BANCO CENTRAL EUROPEU

EUROSISTEMA

PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU

de 27 de agosto de 2013

sobre o mandato macroprudencial do Banco de Portugal

(BCE/2013/66)

Introdução e base jurídica

Em 17 de julho de 2013 o Banco Central Europeu (BCE) recebeu da Ministra de Estado e das Finanças portuguesa um pedido de parecer sobre dois projetos de decreto-lei – um alterando a Lei Orgânica do Banco de Portugal (BdP) (a seguir "projeto de decreto-lei relativo ao BdP"), e outro alterando o Decreto-Lei n.º 228/2000, de 23 de setembro de 2000, que criou o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (CNSF)(a seguir "projeto de decreto-lei relativo ao CNSF"), (doravante coletivamente designados "projetos de decreto lei").

A competência do BCE para emitir parecer resulta do disposto no artigo 127.º, n.º 4, e no artigo 282.º, n.º 5, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como no artigo 2.º, n.º 1, terceiro e sexto travessões, da Decisão 98/415/CE do Conselho, de 29 de Junho de 1998, relativa à consulta do Banco Central Europeu pelas autoridades nacionais sobre projetos de disposições legais[1], uma vez que os projetos de decreto-lei se relacionam com o BdP e com as normas aplicáveis às instituições financeiras, na medida em que influenciem significativamente a estabilidade das instituições e dos mercados financeiros. O presente parecer foi aprovado pelo Conselho do BCE nos termos do artigo 17.º-5, primeiro período, do regulamento interno do BCE.

1. Finalidade dos projetos de decreto-lei

1.1 O projeto de decreto-lei relativo ao BdP altera a Lei Orgânica do Banco de Portugal[2] no sentido de, nomeadamente: consagrar a participação do BdP no Mecanismo Único de Supervisão; b) enunciar expressamente o conjunto de responsabilidades que já foram atribuídas ao BdP pelo Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras[3]; e c) designar o BdP como sendo a autoridade competente para a execução da política macroprudencial. O referido projeto de decreto-lei dá aplicação à Recomendação CERS/2011/3 do Comité Europeu do Risco Sistémico, de 22 de Dezembro de 2011, relativa ao mandato macroprudencial das autoridades nacionais[4].

---

1 JO L 189 de 3.7.1998, p. 42.

2 Lei no.º 5/98, de 31 de janeiro de 1998.

3 Decreto-Lei n.º 298/92 de 31 de Dezembro de 1992, na sua última redação.

4 JO C 41 de 14.2.2012, p. 1. V. também o considerando 24 do Regulamento (UE) n.º 1092/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro de 2010, relativo à supervisão macroprudencial do sistema financeiro na União Europeia e que cria o Comité Europeu do Risco Sistémico (JO L 331 de 15.12.2010, p.1)

1.2 O projeto de decreto-lei relativo ao CNSF altera o Decreto-Lei n.º 228/2000 de 23 de Setembro de 2000 a fim de, designadamente, conferir expressamente ao CNSF funções de consultoria ao BdP e poderes para, no exercício das mesmas: a) identificar, acompanhar e avaliar os riscos para a estabilidade financeira e b) analisar propostas concretas de política macroprudencial que tenham por objetivo mitigar ou reduzir os riscos sistémicos, com vista a reforçar a estabilidade do sistema financeiro. O objetivo principal do decreto-lei relativo ao CNSF é dar aplicação à Recomendação CERS/2011/3.

2. Mandato macroprudencial do Banco de Portugal

2.1 O BCE é a favor da elaboração, pelos Estados-Membros, de quadros de política macroprudencial eficazes que estejam de harmonia com os princípios orientadores expressos na Recomendação CERS/2011/3. Além disso, o BCE considera que tanto ele, como os bancos centrais nacionais, deveriam desempenhar um papel crucial na fiscalização macroprudencial, devido à sua especialização na matéria e responsabilidades atuais no domínio da estabilidade financeira[5].

2.2 Em face do exposto, o BCE acolhe com agrado o sistema ora previsto, segundo o qual o BdP passa a ser a autoridade nacional responsável pela condução das políticas macroprudenciais[6], com o aconselhamento do CNSF, desse modo agindo em colaboração com outras autoridades portuguesas cuja atuação tem um impacto significativo na estabilidade financeira, nomeadamente a Comissão de Mercado de Valores Mobiliários e o Instituto Nacional de Seguros de Portugal.

3.4 Paralelamente, o BCE observa que o BdP deverá exercer as suas atribuições macroprudenciais de modo a que estas não afetem: nem a) a independência institucional, funcional e financeira do BdP, nem b) o desempenho das atribuições do Sistema Europeu de Bancos Centrais previstas no Tratado e nos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu[7].

2.4 Embora reconhecendo o âmbito restrito do projeto de decreto-lei relativo ao BdP, o BCE recomenda que o BdP seja expressamente mandatado ─ quer no projeto decreto-lei, quer noutro diploma legal apropriado ─ para, na sua qualidade de autoridade macroprudencial, cooperar com o Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS) e, se necessário, com as autoridades macroprudenciais de outros Estados-Membros, particularmente no que se refere à troca de informação[8].

2.5 O BCE nota, no projeto de decreto-lei relativa ao BdP, a falta de uma disposição especificamente relativa à aplicação da Recomendação D4 da Recomendação CERS/2011/3, a qual requer proteção jurídica para as autoridades macroprudenciais e para o seu pessoal sempre que atuem de boa-fé no

---

5 V. o Parecer CON/2012/44, ponto 5.1, o Parecer CON/2012/55, ponto 3.1, o Parecer CON/2013/30, ponto 2.1 e ainda o Parecer CON/2013/45, ponto 2.1. Todos os pareceres do BCE são publicados no sitio do BCE, acessível em www.ecb.europa.eu.

6 V. o artigo 12.º, alíneas c) e d) do projeto de decreto-lei relativo ao BdP e o artigo 2.º, n.º 1 do projeto de decreto-lei relativo ao CNSF.

7 V. o Parecer CON/2012/55, ponto 3.2, o Parecer CON/2013/30, ponto 2.3, e ainda o Parecer CON/2013/45, ponto 2.2.

8 V. o Parecer CON/2012/44, ponto 5.3, o Parecer CON/2012/55, ponto 4.1 e ainda ao Parecer CON/2013/30, ponto 2.3. A Recomendação B4 da Recomendação CERS/2011/3 propõe igualmente que se encarregue a autoridade macroprudencial de cooperar e trocar informações a nível transfronteiriço, nomeadamente informando o CERS das medidas tomadas para lidar com os riscos sistémico a nível nacional.

contexto do seu mandato macroprudencial. Esta proteção jurídica deveria constar do projeto de decreto-lei do BdP ou, no caso de a mesma já se encontrar contemplada noutra legislação[9], o BCE recomenda que se esclareça em que termos essas disposições serão aplicáveis à supervisão macroprudencial.

2.6 O BCE acolhe com agrado as disposições específicas do projeto de decreto-lei relativo ao BdP que, quando interpretadas em combinação com as disposições já existentes[10], proclamam a independência do BdP no que toca às decisões em matéria de política macroprudencial.

2.7 O teor deste parecer é sem prejuízo das conclusões do acompanhamento posterior das recomendações acima referidas que o CERS possa vir a efetuar conforme o previsto no Artigo 17.º do Regulamento (UE) n.º 1092/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro de 2010, relativo à supervisão macroprudencial do sistema financeiro na União Europeia e que cria o Comité Europeu do Risco Sistémico[11].

3. Alargamento das funções do CNSF

3.1 O BCE congratula-se com o alargamento das funções do CNSF que, em consonância com o previsto na Recomendação B2 da Recomendação CERS/2011/3[12], passam a incluir a coordenação entre as autoridades de supervisão do sistema financeiro no que se refere às atividades de regulamentação e supervisão das entidades financeiras que lhes estão respetivamente subordinadas.

3.2 O BCE também aprecia o facto de o BdP, na sua qualidade de autoridade nacional à qual compete a definição e execução da política macroprudencial para o sistema financeiro nacional, poder beneficiar do aconselhamento do CNSF na identificação, acompanhamento e avaliação dos riscos para a estabilidade financeira, assim como das propostas de política macroeconómica do CNSF que visem expressamente a prevenção e mitigação dos riscos sistémicos, com o objetivo de reforçar a estabilidade do sistema financeiro[13].

4. Outras questões

---

9 V. Artigo 12.º, n.º 3 do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras. No Parecer CON/2013/45, ponto 2.6. foram levantadas as mesmas reservas.

10 V. artigo 16_A do projeto de decreto-lei relativo ao BdP e artigo 27.º, n.º 2 da Lei Orgânica do Banco de Portugal. A Recomendação B3 da Recomendação CERS/2011/3 sugere que os Estados-Membros garantam que o banco central desempenha um papel primordial na política macroprudencial, e que essa política não comprometa a sua independência, consagrada no artigo 130.º do Tratado; A Recomendação E1 da citada Recomendação aconselha que, na prossecução dos seus objetivos, a autoridade macroprudencial seja, no mínimo, operacionalmente independente, em particular dos órgãos políticos e do setor financeiro, enquanto que a Recomendação E2 propõe que os dispositivos organizativos e financeiros não comprometam a condução da política macroprudencial.

11 JO L 331 de 15.12.2010, p. 1.

12 De acordo com a Recomendação B2 da Recomendação CERS/2011/3, caso seja designada como autoridade macroprudencial uma instituição única, os Estados-Membros devem estabelecer mecanismos de cooperação entre todas as autoridades cujos atos tenham impacto significativo na estabilidade financeira, sem prejuízo dos respetivos mandatos.

13 V. Artigo 2.º, n.ºs 1 e 3 do projeto de decreto-lei relativo ao CNSF.

4.1 O BCE acolhe com agrado as disposições específicas que visam salvaguardar a participação do BdP no Mecanismo Único de Supervisão, e regista a alteração à redação das disposições relativas à designação do BdP como autoridade nacional de resolução, que agora incluem a referência pormenorizada à responsabilidade de elaborar planos de resolução, aplicar medidas de resolução e por determinar a eliminação de potenciais obstáculos à aplicação de tais medidas[14].

4.2 O BCE tem observado nos seus Relatórios de Convergência[15] que o financiamento de instituições de crédito por um BCN, atuando de forma independente e no uso dos seus poderes discricionários, não é compatível com a proibição de financiamento monetário se o referido financiamento for efetuado fora do âmbito das atribuições de um banco central (tais como as relacionadas com a política monetária, os sistemas de pagamentos ou as operações de cedência temporária de liquidez) e, em especial, se o mesmo se destinar a apoiar instituições de crédito e/ou outras instituições financeiras em situação de insolvência. Para o efeito, o BCE aconselha que se considere a inserção de referências ao artigo 123.° do Tratado. Reconhecendo embora que o Artigo 12.º, alínea c) da Lei Orgânica do Banco de Portugal presentemente em vigor já salvaguarda expressamente "*os condicionalismos decorrentes da sua participação no SEBC*", ao confiar ao BdP a missão de "*velar pela estabilidade do sistema financeiro nacional, assegurando, com essa finalidade, designadamente a função de refinanciador de última instância*", o BCE recomendaria a inserção de uma referência ao artigo 123 do Tratado a fim de se evitar qualquer possível incompatibilidade com a proibição de financiamento monetário.

O presente parecer será publicado no sítio do BCE na Internet.

Feito em Frankfurt am Main, em 27 de agosto de 2013.

[assinado]

O Presidente do BCE

Mario DRAGHI

[14] V. Artigo 17.º, n.º 2 do projeto de decreto-lei relativo ao BdP.

[15] V. págs. 29-30.