco (incluindo

empréstimos a longo prazo, participações financeiras e imóveis).

c) É também importante que as autoridades de supervisão conheçam os mecanismos internos de gestão da tesouraria dos bancos bem como os seus dispositivos de auditoria e de controlo da liquidez e de limitação de riscos, em geral, procurando promover o reforço da eficácia desses sistemas.

d) As normas de liquidez devem levar em conta as aplicações e responsabilidades de cada instituição de crédito no mercado monetário interbancário e bem assim as operações registadas em contas extrapatrimoniais.

e) Apesar de a legislação da CEE prever que a responsabilidade pelo controlo de liquidez das sucursais de instituições de crédito cabe às autoridades do país de acolhimento, deverá admitir-se a hipótese de as sucursais no estrangeiro, de instituições de crédito com sede em Portugal, serem incluídas no cálculo dos rácios e outros indicadores de liquidez, principalmente nos casos em que a sede, em Portugal, tenha assumido o compromisso de abastecer essas sucursais com liquidez em momentos de dificuldade.

## XII - CONTROLO DOS GRANDES RISCOS

1. A legislação portuguesa sobre grandes riscos passou a estar substancialmente harmonizada com a Recomendação 87/62/CEE após a publicação dos Avisos do Banco de Portugal nº. 10/90, de 5 de Julho e nº. 14/90, de 4 de Dezembro.

2. Será necessário, no entanto, introduzir alterações adicionais nessa legislação, não só porque nos Avisos do Banco de Portugal não foram levadas em conta algumas das disposições da referida Recomendação da CEE, mas também porque está já preparada uma Proposta de Directiva da CEE com novas orientações neste domínio. Sob reserva de algumas modificações que possam ser necessárias em face da nova Directiva da CEE sobre esta matéria, que está para ser aprovada, merecem ser apontadas as observações seguintes:

a) Conforme se refere no Capítulo 7, será de recomendar que sejam aplicados limites mais restritivos (20% dos fundos próprios) aos riscos de uma instituição de crédito, quando o cliente ou grupo de clientes ligados entre si forem, quer a empresa-mãe ou um accionista que detenha, directa ou indirectamente, participação de controlo na instituição de crédito, quer uma ou mais filiais da instituição de crédito ou da sua empresa-mãe, quer uma ou mais empresas controladas, directa ou indirectamente, por um accionista individual detentor de uma posição de controlo sobre a instituição de crédito declarante. Segundo uma das opiniões expressas no Conselho para o Sistema Financeiro, será mesmo de recomendar que os accionistas com posições qualificadas numa instituição de crédito e as empresas por eles controladas sejam impedidos de receber, directa ou indirectamente, crédito dessa instituição, a menos que aquele seja titulado por legítimos efeitos comerciais dotados de segunda assinatura.

b) Deverão ser isentos da aplicação de quaisquer limites os riscos assumidos sobre empresas que formem com a instituição de crédito declarante um grupo financeiro, segundo o conceito apresentado no Capítulo 15 e com ela estejam sujeitas a supervisão em base consolidada.

c) Os riscos interbancários deverão ser considerados tal como os demais riscos; esses riscos deverão, porém, ser ponderados por apenas 20% do seu valor nominal quando o seu prazo for inferior a 6 meses (como se estabelece no Aviso do Banco de Portugal), mas esse prazo poderá certamente vir a ser alargado para 1 ano, em face do previsto na Proposta de Directiva em preparação na CEE sobre esta matéria; poderão também ser contados por apenas 20% do seu valor nominal os activos que beneficiem da garantia de uma instituição de crédito.

d) Os riscos de uma instituição de crédito que detenha participações em outras instituições de crédito ou instituições financeiras deverão passar a ser controlados e fiscalizados numa base consolidada, com a maior brevidade possível.

e) A definição do conceito de grupo de clientes ligados entre si, que provisoriamente é dada no Aviso 10/90, deverá ser harmonizada com outras definições do mesmo conceito utilizadas na regulamentação das relações entre uma instituição de crédito e outras empresas do mesmo grupo económico ou financeiro, a que se faz referência no Capítulo 15.

f) As normas da legislação portuguesa sobre grandes riscos deverão ser aplicadas às sucursais, estabelecidas em Portugal, de instituições de crédito com sede em países não pertencentes às CE e às sucursais, em Estados-membros das CE, de instituições de crédito com sede em Portugal.

g) Justificar-se-á a manutenção, durante um período transitório, da disposição do nº. 4 do Aviso do Banco de Portugal nº. 10/90, segundo a qual, em circunstâncias excepcionais, o Banco de Portugal poderá autorizar a ultrapassagem temporária dos limites fixados. A penalidade a aplicar em casos de ultrapassagens não autorizadas deve consistir na dedução dos montantes dos excessos no cálculo do valor dos fundos próprios das instituições infractoras.

### XIII - RISCOS DE MERCADO

1. Haverá que introduzir na legislação portuguesa normas regulamentares sobre os riscos de mercado, compreendendo os riscos de taxa de juro e de câmbio, (relacionados com os elementos de balanço e extrapatrimoniais, em geral) e o risco de mercado das acções, títulos equiparados e instrumentos derivados. Todavia, por se tratar de matéria extremamente complexa e dado que, em geral, os problemas existentes não assumem por enquanto grande gravidade, justificar-se-á que se avance de forma gradual e com os devidos cuidados.

2. As autoridades de supervisão devem ter o poder para retirar a autorização para a prática de operações em instrumentos com maiores riscos de taxa de juro ou de câmbio (contratos de futuros, de câmbios, etc.) às instituições que não adoptem as medidas recomendadas pelo Banco de Portugal para correcção de deficiências detectadas nos sistemas de organização e controlo internos. Os requisitos a exigir para esse efeito deverão abranger os circuitos de tomada de decisão, a hierarquização de responsabilidades, os limites de risco e os mecanismos de verificação, a auditoria e a inspecção e fiscalização do cumprimento das normas relacionadas com a exposição ao risco de taxa de juro, ao risco de câmbio e ao risco de mercado das acções, títulos equiparados e instrumentos derivados.

3. As instituições de crédito deverão proceder à contabilização imediata e em condições adequadas das operações que envolvam riscos de taxa de juro e de câmbio e riscos de mercado das acções. O Plano de Contas para Sistema Bancário e os sistemas de contabilização internos das instituições de crédito deverão responder a essa exigência. Deverá impor-se que as instituições de crédito informem as autoridades, com periodicidade adequada, sobre os seus níveis de exposição ao risco de taxa de juro, ao risco de câmbio e ao risco de mercado das acções, títulos equiparados e instrumentos derivados.

4. Será necessário que se avance no sentido de o Banco de Portugal começar a exigir, embora numa primeira fase a título experimental, a introdução de sistemas de determinação e controlo dos riscos de taxa de juro, de câmbio e de mercado das acções. Para esse efeito será de recomendar a criação de grupos de estudo especializados, envolvendo representantes das autoridades e das instituições de crédito. A metodologia a utilizar poderá ser baseada nos elementos já disponíveis no âmbito dos trabalhos realizados pelo Comité de Supervisão Bancária do BIS e pelo Grupo de Contacto entre as autoridades de supervisão dos países da CEE.

5. O sistema de cobertura de riscos de câmbio, que será necessário estabelecer na regulamentação portuguesa, pode ser baseado em duas modalidades: afectação de parte dos fundos próprios, para além do que é exigido pelas normas relativas ao cálculo do rácio de solvabilidade, à cobertura dos riscos referidos; ou imposição de limites, calculados em função dos fundos próprios, às posições em aberto que envolvam riscos de taxa de juro ou de câmbio ou riscos de mercado das acções, títulos equiparados e instrumentos derivados. A primeira destas modalidades é a preferível e a que está a ser adoptada pela CEE, nomeadamente na Proposta de Directiva sobre a adequação dos fundos próprios das empresas de investimento e das instituições de crédito [COM(90) 141 final, de 23 de Maio de 1990].

6. A regulamentação portuguesa sobre a protecção contra riscos de mercado acabará por ter de se encaminhar para a primeira das modalidades apontadas na Conclusão anterior. No entanto, pode justificar-se que, na parte relativa aos riscos de mercado das acções, títulos equiparados e instrumentos derivados, as normas dessa regulamentação sejam mais exigentes que as da Proposta de Directiva da CEE, por duas razões: em primeiro lugar, porque os riscos específicos nesse mercado tenderão a ser maiores em Portugal do que noutros países onde a oferta de acções é mais diversificada e onde portanto será mais fácil às

instituições de crédito evitar a concentração de parte apreciável das suas carteiras num reduzido de títulos ou instrumentos; e em segundo lugar, porque os mercados de acções apresentam maior vulnerabilidade a flutuações acentuadas de cotações do que os mercados de outros países comunitários.

7. Na medida em que as instituições de crédito portuguesas desenvolvam as suas operações sobre instrumentos financeiros com maiores riscos de mercado (por exemplo, contratos de futuros e opções), devem ser impostos limites ao valor dessas operações. Assim e enquanto não forem adoptadas regras que imponham a cobertura de riscos de mercado através de fundos próprios adicionais aos que são exigidos pelas normas relativas ao cálculo do rácio de solvabilidade, deveriam ser estabelecidos, a título temporário, limites segundo os quais:

- a soma das posições, longas ou curtas, de taxa de juro não poderá exceder 100% dos fundos próprios da instituição de crédito em causa;

- qualquer posição cambial, longa ou curta, em qualquer divisa, não poderá exceder 15% dos fundos próprios da instituição de que se trate;

- o somatório das posições curtas de taxa de câmbio, em todas as divisas, incluindo o escudo, não poderá exceder 40% dos fundos próprios da instituição declarante;

- as posições a descoberto nas carteiras de acções e títulos similares ou instrumentos derivados, detidos para efeito de negociação, não poderão exceder uma determinada percentagem dos fundos próprios de qualquer instituição de crédito.

Para concretizar esta recomendação as normas legislativas e regulamentares deverão especificar a metodologia do cálculo das posições em aberto.

8. Devem ser impostos limites ao valor das operações sobre instrumentos financeiros com maiores riscos de mercado (por exemplo contratos de futuros e opções) que podem ser realizadas por cada instituição de crédito. Esses limites

deverão ser estabelecidos em função da dimensão e da situação financeira da instituição de crédito de que se trate.

#### XIV - PARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS

1. O Decreto-Lei nº. 186/91, de 17 de Maio, alterou radicalmente o regime legal das participações financeiras detidas por instituições de crédito e deu cumprimento às disposições essenciais da legislação comunitária nesta matéria. Segundo o novo regime, as participações detidas por qualquer instituição de crédito em empresas não financeiras:

(i) não podem ultrapassar, individualmente, 15% dos fundos próprios da instituição de crédito;

(ii) não podem exceder 25% dos direitos de voto atribuídos pelo capital social de cada empresa participada;

(iii) não poderão exceder, globalmente, o limite de 60% dos fundos próprios da instituição de crédito participante, aplicável ao montante das participações qualificadas;

(iv) terão de respeitar o limite de 100% dos fundos próprios da instituição de crédito participante, imposto ao valor líquido do activo immobilizado dessa instituição (onde, além das participações ali registadas, se incluem os imóveis, o equipamento, etc.).

(v) não podem, no total, ultrapassar os 40% dos fundos próprios da instituição participante na parte em que se trate de valores representativos de fundos próprios de quaisquer empresas, não incluídos no activo immobilizado da instituição de crédito participante e, portanto, não abrangidos pelo limite referido em (iv).

2. Os limites referidos nas alíneas (ii) e (iii) do número anterior não se aplicam a empresas financeiras, incluídas instituições de crédito e outras empresas financeiras sujeitas à supervisão do Banco de Portugal.

O limite mencionado na alínea (i) do número anterior também não deveria ser aplicado às participações em instituições de crédito e noutras instituições financeiras sujeitas à supervisão do Banco de Portugal numa base consolidada com a instituição de crédito participante. Nesses casos, o referido limite poderia ser dispensado porque, por um lado, o montante da participação é deduzido no cálculo dos fundos próprios da instituição participante

(em virtude do disposto no Aviso do Banco de Portugal nº. 12/90) e porque, por outro lado, a supervisão pode ser efectuada em base consolidada. Em relação às participações de instituições de crédito em companhias de seguros e sociedades gestoras de fundos de pensões justifica-se, porém, que sejam mantidos os limites da alínea (i), porque, nesses casos, o montante da participação não terá de ser deduzido no cálculo dos fundos próprios da instituição de crédito participante e, além disso, não será praticável efectuar a supervisão numa base consolidada.

3. Segundo uma opinião manifestada no Conselho para o Sistema Financeiro, a autorização para a ultrapassagem dos limites previstos nas alíneas a) e b) do nº. 1 do artigo 2º do citado diploma não deveria ser admitida. De facto, a alínea a) respeita a matéria prudencial e não está conforme com o disposto na Directiva 89/646/CEE. Quanto à alínea b), ela poderá conduzir a um tratamento discriminatório das diferentes instituições de crédito. Poderá, no entanto, admitir-se que a lei preveja, como alternativa, a cobertura integral por fundos próprios da participante do montante das participações que excedam o primeiro limite. Consequentemente os fundos utilizados para essa cobertura deveriam ser deduzidos no cálculo dos fundos próprios para efeitos da aplicação do rácio de solvabilidade e de outros limites prudenciais.

## XV - INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO INTEGRADAS EM GRUPOS DE EMPRESAS

1. Na regulamentação das instituições de crédito integradas em grupos de empresas, interessa distinguir:

a) grupos financeiros, que abrangem unicamente instituições de crédito, outras instituições financeiras (incluindo companhias financeiras), empresas de serviços bancários auxiliares e, embora com um regime especial, companhias de seguros;

b) grupos mistos constituídos, não só por empresas susceptíveis de integrarem grupos financeiros (uma, pelo menos das quais deverá ser uma instituição de crédito), mas também por empresas não financeiras.

As definições de instituição financeira, de companhia financeira e de empresa de serviços bancários auxiliares, necessárias para a caracterização dos grupos financeiros, deverão corresponder às que já estão estabelecidas ou previstas em legislação da CEE e, nomeadamente, numa proposta de Directiva relativa à supervisão de instituições de crédito em base consolidada. Deverão ser classificadas como empresas não financeiras aquelas que não forem abrangidas por nenhuma das categorias susceptíveis de serem incluídas em grupos financeiros.

2. A imposição de limites quantitativos às participações de entidades não financeiras no capital de instituições de crédito vigorou já em Portugal, mas foi a revogada pelo Decreto-Lei nº 228/87. Como já se referiu, no Capítulo 7, a reintrodução de limites desse tipo não se afigura aconselhável, sobretudo porque ela poria em causa as situações criadas e as expectativas geradas pela publicação do Decreto-Lei referido.

3. O controlo qualitativo dos accionistas, com base nas normas que permitem à entidade de supervisão avaliar a "adequação" desses accionistas, deverá ser aplicado por forma a levar em conta os riscos de as instituições de crédito serem postas ao serviço dos interesses de grupos em que se integrem. Contudo, essa via nem sempre será

suficiente, uma vez que, na prática, a apreciação da "adequação" dos accionistas não pode ser feita com base em regras de perfeita certeza e terá sempre de envolver alguma margem de discricionariedade.

4. Os limites às participações de instituições de crédito no capital de empresas não financeiras, referidos no Capítulo 14, contribuem para reduzir alguns riscos associados à integração de instituições de crédito em grupos mistos, mas não evitam totalmente esses riscos.

5. A imposição de limitações à concessão de financiamentos por instituições de crédito a entidades do mesmo grupo misto é especialmente importante como via para evitar que essas instituições sejam postas ao serviço de interesses de outras empresas ou dos seus accionistas. Essas limitações dificilmente poderão consistir apenas na aplicação dos limites sobre grandes riscos, analisados no Capítulo 12. Por isso será de alargar, adaptando-a, a recomendação do nº. 7 da Secção VII, no sentido de os financiamentos concedidos por uma instituição de crédito a entidades que com ela formem um grupo misto serem sujeitos a um limite equivalente a 20% dos fundos próprios da instituição de crédito em causa. Todavia o limite não deverá abranger empresas do grupo misto que formem um grupo financeiro com a instituição de crédito de que se trate e que com ela estejam sujeitas a supervisão em base consolidada.

Segundo uma das opiniões defendidas no Conselho para o Sistema Financeiro, em vez de se adoptar a solução que acaba de ser referida, deverá antes proibir-se a concessão de financiamento por instituições de crédito aos accionistas que nelas detenham participações qualificadas. Como excepção a essa proibição apenas será de admitir a concessão de créditos titulados por legítimos efeitos comerciais, dotados de segunda assinatura.

6. Para efeitos de aplicação do limite referido no número anterior, o conjunto de entidades que formam um grupo

misto com uma dada instituição de crédito (e por semelhança com um accionista que detenha participações qualificadas) deve abranger: (i) qualquer pessoa, singular ou colectiva, que detenha, directa ou indirectamente, um poder de controlo sobre a instituição crédito (ou sobre a empresa detentora de participações qualificadas) de que se trate; (ii) as empresas que formem com as pessoas, singulares ou colectivas, mencionadas em (i) e/ou com a instituição de crédito de que se trate (ou com o accionista detentor de participações qualificadas), um grupo de clientes ligados entre si, tal como é definido no artigo 1º do anexo à Recomendação 87/62/CEE;

- para efeitos de determinação do poder de controlo exercido, directa ou indirectamente, por uma dada pessoa singular, poderão incluir-se também o cônjuge não separado judicialmente, os descendentes de menor idade e as pessoas em cujo nome as participações no capital ou os direitos de voto se encontrem, se tiverem sido adquiridos por conta da pessoa singular de que se trate, do seu cônjuge ou dos seus descendentes de menor idade.

7. É de recomendar a imposição de uma norma segundo a qual uma instituição de crédito não possa deter, directa ou indirectamente, qualquer participação no capital de uma empresa que sobre ela exerça um poder de controlo, nem sobre as sociedades controladas, directa ou indirectamente, por essa empresa. Essa proibição não deveria, todavia, aplicar-se nos casos em que a empresa na qual a instituição de crédito detenha uma participação seja uma outra instituição de crédito, uma instituição financeira ou uma empresa de serviços bancários auxiliares.

8. Para além das obrigações impostas pelas normas sobre o controlo dos accionistas, referidas no Capítulo 7, deverá exigir-se que as instituições de crédito mantenham a autoridade de supervisão permanentemente informada sobre:

(i) a identidade, residência ou sede e actividades de qualquer pessoa, singular ou colectiva, que detenha, directa

ou indirectamente, um poder de controlo sobre essa instituição de crédito;

(ii) a identidade, residência ou sede e actividades das empresas que formem com as pessoas, singulares ou colectivas, mencionadas em (i) e/ou com a instituição de crédito de que se trate, um grupo de clientes ligados entre si, tal como é definido no artigo 1º do anexo à Recomendação 87/62/CEE;

(iii) os montantes das participações das entidades mencionadas em (i) e (ii) umas nas outras e demais informações necessárias para avaliar de forma sintética a amplitude e intensidade das relações directas e indirectas existentes entre a filial e a empresa-mãe, compreendendo os acordos celebrados com esta, ou com outras filiais da mesma ou com terceiras empresas por iniciativa e no interesse da empresa-mãe.

9. As instituições de crédito deverão ser sujeitas às disposições da Directiva 83/349/CEE, segundo os quais:

(i) qualquer empresa-mãe deve elaborar contas consolidadas, representando a situação global do conjunto constituído pela empresa-mãe e por todas as suas filiais, embora com possibilidades de algumas excepções especificadas na Directiva referida;

(ii) devem ser apresentadas em anexo às contas consolidadas referidas em (i) as informações mencionadas no artigo 34º da Directiva 83/349/CEE.

10. Mesmo quando haja consolidação das contas de um grupo misto em base consolidada, as diferenças de estruturas e de actividades das empresas não financeiras não incluídas no grupo implicam frequentemente a impossibilidade de impor a estas últimas os mesmos rácios prudenciais que são aplicáveis às instituições de crédito. Em face dessa impossibilidade será necessário que, além das informações referidas nas Conclusões anteriores, se exija também que as instituições de crédito forneçam à autoridade de supervisão informações pormenorizadas sobre as suas transacções financeiras com entidades não financeiras do mesmo grupo

misto. Como se refere no Capítulo 18, a lei deve atribuir ao Banco de Portugal o poder de exigir documentos e informações a empresas de qualquer grupo misto e para realizar inspecções nessas empresas.

Esta sugestão encontra já uma satisfação parcial na Portaria nº 23-A/91, que sujeita a supervisão do Banco de Portugal as sociedades gestoras de participações sociais (SGPS) nos casos em que "o valor total das suas participações em instituições de crédito ou parabancárias represente 50% ou mais do montante global das participações sociais que detenham" ou em que "as participações detidas, directa ou indirectamente, lhes confirmam a maioria dos direitos de voto em uma ou mais instituições de crédito ou parabancárias. Todavia, as SGPS não cobrem a totalidade das "holdings" dado que aquelas, nos termos do respectivo regime legal, têm por objecto contratual exclusivo a gestão de participações sociais, sendo perfeitamente admissível que outras sociedades detenham participações qualificadas ou mesmo posições de domínio no capital de instituições de crédito ou instituições financeiras.

11. Nos casos de saneamento e intervenção do Estado em instituições de crédito integradas em grupos mistos, as demais empresas desses grupos não poderão deixar de ser consideradas como entidades jurídicas separadas. No entanto, deve ser retida, com as necessárias adaptações, a disposição do artigo 2º do Decreto-Lei nº 30 689, segundo a qual, nos casos de intervenção numa instituição de crédito, o comissário do governo poderá fiscalizar as empresas, singulares ou colectivas, em que essa instituição tenha importantes interesses.

12. As participações financeiras de uma instituição de crédito no capital de outras instituições de crédito, de instituições financeiras (não incluindo companhias de seguros nem sociedades gestoras de fundos de pensões) e de empresas de serviços bancários auxiliares, não deverão estar sujeitas aos limites a impor a outros tipos de participações, nos termos referidos no Capítulo 14. As

autoridades deverão, porém, ficar com o poder de se oporem a participações de instituições de crédito no capital de outras instituições de crédito ou de instituições financeiras, se considerarem que daí podem resultar distorções ou restrições à concorrência no sector financeiro. As referidas participações deverão, por isso, ficar sujeitas a autorização prévia.

13. Os administradores e os membros do pessoal de uma instituição de crédito não devem ser proibidos de exercer funções nos Conselhos de Administração ou nos Conselhos Fiscais de empresas em que, nos termos da Conclusão anterior, essa instituição de crédito possa deter participações não sujeitas a limites.

14. As participações das instituições de crédito referidas na Conclusão 12, deverão ser deduzidas no cômputo dos fundos próprios da instituição de crédito, em termos semelhantes aos previstos no Aviso do Banco de Portugal nº 12/90.

15. Os financiamentos (incluindo créditos, garantias, aquisições de obrigações, etc.) concedidos por uma instituição de crédito a outras empresas do mesmo grupo financeiro, sujeitas juntamente com ela a supervisão em base consolidada, devem estar isentos de quaisquer limites e, em especial, dos limites relativos a grandes riscos, de que se trata no Capítulo 12. Os financiamentos a empresas (incluindo, em especial, as companhias de seguros) que não podem beneficiar dessa isenção, por não ser praticável supervisioná-las em base consolidada juntamente com as instituições de crédito, devem ficar sujeitos aos limites sobre grandes riscos, de que se trata no Capítulo 12, ou aos limites sobre financiamentos a empresas do mesmo grupo misto, de que se trata acima, na Conclusão 6.

16. No cumprimento de normas da legislação da CEE, a

supervisão das instituições de crédito em base consolidada com outras empresas do sector financeiro deverá ser sujeita às seguintes regras:

- qualquer instituição de crédito que detenha, directa ou indirectamente, uma participação correspondente a 20% ou mais do capital ou dos direitos de voto de outras instituições de crédito ou instituições financeiras deverá ser sujeita a supervisão em base consolidada da sua situação financeira com as instituições de crédito e as instituições financeiras nas quais ela detenha, directa ou indirectamente, participações correspondentes a 20% ou mais do capital ou dos direitos de voto;

- deverá ser imposta a supervisão em base consolidada nos casos em que duas ou mais instituições de crédito sejam geridas por uma direcção única comum, mesmo que tais instituições não tenham relações do tipo empresa-mãe e filial.

17. A supervisão em base consolidada, a que se refere a Conclusão anterior deverá ser aplicada ao controlo de solvabilidade, dos grandes riscos e das participações financeiras. Essa supervisão deverá abranger as empresas de serviços bancários auxiliares mas não as companhias de seguros. Todavia, os limites sobre grandes riscos e sobre participações financeiras, impostos a uma instituição de crédito ou a um grupo financeiro em que ela se integre, deverão abranger, numa base consolidada, e na medida em que isso for praticável, as companhias de seguros em que a instituição de crédito ou o grupo financeiro de que se trate detenham, directa ou indirectamente, uma posição de controlo. A supervisão de uma instituição de crédito em base consolidada não deve dispensar a supervisão de cada instituição numa base individual.

18. Em termos gerais, a supervisão em base consolidada referida na Conclusão 16 deve ser integral nos casos em que haja um poder de controlo ou uma influência dominante e proporcional nos demais casos.

19. As companhias financeiras deverão ser sujeitas, não só às regras sobre a supervisão em base consolidada, mas também a certas formas de controlo pelas autoridades de supervisão, nomeadamente ao controlo sobre os accionistas.

20. Nos termos do Decreto-Lei nº. 186/91, as participações de uma instituição de crédito numa companhia de seguros ou numa sociedade gestora de fundos de pensões poderão ir até 100% do capital dessa companhia ou dessa sociedade, mas o seu montante não poderá ultrapassar 15% dos fundos próprios da instituição participante, além de ser sujeito aos limites estabelecidos para o activo imobilizado da instituição de crédito e para as participações não classificadas no seu activo imobilizado.

21. Deverá ser desenvolvida a cooperação já iniciada entre o Banco de Portugal e o Instituto de Seguros de Portugal, não só na área da supervisão, mas também em áreas como a aquisição de participações de domínio por instituições de crédito ou companhias de seguros do mesmo grupo financeiro.

## XVI - SISTEMA DE GARANTIA DE DEPÓSITOS

1. Haverá que introduzir em Portugal um sistema de garantia de depósitos, para dar execução à Recomendação da CEE nº 87/63/CEE. Segundo essa Recomendação, o sistema deverá ser aberto à participação das sucursais acolhidas em Portugal, de instituições de crédito com sede em outros Estados-membros da Comunidade. Mais tarde será necessário alterar essa orientação, uma vez que é praticamente certo que a nova Directiva sobre esta matéria, em preparação na CEE, estabelecerá que a garantia dos depósitos nas sucursais de um banco será assegurada pelo sistema do país de origem. Quanto às sucursais de instituições de crédito com sede em países terceiros estabelecidas em Portugal, elas deverão ser incluídas no sistema desde que tenham capital que especialmente atribuído e desde que tenham de submeter-se à mesma supervisão e às mesmas regras prudenciais que as instituições de crédito portuguesas.

2. A adesão ao sistema deverá ser obrigatória em relação aos depósitos constituídos nos balcões, situados em Portugal, de instituições de crédito portuguesas ou estrangeiras. Mais tarde haverá que excluir as sucursais das instituições de crédito com sede em países da CEE, quando os depósitos dessas sucursais passarem a ser garantidos pelo sistema do país de origem. Será, todavia, necessário assegurar que as instituições que sejam abrangidas pelo sistema de garantia de depósitos tenham, no momento da sua admissão, uma situação financeira satisfatória, nomeadamente no que respeita ao rácio de solvabilidade e à cobertura ou provisionamento de riscos diversos, ou que se comprometam a adoptar um conjunto de medidas consideradas indispensáveis pelo Banco de Portugal. As instituições de crédito do sector público deverão ser abrangidas pelo sistema de garantia de depósitos, mas, no caso da Caixa Geral de Depósitos, o Estado, como accionista, será de admitir que o Estado mantenha a garantia a favor dos depositantes, na parte que não for coberta pelo sistema de garantia de depósitos.

3. Será aconselhável que se estabeleçam dois sistemas de garantia de depósitos: um para bancos e outro para caixas de crédito agrícola mútuo.

4. As contribuições para o sistema de garantia de depósitos devem ser calculadas com base numa taxa aplicável ao valor total dos depósitos de cada instituição de crédito abrangida. A taxa deverá ser a mesma para todas as instituições de crédito, mas pode haver vantagem em estabelecer que o órgão directivo do sistema de garantia de depósitos fique com a possibilidade de impor uma sobretaxa às instituições de crédito com uma situação financeira duvidosa, em virtude da violação dos limites prudenciais, de proporções elevadas de créditos mal parados, de riscos de taxa de juro ou de câmbio e de outros riscos de mercado, insuficientemente cobertos por fundos próprios ou por provisões, etc. Poderá haver vantagem em que o sistema seja também alimentado com contribuições do Banco de Portugal e com as receitas provenientes da aplicação de multas às instituições de crédito. Além disso, deverá ser prescrita a possibilidade de aumento das taxas de contribuições até níveis pré-determinados, se as necessidades de financiamento do sistema assim o justificarem. O sistema deverá também poder contar com a possibilidade de acesso a empréstimos das instituições participantes quando tiver de fazer face a desembolsos substanciais com o accionamento de garantias de depósitos.

5. Os depósitos de valor relativamente elevado não deverão beneficiar de garantia do sistema a instituir. Mesmo nos depósitos de menor valor, a garantia do sistema não deve ser integral. Assim, por exemplo, poderia estabelecer-se que a garantia cobrisse 80% do valor dos depósitos, por depositante e por instituição depositária, até 1 500 contos, 60% da parte dos depósitos que excedessem 1 500 contos, mas não 3 000 contos, e nada da parte dos depósitos que excedessem 3 000 contos.

6. A garantia do sistema deverá ser accionada a partir do momento em que seja retirada a uma instituição de crédito a autorização para exercer a sua actividade. O órgão directivo do sistema de garantia de depósitos deverá poder requerer a falência e exercer as funções de comissão liquidatária.

7. Será de admitir que o sistema de garantia de depósitos possa prestar assistência financeira, nomeadamente através da concessão de empréstimos a instituições de crédito que tenham problemas de solvabilidade. Será, porém, necessário que essa assistência ocorra sempre sob comando, orientação ou supervisão do Banco de Portugal e que as condições da sua prestação sejam definidas com alguma precisão.

## **XVII - SANÇÕES PELA VIOLAÇÃO DAS NORMAS QUE DISCIPLINAM AS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO**

1. Em face das insuficiências do sistema aplicado em Portugal para sancionar a violação das normas legais e regulamentares impostas às instituições de crédito e das exigências resultantes da legislação comunitária, é necessário introduzir um novo sistema sancionatório.

2. A fim de definir o universo das infracções a considerar para efeito de aplicação de sanções, convirá adoptar uma solução baseada no agrupamento dos ilícitos, de acordo com a sua relevância, penal ou contra-ordenacional, em categorias que não serão necessariamente exaustivas. Os ilícitos a considerar deverão incluir, não só a violação das normas legais e regulamentares aplicáveis às instituições de crédito, mas também a violação de determinações individuais e concretas das autoridades competentes, no exercício da supervisão, bem como o não cumprimento das regras de boa gestão.

3. O sistema de sanções a introduzir deverá aplicar-se às instituições com sede em Portugal e às suas sucursais acolhidas em outros países da Comunidade, abrangendo as violações de regras prudenciais, de ordens das autoridades monetárias e de supervisão competentes, ou de injunções proferidas pelos tribunais a pedido daquelas autoridades, bem como as violações de regras destinadas a permitir o exercício da supervisão pelas autoridades competentes ou de disposições legais relativas à concorrência e à protecção dos aforradores ou dos consumidores, e ainda a violação das regras económico-financeiras e deontológicas da boa gestão.

4. O regime de sanções deverá assentar nos seguintes princípios, além de outros:

- Deverão ser responsabilizados simultaneamente a instituição infractora e os seus dirigentes que tenham praticado o facto, que o tenham ordenado ou nele tenham consentido.

- A instituição deverá ser solidariamente responsável pelo pagamento das coimas ou multas aplicadas aos seus dirigentes, funcionários e representantes.

- Deverão ser aplicadas sanções aos sócios detentores de participações qualificadas que tenham tido influência determinante nos actos dos dirigentes que se traduziram pelas infracções a sancionar.

- A responsabilidade da instituição e seus dirigentes não exclui a responsabilidade individual dos funcionários ou representantes que tiverem praticado a infracção.

- Deverá prever-se a responsabilidade dos titulares dos órgãos de fiscalização para certas categorias de actos, desde que haja violação das respectivas obrigações de fiscalização.

- A lei deverá tipificar os actos ilícitos agrupando-os segundo a sua gravidade (por exemplo nas categorias de infracções muito graves, graves e leves).

- A reincidência deve ser especialmente punida.

5. Na graduação da gravidade das infracções interessará levar em conta as orientações seguintes:

- O exercício da actividade das instituições de crédito sem autorização prévia ou com autorização obtida através da prestação de falsas informações deverá ser punido com sanções penais aplicáveis às pessoas singulares responsáveis, especialmente quando se trate de actividades exclusivas das instituições de crédito. As pessoas colectivas que exerçam actividades não autorizadas de instituições de crédito deverão ser sujeitas a coimas e deverão ser dissolvidas se os seus fins estatutários não puderem ser prosseguidos sem a prática das mesmas actividades.

- O incumprimento dos especiais deveres de informação que impendem sobre as instituições de crédito poderá também, em certos casos, ser merecedor de censura penal.

- A desobediência às ordens das autoridades competentes, no exercício das respectivas atribuições, deve também ser objecto de criminalização.

- As demais violações deverão ser punidas ao nível do Direito de mera ordenação social.

6. O universo das sanções possíveis deve incluir:

- Sanções criminais: penas de prisão e multa.  
- Sanções administrativas: advertência; admoestação com ou sem publicidade; coima; destituição do cargo (de pessoas singulares) com ou sem publicidade obrigatória; inibição (de pessoas singulares) do exercício de funções em instituições de crédito por tempo determinado; encerramento compulsivo de sucursal; e restrição ou revogação da autorização para o exercício da actividade.

- Sanções acessórias: perda de bens utilizados ou obtidos com a actividade ilícita; inibição da actividade dos dirigentes, por tempo determinado; privação dos direitos de voto dos accionistas; e outras sanções acessórias que se mostrem especialmente indicadas.

- Medidas urgentes, cautelares e preventivas: suspensão dos dirigentes; nomeação de administradores pela autoridade de supervisão.

As sanções pecuniárias deverão ser de valor elevado, em virtude da dimensão económica dos lucros susceptíveis de serem obtidos com a actividade ilícita e da dimensão dos prejuízos que esta pode provocar. As sanções pecuniárias não deverão ser inferiores ao enriquecimento resultante do ilícito.

7. A autoridade competente para a aplicação de sanções administrativas e das medidas urgentes e cautelares deverá ser o Banco de Portugal. A aplicação das sanções criminais e medidas de segurança é da competência dos Tribunais, os quais conhecem ainda dos recursos das decisões administrativas de aplicação das sanções (excluída a suspensão da eficácia do acto). Em princípio, seria desejável cometer a apreciação destas matérias a um Tribunal especializado mas deverá reconhecer-se que, nas circunstâncias actuais, essa solução não se afigura muito praticável.

8. A lei portuguesa terá de reconhecer validade aos actos administrativos e judiciais das autoridades competentes dos Estados-membros onde se situe a sede das instituições de crédito com sucursais em Portugal relativamente às referidas sucursais, nos casos previstos na Segunda Directiva. Em relação à actividade das mesmas sucursais, as autoridades portuguesas apenas ficarão com poder para aplicar: (1) sanções pela violação de regras impostas no âmbito da política monetária e do controlo da liquidez; (2) medidas de urgência; (3) medidas cautelares em casos justificados pela permanência de situações irregulares a despeito da actuação, ou em virtude da inacção das autoridades do Estado-membro de origem e (4) medidas ou sanções quando se tratar da violação de disposições legais de interesse geral ou em caso de inércia das autoridades do país de origem.

## XVIII - CONTAS E SISTEMA DE INFORMAÇÃO

1. As disposições legais sobre o fornecimento de informações pelas instituições de crédito ao Banco de Portugal deverão ser melhor sistematizadas e, além disso, deverão ser completadas e reforçadas nomeadamente através de:

a) Atribuição ao Banco de Portugal do poder de exigir informações relativas a empresas, quer sejam ou não dos sectores bancário ou financeiro, às quais as instituições de crédito estejam, directa ou indirectamente, ligadas, a montante ou a jusante, através de participações no capital, acima de determinado limite (incluindo, em particular, as participações que assegurem uma posição de domínio), ou a empresas que as instituições de crédito controlem através de acordos firmados com outros accionistas ou sócios, ou por qualquer outro meio, na medida em que tais informações sejam necessárias à adequada supervisão prudencial das instituições de crédito e dos grupos de empresas em que tais instituições se integrem; no caso de as empresas de que se trate estarem sujeitas à supervisão regular de outras entidades (por exemplo, o Instituto de Seguros de Portugal, responsável pela supervisão prudencial das companhias de seguros e das sociedades gestoras de fundos de pensões) essas informações deverão ser prestadas nos termos de um acordo firmado entre o Banco de Portugal e essas entidades. O Banco de Portugal deverá, inclusivamente, ter o poder de apreender documentos e valores utilizados nas referidas actividades, que se mostrem necessários à instrução dos processos de transgressão.

b) Definição mais clara do poder do Banco de Portugal de exigir informações relativas a pessoas singulares ou colectivas que exerçam ou tenham exercido actividades só permitidas a instituições de crédito sem para isso estarem autorizadas.

c) Definição de sanções a aplicar nos casos de recusa ou irregular prestação de informações a que se referem as alíneas a) e b).

O poder do Banco de Portugal de exigir informações às instituições de crédito e às entidades referidas nas alíneas

a) e b) deverá comportar a possibilidade de realizar inspecções nas instalações dessas entidades e de requisitar ou obter cópias de documentos que possuam. Em casos justificados, o Banco de Portugal deverá requerer às autoridades judiciais a emissão de mandatos de busca. As informações obtidas pelo Banco de Portugal, nos termos acima referidos, deverão ser abrangidas pelas disposições sobre o segredo estatístico e o segredo profissional.

2. O novo Plano de Contas para o Sistema Bancário contempla já a generalidade das normas comunitárias relativas à harmonização dos processos de elaboração e apresentação das contas das instituições de crédito. Esse plano terá, porém, de ser ainda completado com elementos relativos às contas consolidadas (normas de consolidação, perímetro dos grupos, conteúdo do anexo às contas consolidadas, etc.).

3. É de recomendar que todas as instituições de crédito passem a ser obrigadas a apresentar relatórios de auditores externos sobre as suas contas. Essa exigência só será de dispensar no caso das pequenas caixas económicas e das caixas de crédito agrícola mútuo, para as quais se poderá admitir um regime especial.

4. A colaboração entre os auditores, internos e externos, das instituições de crédito e a autoridade de supervisão é indispensável para que esta possa desempenhar eficazmente as suas funções e deverá ser levada a cabo sem pôr em causa os princípios deontológicos que regem a actividade de auditoria. Para assegurar essa colaboração justifica-se que as normas legais e regulamentares e as instruções do Banco de Portugal estabeleçam as seguintes regras:

a) O Banco de Portugal poderá elaborar instruções pormenorizadas sobre alguns aspectos da estrutura do controlo interno e dos trabalhos de auditoria a efectuar pelos auditores, quer internos, quer externos.

b) A lei deve prever adaptações das regras de confidencialidade, aplicáveis aos auditores externos ou internos e ao Banco de Portugal, por forma a que seja possível a comunicação recíproca das informações necessárias para garantir a eficácia do processo de supervisão. As informações que os auditores tenham de comunicar ao Banco de Portugal deverão, porém, ser transmitidas através dos administradores responsáveis das instituições de crédito de que se trate, e só serão enviadas directamente se aqueles administradores se recusarem a transmiti-las ou as não transmitirem dentro de um prazo curto. Da mesma forma, as reuniões entre os agentes do Banco de Portugal e os auditores externos deverão fazer-se com a participação de administradores da instituição de crédito de que se trate, salvo se estes decidirem não comparecer.

c) O Banco de Portugal deve organizar um registo obrigatório dos auditores que podem certificar as contas das instituições de crédito; estas instituições deverão, por isso, notificar o Banco de Portugal sempre que designem ou substituam um auditor; o Banco de Portugal deverá ter o poder de, em condições a definir, recusar o registo dos auditores que não considere adequados ou de os excluir desse registo.

d) Os auditores externos deverão ser obrigados a enviar ao Banco de Portugal uma cópia dos seus relatórios de certificação de contas. Os auditores de uma instituição de crédito, sempre que considerem que as informações fornecidas por essa instituição ao Banco de Portugal contêm erros, omissões e outras deficiências pelo facto de não corresponderem rigorosamente aos registos contabilísticos ou sempre que tiverem conhecimento de situações de prejuízo, efectivo ou previsível, susceptíveis de afectarem os depositantes e outros credores, deverão procurar que a administração da instituição de crédito em causa comunique tal situação ao Banco de Portugal; e se ela o não fizer em tempo útil deverão ser eles próprios a tomar a iniciativa da comunicação.

e) A cooperação entre o Banco de Portugal e os auditores externos das instituições de crédito deve envolver

o cumprimento por estes das instruções que lhes sejam transmitidas pelo Banco de Portugal relativas a alguns aspectos dos trabalhos de auditoria e aos modelos de certificação das contas. Os auditores externos de uma instituição de crédito deverão participar, sempre que forem convocados, em reuniões dessa instituição com o Banco de Portugal.

f) Deverão ser previstas sanções apropriadas para os auditores que não cumpram as obrigações a que se referem as alíneas anteriores.

g) O regime previsto nas alíneas anteriores deverá aplicar-se, com as necessárias adaptações, aos revisores oficiais de contas que integrem o Conselho Fiscal de qualquer instituição de crédito.

5. As regras sobre a elaboração e a publicidade das contas e outros documentos das instituições de crédito deverão passar a obedecer às Directivas da CEE sobre essa matéria (Directivas nºs 78/660/CEE, 83/349/CEE, 86/635/CEE e 89/117/CEE).

6. À semelhança do que sucede na legislação de outros países, será de recomendar que a legislação nacional imponha às instituições de crédito a obrigação de terem em cada uma das suas agências um exemplar das suas contas anuais e trimestrais e bem assim dos correspondentes relatórios dos auditores e de permitirem a consulta desses documentos a qualquer pessoa que o solicite.

7. Haverá que tornar efectivas as normas sobre a fiscalização das instituições de crédito numa base consolidada, por forma a dar cumprimento às exigências da legislação comunitária. Deverá ser estabelecida a obrigação de as instituições sujeitas a fiscalização numa base consolidada informarem o Banco de Portugal sobre a exacta composição dos grupos de empresas a que pertençam e sobre as modificações operadas nesses grupos após a última informação. Neste sentido, importa ainda ter presente a

nossa regulamentação específica sobre a supervisão de sociedades organizadas sob a forma de "holding" (SGPS).

## XIX - SUPERVISÃO

1. Os mecanismos de regulamentação e supervisão das instituições de crédito têm de ser melhorados para responder às necessidades decorrentes: (i) das alterações de estrutura que se têm estado a verificar no sector financeiro português; (ii) dos processos de inovação financeira e tecnológica; (iii) das exigências impostas pela integração na CEE.

2. A autoridade de supervisão das instituições de crédito com sede em Portugal deverá continuar a ser o Banco de Portugal. Os poderes desse Banco no domínio da supervisão deverão ser reforçados, nomeadamente no que respeita à autorização de novas instituições de crédito, à aplicação de sanções e ao saneamento e liquidação dessas instituições. O Banco de Portugal deverá publicar relatórios anuais sobre as suas actividades de supervisão. A lei deve especificar os poderes do Banco de Portugal no desempenho das suas funções de supervisão.

3. A lei deve estabelecer que a autoridade de supervisão do Banco de Portugal se estenderá a todas as instituições de crédito e a outras instituições financeiras, excepto companhias de seguros e sociedades gestoras de fundos de pensões.

4. A regulamentação prudencial das instituições de crédito deve ser estabelecida em diplomas do governo e em Avisos do Banco de Portugal, aprovados pelo Ministro das Finanças. As circulares do Banco de Portugal, com instruções relativas a aspectos de pormenor para a boa execução dos diplomas legais do Governo e do Banco, não podem envolver o estabelecimento de quaisquer obrigações adicionais para as instituições de crédito.

5. As funções do Ministério das Finanças em matéria de supervisão deverão ficar limitadas aos seguintes aspectos:

- eventual autorização de instituições de crédito ou de sucursais de instituições de crédito controladas por

peçoas singulares que não sejam nacionais de países da CEE e/ou por empresas que não tenham a sua sede nessa Comunidade;

- tomada de conhecimento das informações, transmitidas pelo Banco de Portugal, relativas a concessões ou recusas de autorização de novas instituições de crédito e de fusão ou transformação das existentes, a revogações de autorização para o exercício da actividade de instituição de crédito, a sanções e a intervenções para efeitos de saneamento ou liquidação;

- aprovação ou submissão ao Conselho de Ministros ou à Assembleia da República, de projectos de legislação a aplicar às instituições de crédito, normalmente elaborados a partir de propostas do Banco de Portugal;

- apreciação de projectos de Aviso do Banco de Portugal, submetidos ao Ministro das Finanças, para publicação no Diário da República;

- apreciação do relatório sobre as actividades de supervisão do Banco de Portugal, a apresentar anualmente, conforme se refere na Conclusão 2.

6. Conviria que, para o desempenho das funções referidas na Conclusão anterior, o Ministério das Finanças fosse assistido por um Conselho para o Sistema Financeiro. Esse Conselho ocupar-se-ia em especial, a título consultivo, de matérias relativas à regulamentação e supervisão, não só das instituições de crédito, mas também de outras instituições financeiras, incluindo as do mercado de capitais e as companhias de seguros. O mesmo Conselho poderia ter uma composição análoga à do actual Conselho para o Sistema Financeiro, embora com algumas alterações, entre as quais seriam de considerar a inclusão do Vice-Governador do Banco de Portugal encarregado da supervisão e do Presidente de uma das Bolsas. Segundo uma das opiniões expressas, o órgão consultivo assim proposto deveria ter um número de membros muito inferior ao do actual Conselho para o Sistema Financeiro. Esse órgão consultivo seria apoiado por um pequeno secretariado. O secretariado do Conselho poderia ser incumbido de dar apoio directo ao Ministro das

Finanças e ao Secretário de Estado do Tesouro, em matérias da sua especialidade.

7. Para fazer face aos problemas de delimitação das responsabilidades de supervisão entre o Banco de Portugal, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) e o Instituto de Seguros de Portugal (ISP), há que estabelecer esquemas de cooperação adequados entre essas três autoridades. A supervisão de instituições deve pertencer sempre ao Banco de Portugal ou ao Instituto de Seguros de Portugal. A CMVM deve intervir no controlo de operações do mercado de valores mobiliários, incluindo as que forem realizadas por instituições sujeitas à supervisão do Banco de Portugal ou do ISP. No caso de grupos financeiros em que haja simultaneamente instituições sujeitas à supervisão do Banco de Portugal e do ISP, cada uma destas autoridades deve manter o seu poder de supervisão em relação a instituições individuais, mas uma delas deve ser, além disso, o controlador principal para efeitos de supervisão do grupo em base consolidada. Este controlador principal deverá ser o Banco de Portugal, quando a parte mais significativa das actividades do grupo estiver sujeita à sua supervisão, ou o ISP, no caso contrário.

8. A lei deve estabelecer que todos os agentes das autoridades de supervisão e bem assim os auditores das instituições de crédito são obrigados a segredo profissional. Para esse efeito deve seguir-se o disposto no artigo 12º da Primeira Directiva de Coordenação Bancária (com a redacção que lhe foi dada pelo artigo 16º da Segunda Directiva de Coordenação Bancária). De acordo com essa disposição da legislação comunitária, a lei deve definir as penalidades aplicáveis aos agentes das entidades de supervisão que não cumpram integralmente as suas obrigações de segredo profissional.

## XX - BANCOS - ADAPTAÇÃO ÀS NOVAS CONDIÇÕES COMPETITIVAS

1. É de prever que, nos próximos anos, nomeadamente a partir do fim de 1992, se intensificará consideravelmente a concorrência no mercado bancário português. O aumento da concorrência pode partir, não só de bancos já instalados ou que se venham a instalar em Portugal, mas também de instituições que actuem a partir de outros países da CEE, ao abrigo da liberdade de prestação de serviços, mormente após a completa liberalização dos movimentos de capitais. As margens de intermediação nos mercados por grosso, que são já comparativamente baixas, virão por certo a estreitar-se ainda mais. É de esperar que as operações bancárias no mercado de retalho se venham a desenvolver com grande rapidez. As redes de agências dos bancos já instalados em Portugal podem constituir uma vantagem competitiva apreciável.

2. As modalidades de penetração de instituições financeiras de outros países da CEE no mercado nacional de operações bancárias compreendem:

(a) A prestação de serviços a partir do exterior, principalmente no caso de actividades especializadas e de operações denominadas em moedas estrangeiras (venda de certificados de participação em fundos mobiliários, contratos de seguros, etc.). Não é, porém, de prever que esse seja o principal canal através do qual venha a aumentar a concorrência aos bancos portugueses por parte de instituições financeiras da CEE.

(b) O estabelecimento de sucursais ou filiais com poucas agências, que será certamente a via preferida pelas instituições financeiras estrangeiras interessadas em instalar-se em Portugal para operarem essencialmente em mercados por grosso ou para realizarem actividades de retalho muito especializadas.

(c) A constituição de uma rede de novas agências. Essa não será uma solução fácil e por isso não é natural que venha a ter grande desenvolvimento.

(d) A aquisição por bancos estrangeiros de posições de controlo em bancos portugueses. Tudo leva a crer que esta

será uma das mais importantes vias de penetração no mercado português por parte de bancos de outros países da CEE.

3. Convirá que, até 1992, as autoridades sigam uma política liberal em matéria de autorização de abertura de novas agências bancárias, permitindo inclusivamente a instalação dessas agências em grandes empresas.

4. A privatização de bancos do sector público deve ser feita em termos de a sua situação financeira passar a ser inteiramente satisfatória a partir do momento em que eles fiquem sujeitos ao controlo de accionistas privados. Essa exigência implica que, previamente ou no contexto da operação de privatização, se proceda: (a) à dotação dos bancos em causa com fundos próprios adequados (por forma a que sejam satisfeitas as normas sobre o rácio de solvabilidade); (b) à correcta valorização de activos de má qualidade, incluindo em especial os créditos mal parados, e à constituição de provisões adequadas para fazer face às perdas consideradas prováveis nesses activos; (c) à constituição de provisões contra outros riscos e ainda contra encargos futuros.

5. No Conselho para o Sistema Financeiro não se formulou uma opinião unânime quanto à necessidade e às possibilidades de garantir a formação de maiorias estáveis de controlo do capital dos bancos a privatizar. De qualquer modo, é natural que as autoridades venham a considerar a adequação das maiorias de controlo, incluindo os casos em que estas sejam exercidas através de sociedades de controlo, como um dos critérios de base no controlo dos accionistas das instituições de crédito, a que se refere o Capítulo 7.

6. A aquisição de posições de controlo em bancos portugueses por parte de bancos estrangeiros pode levar a que uma parte importante da actividade bancária portuguesa fique nas mãos de estrangeiros. Perante essa possibilidade, foram expressas no Conselho para o Sistema Financeiro duas correntes de opinião: uma, segundo a qual não há razões

para tomar precauções especiais, sobretudo porque as instituições de crédito que continuam no sector público (CGD, BFE, BNU e BBI) não estarão expostas ao controlo por estrangeiros e representam uma parcela importante da actividade bancária nacional; e outra, segundo a qual deveria procurar-se que os dois maiores bancos públicos a privatizar não viessem a correr o risco de cair sob o controlo de estrangeiros, sendo de recomendar para esse efeito que o sector público mantivesse uma participação importante no capital desses bancos. Essa posição accionista do sector público não deveria impedir o controlo por accionistas privados, mas deveria ser suficientemente elevada para, na prática, poder impedir, sem excessivas dificuldades, que grupos estrangeiros fossem tentados a lançar operações de "take-over".

7. Os bancos portugueses são de muito pequena dimensão em comparação com os grandes bancos de vários países europeus. Esse facto não justifica, porém, que se promova uma política activa de fusões entre bancos portugueses. As fusões não contribuiriam muito nem para aumentar a eficiência dos bancos nem para tornar mais difícil a sua aquisição ou controlo por parte de instituições estrangeiras. É de admitir, porém, que no futuro, à medida que uns bancos se forem fortalecendo e outros forem enfraquecendo, se venham a registar fusões e absorções entre bancos privados.

8. A constituição de conglomerados financeiros oferece possibilidades de obter uma parte apreciável dos benefícios do alargamento da dimensão sem os traumatismos das fusões. Essa via deve ser encorajada, pelo menos enquanto não houver perigo de ela reduzir significativamente a concorrência no mercado bancário e no dos serviços financeiros.

9. A associação com bancos de outros países, através de participações cruzadas no capital ou da participação conjunta em clubes de bancos é uma solução a que alguns

bancos portugueses poderão recorrer para conseguirem muitos dos benefícios da grande dimensão sem ter de se entrar na via das fusões ou absorções. Todavia, as participações cruzadas entre pares de bancos só serão equilibradas quando se tratar de bancos de dimensões semelhantes, por forma a que as participações cruzadas sejam equivalentes. Quando esta condição não é satisfeita, o banco mais pequeno tende a ser dominado pelo maior.

10. As margens de intermediação bancária têm estado a subir a ritmo acelerado, desde 1986 e tudo leva a crer que em 1990 corresponderam a mais do dobro dos valores médios que se observam em outros países da CEE. A intensificação da concorrência e a eliminação dos limites de crédito virão por certo, a provocar a redução dessas margens. As autoridades poderão contribuir também para trazer as margens de intermediação dos bancos para níveis mais normais, através da eliminação do limite às taxas de juro pagas nos depósitos à ordem. No Conselho para o Sistema Financeiro não houve, porém, unanimidade de opiniões a respeito dessa eliminação.

11. A previsível necessidade de redução das margens de intermediação, por imperativos concorrenciais, obrigará a uma maior contenção e racionalização dos custos de exploração dos bancos, principalmente os do sector público. Os problemas do excesso de pessoal e da sua insuficiente qualificação poderão ser resolvidos gradualmente através de:

- não substituição integral do pessoal que vá saindo dos bancos principalmente por ter atingido a reforma;
- deslocação de pessoal existente para novas agências a instalar, o que implicará acordo com os trabalhadores e os respectivos órgãos representativos quanto à sua maior mobilidade geográfica;
- aumento de exigências quanto à preparação escolar do pessoal bancário;
- redefinição da estrutura de categorias do pessoal bancário e treino profissional para adaptação de parte do pessoal existente às exigências dessas categorias.

12. Para reforçar a estrutura financeira dos bancos públicos é necessário que:

- os fundos próprios de vários deles sejam aumentados, por forma a que sejam satisfeitas as exigências quanto ao rácio de solvabilidade; o aumento pode ser conseguido, em muitos casos, através de operações de privatização;

- se tomem medidas eficazes para resolver os problemas de elevadas percentagens de crédito mal parado, que ainda persistem em alguns bancos públicos, apesar dos progressos já registados; dessa forma, esses problemas deverão ter sido eliminados quando se chegar à fase da privatização;

- sejam afectadas verbas adequadas à constituição de fundos de pensões ou de provisões para pagamento de pensões, susceptíveis de cobrir por completo as responsabilidades dos bancos para com o seu pessoal nesse domínio, como aliás já é exigido pelo Aviso do Banco de Portugal nº 13/90.

## XXI - CAIXAS ECONÓMICAS

1. Deveria estabelecer-se na legislação sobre instituições de crédito que não será autorizada a constituição de novas caixas económicas.

2. O Banco de Portugal deveria proceder a uma análise aprofundada da situação financeira de todas as caixas económicas (excepto da Caixa Económica de Lisboa) e da rentabilidade da sua exploração. As autoridades deveriam retirar a autorização de exercício de actividades bancárias e impor a liquidação das caixas económicas em relação às quais se concluísse que a situação financeira é insustentável ou que as perspectivas de viabilidade não são satisfatórias ou que os fundos próprios não atingem o montante mínimo de 10 000 contos recomendado no Capítulo 8. Poderia admitir-se, como alternativa à liquidação, a absorção por outras instituições de crédito ou a reestruturação financeira e operacional em termos de assegurar a viabilidade futura. As autoridades poderão estimular as absorções de caixas económicas por outras instituições de crédito, inclusivamente das que apresentam situações financeiras satisfatórias. Para esse efeito, serão de recomendar medidas, tais como: de assistência técnica, créditos bonificados, facilidades fiscais e acções de persuasão sobre os potenciais interessados.

3. A Caixa Económica de Lisboa, anexa ao Montepio Geral, deverá ficar sujeita à legislação aplicável aos bancos.

4. As caixas económicas que subsistirem deverão ficar sujeitas à regulamentação aplicável à generalidade das instituições de crédito. No que respeita, porém, aos níveis mínimos de solvabilidade, as pequenas caixas económicas deverão tender a enquadrar-se num regime especial.

5. As caixas económicas que subsistirem deverão continuar limitadas a uma actividade bancária restrita. A gama das operações que lhes são autorizadas não deverá ser

substancialmente alargada e deverá mesmo, nalguns casos, ser reduzida. As alterações regulamentares a introduzir nesse domínio deveriam basear-se nas seguintes orientações (além de outras apontadas na Secção 3 do Capítulo 21):

- a gama das operações autorizadas deveria ser a mesma para as caixas do continente e para as das regiões autónomas; as caixas das regiões autónomas deixariam assim de ter a possibilidade de realizar operações de desconto comercial e outras que actualmente lhes são autorizadas;

- as caixas económicas só poderiam conceder créditos com garantia sobre títulos da dívida pública, sobre penhores ou com garantia hipotecária, até aos limites e nas condições estabelecidas pelo Banco de Portugal; além disso, poderiam conceder crédito aos consumidores até níveis de exposição individual e total fixados em instruções do Banco de Portugal;

- as caixas económicas poderiam adquirir títulos da dívida pública e obrigações cotadas em bolsa nacional; deixariam, porém, de poder adquirir acções e de deter participações em quaisquer empresas, ao contrário do que a regulamentação actual permite.

## XXII - CRÉDITO AGRÍCOLA MÚTUO

1. Foi já desenvolvido um esforço importante de saneamento de uma boa parte das CCAM que tinham atingido situações de grave desequilíbrio financeiro. Para esse esforço muito contribuíram os apoios do Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo. Porém, num ou noutro caso, as soluções do género das adoptadas até agora poderão ser insuficientes. No futuro, pode tornar-se indispensável revogar a autorização a caixas insolventes e sem viabilidade ou promover a sua fusão com outras caixas. Para esse efeito, no seguimento da aprovação do novo Regime Jurídico, anexo ao DL 24/91, recomenda-se a publicação urgente de normas legais que permitam: (i) a nomeação de comissões administrativas para substituírem os dirigentes da CCAM que sejam responsáveis por actos de gestão fraudulenta ou que não preencham os necessários requisitos de idoneidade, experiência, qualificação, etc.; (ii) o cancelamento da autorização para o exercício da actividade a CCAM insolventes ou em risco de se tornarem rapidamente insolventes; e (iii) a responsabilização dos directores das CCAM pelas operações fraudulentas ou ilegais que hajam praticado e a imposição de sanções adequadas.

2. O Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo tem por finalidade essencial apoiar o saneamento de caixas agrícolas em situação de grave dificuldade financeira. Torna-se necessário, porém, definir, em legislação a publicar, a responsabilidade do Fundo pelo reembolso dos depositantes de caixas agrícolas às quais seja retirada a autorização para continuarem a exercer a actividade e que, por isso, tenham de ser liquidadas. Em princípio, o reembolso não deverá ser total e poderá ser estabelecido na base de escalões e percentagens idênticos aos que vierem a ser adoptados pelo sistema de garantia dos depósitos dos bancos a que se refere o Capítulo 16.

3. As caixas agrícolas foram expressamente excluídas da regulamentação estabelecida no Aviso do Banco de Portugal nº 12/90 sobre rácio de solvabilidade. Esse rácio e, bem

assim, os limites para grandes riscos e outras normas prudenciais deverão, porém, ser impostos não só ao conjunto de todas as instituições incluídas no sistema integrado de crédito agrícola mútuo (SICAM), numa base consolidada, mas também à Caixa Central e a cada uma das caixas agrícolas consideradas individualmente. Em princípio, o rácio de solvabilidade, o limite para grandes riscos e outras normas prudenciais poderão ser idênticos aos que forem impostos a outras instituições de crédito. Isso não deverá, porém, acontecer no caso das caixas agrícolas que não se associem ao SICAM; essas caixas deverão ficar sujeitas a um rácio de solvabilidade mínimo mais elevado (pelo menos, 12%). Poderá admitir-se que uma CCAM conceda créditos para além dos limites prudenciais estabelecidos, quando esses créditos forem considerados de especial interesse económico pela Caixa Central e desde que esta lhes conceda a sua garantia expressa.

4. Há que introduzir disposições mais restritivas em matéria de concessão de créditos a directores das CCAM ou seus sócios e familiares. Para além da observância dos limites sobre grandes riscos de crédito, pode ser conveniente exigir a garantia da Caixa Central para todos os empréstimos acima de determinado nível (por exemplo, metade do nível fixado para a definição de grande risco) concedidos por uma caixa agrícola a associados que façam parte da direcção ou do conselho fiscal, ou aos seus cônjuges, parentes ou afins até ao 3º grau ou a empresas, com excepção de cooperativas agrícolas, em cujo capital ou órgãos sociais eles, ou quaisquer das restantes pessoas indicadas, participem.

5. Justifica-se o alargamento da gama de operações autorizadas às CCAM, a fim de reduzir a vulnerabilidade que resulta da concentração das suas operações no sector agrícola. As deficiências da estrutura da gestão da maior parte das CCAM, aliás bem patenteadas pela experiência dos últimos anos da década de 1980-89, recomenda, porém, que o alargamento da gama de operações autorizadas às caixas

agrícolas se faça com prudência. Assim, recomenda-se que se passe a permitir que:

(i) as CCAM realizem operações activas com não associados, salvo na medida em que estabeleçam limitações nos seus próprios estatutos;

(ii) as CCAM emitam obrigações em moeda nacional (que deveriam, em regra, ser agrupadas, isto é, destinadas simultaneamente a várias caixas);

(iii) as caixas agrícolas tenham acesso ao mercado interbancário, através da Caixa Central, actuando não só por conta própria, mas também por conta de grupos de caixas associadas que o solicitem;

(iv) as caixas agrícolas concedam créditos em moeda nacional a actividades não agrícolas.

Segundo uma das opiniões expressas no Conselho para o Sistema Financeiro a fim de evitar que as CCAM se transformem em pequenos bancos regionais ou municipais, não sujeitas às exigências regulamentares impostas àqueles, seria necessário estabelecer uma limitação segundo a qual as aplicações dessas Caixas em operações cujos beneficiários não sejam produtores agrícolas ou não sejam seus associados, não poderiam representar mais de 50% das respectivas carteiras de crédito.

6. Será necessário que o Banco de Portugal regulamente as condições em que as caixas agrícolas podem efectuar operações cambiais, estabelecendo, além do mais, normas quanto aos requisitos mínimos exigidos em matéria de capacidade operacional de cada caixa para a realização das operações referidas e quanto aos níveis máximos de exposição aos riscos cambiais. Na sua maioria, as caixas agrícolas terão capacidade para efectuar compras e vendas de notas e cheques turísticos em moeda estrangeira, mas não estarão preparadas para ter activos ou passivos substanciais em divisas ou para realizar operações cambiais de maior complexidade.

7. A supervisão sobre as CCAM deve ser reforçada. Para esse efeito, além de inovações constantes do novo

Regime Jurídico, anexo ao DL 24/91, e no uso de competências previstas no mesmo, haverá que:

(i) passar a impor obrigações de auditoria externa, devidamente qualificada, a todas as caixas agrícolas;

(ii) aplicar às caixas agrícolas as disposições estabelecidas para as instituições de crédito, em geral, sobre idoneidade e experiência dos dirigentes (embora com as devidas adaptações no que respeita à experiência), normas prudenciais, sanções, cancelamento da autorização, nomeação de comissões administrativas, saneamento e liquidação;

(iii) prestar assistência às CCAM e à Caixa Central em técnicas de controlo interno e inspecção, nomeadamente através de cursos de formação profissional.

### XXIII - SOCIEDADES DE INVESTIMENTO

1. Muitas das sociedades de investimento estarão interessadas em transformar-se em bancos. Por um lado, as dimensões do mercado de capitais português são de tal maneira limitadas, que várias delas procurarão ter mais amplas possibilidades de recolha de fundos, nomeadamente através da aceitação de depósitos. Por outro lado, a sujeição das sociedades de investimento à regulamentação geral das instituições de crédito obrigá-las-á a respeitar normas prudenciais muito semelhantes às dos bancos (salvo essencialmente no que respeita ao capital mínimo). Por essa razão é natural que várias delas pretendam ter um campo de actuação semelhante ao dos bancos. Isso poderá não acontecer com as sociedades de investimento que já são filiais de bancos ou com as que adquiriram já boas posições no mercado de capitais. Mas mesmo entre essas é provável que haja por vezes interesse na transformação em bancos, como forma de adquirirem mais flexibilidade nas suas operações, ainda que mantenham a especialização em operações no mercado de capitais e não projectem envolver-se na captação de depósitos.

2. A transformação de sociedades de investimento em bancos passará a ser mais fácil a partir de 1 de Janeiro de 1993, quando a autorização para a instalação de novos bancos deixar de depender de critérios discricionários. A referida transformação deverá ser autorizada às sociedades de investimento que satisfaçam os requisitos estabelecidos na lei quanto ao capital mínimo, à idoneidade e experiência dos membros do conselho de administração, à adequação dos accionistas e ao plano de actividades. O preenchimento desses requisitos terá, porém, de ser apreciado com base na estrutura e actividades anteriores das sociedades que requererem a transformação. Será necessário, além do mais: (a) analisar, para efeitos do requisito sobre fundos próprios mínimos, se o nível das provisões constituídas é adequado; (b) atender à experiência evidenciada nas actividades das sociedades de investimento em causa; (c) levar em conta que as exigências sobre a experiência dos

administradores e sobre a adequação dos accionistas não terão de ser necessariamente as mesmas em relação a sociedades de investimento e a bancos; (d) fazer sempre preceder a autorização de transformação de uma inspecção do Banco de Portugal à sociedade requerente.

3. Até ao fim de 1992 não deverão ser concedidas novas autorizações para a constituição de sociedades de investimento, por três razões: em primeiro lugar, porque o mercado que se oferece a essas sociedades é estreito; em segundo lugar, porque a situação competitiva de algumas das mesmas sociedades já não é fácil e tornar-se-á ainda mais difícil nos anos posteriores a 1992; e em terceiro lugar porque está já muito próxima a data a partir da qual a concessão de autorização para a instalação de novas instituições de crédito terá de passar a ser mais automática. Nos anos posteriores a 1992, e enquanto a figura da sociedade de investimento se mantiver na legislação portuguesa, com os traços vigentes, a autorização de sociedades desse tipo deverá obedecer às regras aplicáveis ao conjunto das instituições de crédito.

4. A gama de operações activas e passivas autorizadas às sociedades de investimento deverá ser taxativamente definida pela lei e bastante mais limitada do que a das operações dos bancos, mas deverá ser significativamente alargada em relação às possibilidades permitidas pela legislação actual.

5. As facilidades de mobilização de recursos pelas sociedades de investimento deverão ser alargadas, embora essas sociedades não devam ser autorizadas a receber depósitos ou a praticar operações de efeitos semelhantes aos da recepção de depósitos. As sociedades de investimento não deverão ser autorizadas a captar recursos através de contratos de reporte ou de contratos de comissão. Também não deverão ser autorizadas a mobilizar fundos consignados, enquanto a legislação sobre esses fundos não for aperfeiçoada e completada (a aprovação do regime de

constituição dos fundos de capital de risco deverá revogar a dos fundos consignados). A pretensão das sociedades de investimento de emitirem "certificados de investimento" não deve ser acolhida, mas o processo de emissão de obrigações de caixa deve ser simplificado e melhorado. O sistema de limites para os empréstimos contraídos pelas sociedades de investimento no mercado interbancário deve ser revisto de acordo com a orientação proposta no Capítulo 11.

6. Além das normas sobre a definição do conceito de fundos próprios e sobre o controlo dos grandes riscos de crédito, as sociedades de investimento deverão ficar sujeitas a todas as outras normas prudenciais previstas na regulamentação comunitária relativa às instituições de crédito. Em particular, a aplicação de normas sobre um rácio de solvabilidade, idênticas às estabelecidas no Aviso do Banco de Portugal nº 12/90, deverá substituir os limites ao endividamento global e à emissão de obrigações (10 e 8 vezes os fundos próprios, respectivamente), que ainda lhes são aplicáveis presentemente.

#### XXIV - SOCIEDADES DE LOCAÇÃO FINANCEIRA

1. A qualificação das sociedades de locação financeira como instituições de crédito, para efeitos de aplicação da legislação da CEE, obrigará a que a regulamentação dessas sociedades passe a harmonizar-se com as disposições daquela legislação e com a regulamentação que virá a ser aplicada às instituições de crédito em geral. Por isso, os rácios prudenciais actualmente definidos para as referidas sociedades terão de ser modificados. A par da harmonização com o regime geral das instituições de crédito, haverá que manter regulamentação específica para a locação financeira, a qual deverá cingir-se basicamente a aspectos técnicos da actividade.

2. Em vários países da CEE, a locação financeira constitui uma actividade que os bancos podem exercer directamente. No Capítulo 3, discute-se o interesse em adoptar uma solução semelhante em Portugal e refere-se que no Conselho para o Sistema Financeiro não se chegou a uma opinião unânime a esse respeito.

3. Como as potencialidade de expansão dos mercados de locação financeira mobiliária e imobiliária se afiguram ainda consideráveis, não há razões para adoptar uma política muito restritiva no que se refere à concessão de autorizações a novas sociedades para actuarem nesses mercados. As principais restrições a impor à autorização de novas sociedades de locação financeira deverão ser, tal como na generalidade das outras instituições de crédito, a idoneidade e a capacidade dos seus promotores e principais accionistas e a qualificação dos seus gestores para as actividades a desenvolver.

4. Haverá vantagens em acabar com as distinções entre sociedades de locação financeira mobiliária e imobiliária. Essas sociedades deveriam ser autorizadas a realizar indistintamente operações dos dois tipos. O capital mínimo exigido deveria ser, nessas condições, o que actualmente está fixado para as sociedades de locação financeira

imobiliária. Todavia, as sociedades que concentram a sua actividade exclusivamente na locação financeira mobiliária deveriam dispor de um período transitório de alguns anos até que os seus fundos próprios tivessem de atingir os níveis actualmente exigidos às sociedades de locação financeira imobiliária.

5. Com a introdução do regime de controlo monetário indirecto as locadoras financeiras passaram a poder tomar fundos directamente no mercado monetário, em condições de igualdade de acesso com as demais instituições de crédito autorizadas, embora em escala limitada. Sendo as sociedades de locação financeira vocacionadas para aplicar fundos a médio e a longo prazos, o seu endividamento a curto prazo, porém, deverá continuar a estar sujeito, por razões de liquidez, a apertados limites prudenciais. O eventual recurso à emissão de papel comercial (ou a um instrumento equivalente), em que as sociedades de locação financeira se têm mostrado interessadas, só poderá, todavia, ser admitido depois de estudada e publicada a necessária regulamentação relativa a esse instrumento financeiro. Entretanto, convirá reapreciar os obstáculos que têm levado as sociedades de locação financeira a não mostrarem grande interesse pela emissão de obrigações de caixa.

6. Interessará considerar a possibilidade de os fluxos de rendas serem flexibilizados intra-anualmente para ter em conta situações típicas de sazonalidade das receitas dos locatários em alguns sectores de actividade. Além disso, deverá permitir-se que os contratos de locação financeira contenham cláusulas que permitam rever o fluxo de rendas se se alterar o regime fiscal ou o regime de subvenções aplicáveis às operações ou aos bens a que esses contratos respeitam.

7. Deverá passar a ser autorizada a locação financeira operacional, o que implicará que o valor residual dos bens locados possa ser bastante mais elevado do que o permitido pela actual regulamentação. Em vez do actual

limite de 6% para esse valor residual, pode ser necessário um limite de 25% a 30%.

8. Interessará ponderar a oportunidade de modificar a regulamentação, no sentido de passar a permitir a celebração de contratos de "lease-back". Todavia, se o regime das reintegrações aceleradas ainda subsistisse aquando da introdução, na lei, da possibilidade de realização de operações de "lease-back" estas não deveriam beneficiar daquele regime, para evitar que o seu único fundamento viesse a ser a existência de tal benefício fiscal.

9. A questão mais importante no enquadramento fiscal das operações de locação financeira é a do regime aplicável às reintegrações dos bens locados. Este benefício foi reposto com a entrada em vigor do Decreto Regulamentar nº 2/90, mantendo a possibilidade de as sociedades de locação financeira poderem aumentar para o dobro as taxas de reintegração dos bens locados.

Embora actualmente menor, face à possibilidade das empresas em geral poderem efectuar amortizações pelo método das quotas degressivas (Decreto Regulamentar nº 2/90), tal vantagem tributária é contrária ao princípio da neutralidade fiscal, devendo encontrar-se noutros aspectos (flexibilização da regulamentação e do sistema de financiamento) os meios necessários à competitividade das locadoras. Por outro lado, o novo Plano Oficial de Contabilidade exige que num prazo, que pode ir até 3 anos, as amortizações dos bens locados passem a ser efectuadas na contabilidade do locatário em termos idênticos aos que se verificariam se ele fosse efectivamente o proprietário daqueles bens.

As normas dos Códigos do IRC e do IRS e do Decreto Regulamentar nº. 2/90, sobre reintegrações e amortizações, que pressupõem a manutenção do regime contabilístico em vigor, terão de ser, adaptadas às novas regras de contabilização da locação financeira, quando da entrada em vigor do plano de contas para as sociedades de locação financeira. Além disso, se for introduzido o "leasing

operacional", será necessário definir o respectivo regime fiscal.

## **XXV - SOCIEDADES DE "FACTORING"**

1. As disposições legais e regulamentares aplicáveis às sociedades de "factoring", em matéria de autorização e outras normas prudenciais devem, em princípio, ser as mesmas que para a generalidade das instituições de crédito. Os casos em que se mantenha ou introduza directamente uma regulamentação diferenciada deverão ser apoiados por clara justificação e deverão ser limitados ao mínimo. Por isso, prosseguindo o processo já iniciado, em 1990, com a regulamentação sobre o controlo dos grandes riscos de crédito e sobre a definição do conceito de fundos próprios, haverá que introduzir alterações substanciais em algumas normas legais e regulamentares aplicáveis às sociedades de "factoring", a fim de as tornar mais semelhantes às que regem a actividade de outros tipos de instituições de crédito; além disso, essas normas devem conformar-se mais com as Directivas da CEE. A uniformização das normas legislativas e regulamentares, que assim deverá ser encarada, será especialmente necessária se os bancos portugueses vierem a ser autorizados a exercer directamente as actividades de "factoring", à semelhança do que acontece em outros países da CEE. No Conselho para o Sistema Financeiro não se verificou, porém, uma opinião unânime a esse respeito. Em particular, será necessário que o rácio de solvabilidade, a que se refere o Aviso do Banco de Portugal nº 12/90, seja aplicável às sociedades de "factoring" e que, em contrapartida, se suprimam os limites estabelecidos na legislação actual para o endividamento global e para a emissão de obrigações.

2. A actividade das sociedades de "factoring" deve continuar a ser circunscrita, uma vez que se trata de instituições de crédito especializadas, para as quais se propõe um capital mínimo muito inferior ao dos bancos (1 milhão de contos, contra 200 000 contos actualmente, como se anota no Capítulo 8). Serão, no entanto, de admitir alguns alargamentos da gama de operações que elas podem praticar. O regime de obtenção de recursos das sociedades de "factoring" deverá ser flexibilizado. À medida que for

progredindo a liberalização dos movimentos de capitais na CEE, será aconselhável introduzir também maior flexibilidade nas possibilidades de utilização de empréstimos externos, incluindo empréstimos a curto prazo. Por outro lado, embora as sociedades de "factoring" devam ser severamente limitadas no exercício de actividades de natureza cambial por conta de terceiros, elas deverão ser autorizadas a celebrar contratos expressos em moeda estrangeira, na medida em que isso seja compatível com a regulamentação cambial em vigor. Será de admitir que as sociedades de "factoring" venham a oferecer serviços de cobertura do risco cambial aos seus aderentes, desde que tais operações tenham subjacentes créditos tomados pelo "factor".

prática, os fundos por elas proporcionados possam ser utilizados em operações próprias das SFAC ou possam constituir verdadeiros depósitos a prazo disfarçados.

5. Os limites de endividamento perante terceiros e de emissão de obrigações pelas SFAC serão substituídos ou dispensáveis desde que estas instituições fiquem sujeitas a um rácio de solvabilidade, idêntico ao aplicável à generalidade das instituições de crédito.

6. As SFAC devem ficar sujeitas a regras adequadas de liquidez impostas pelo Banco de Portugal.

7. As distorções concorrenciais entre as SFAC e as sociedades de locação financeira, resultantes da proibição de estas últimas realizarem operações de prazos inferiores a 2 anos, devem ser corrigidas. Para esse efeito, as sociedades de locação financeira devem ser autorizadas a realizar operações de prazos inferiores a 2 anos.

**XXVI - SOCIEDADES FINANCEIRAS PARA AQUISIÇÕES A CRÉDITO  
(SFAC)**

1. É de recomendar que o valor mínimo do capital inicial das SFAC e o dos fundos próprios mínimos a manter no exercício da sua actividade seja fixado em 1 milhão de contos. Todavia, esse mínimo poderá ser alcançado de forma gradual, ao longo de um período transitório de razoável duração (por exemplo, 5 anos).

2. A regulamentação das SFAC deve delimitar com mais rigor o seu campo de actividade. Uma solução a considerar seria a de estabelecer que as SFAC têm por objecto exclusivo o financiamento da aquisição a crédito de:

- bens e serviços de consumo final;
- bens móveis classificáveis como imobilizações corpóreas das empresas.

Segundo uma das opiniões expressas no Conselho para o Sistema Financeiro, o objecto das SFAC deveria ficar limitado exclusivamente ao financiamento da aquisição de bens de consumo duradouro, podendo esse financiamento ser concedido, tanto aos fornecedores como aos adquirentes.

Será de recomendar que se mantenha a proibição de as SFAC financiarem bens imóveis e deverá estipular-se que elas não poderão deter nem financiar a aquisição de carteiras de títulos ou participações em sociedades. Além disso, essas sociedades não deveriam ficar autorizadas a financiar existências das empresas, porque esse tipo de financiamento poderia rapidamente transformar-se numa modalidade de crédito semelhante ao crédito bancário.

3. As SFAC devem ser autorizadas a emitir obrigações de caixa e a contrair empréstimos em moeda nacional ou estrangeira junto de instituições de crédito e outras instituições financeiras.

4. Deverá ser eliminada a possibilidade de as SFAC receberem fundos sob a forma de entregas por conta. Na hipótese de essas entregas continuarem a ser permitidas, haverá então que regulamentá-las por forma a evitar que, na

MINISTERIO DAS FINANÇAS - SG/SDI  
T TULO: LIVRO BRANCO SOBRE O SISTEMA FIN

**COTA: MO/04/00004/2**



1 040000 402007

**ISBN: 972-9244-21-9**

● **DOCUMENTOS DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS** ●