

**AUDIÇÃO EM SEDE DA COMISSÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E
MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**

GRUPO DE TRABALHO – SUPERVISÃO BANCÁRIA

16 DE MARÇO DE 2018

Iniciativas legislativas em apreciação:

- Proposta de Lei n.º 109/XIII/3.ª (GOV) - Procede à alteração das regras de comercialização de produtos financeiros e de organização dos intermediários financeiros, e transpõe as Diretivas 2014/65, 2016/1034 e 2017/593
- Projeto de Lei n.º 445/XIII/2.ª (CDS-PP) - Procede à alteração do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, adotando medidas restritivas na comercialização de produtos e instrumentos financeiros por parte das instituições de crédito e sociedades financeiras
- Projeto de Lei n.º 448/XIII/2.ª (CDS-PP) - Procede à alteração do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, impedindo a atribuição de incentivos à comercialização ao retalho de produtos ou instrumentos financeiros específicos e reforçando-se a intervenção do Banco de Portugal nesta matéria
- Projeto de Lei n.º 489/XIII/2.ª (BE) - Impõe a classificação de oferta pública a todas as colocações que envolvam investidores não qualificados, garantindo uma maior proteção aos pequenos investidores (alteração ao Código dos Valores Mobiliários, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 486/99, de 13 de novembro)
- Projeto de Lei n.º 490/XIII/2.ª (BE) - Limita a comercialização de produtos financeiros (alteração do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro)
- Projeto de Lei n.º 491/XIII/2.ª (BE) - Proíbe os bancos de realizarem operações sobre valores emitidos por si ou por entidades com eles relacionadas (alteração do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro)
- Projeto de Lei n.º 625/XIII/3.ª (PS) - Visa reforçar a regulação da avaliação do caráter adequado das operações relativas a instrumentos financeiros

- Projeto de Lei n.º 626/XIII/3.ª (PS) - Visa reforçar a regulação dos códigos de conduta das instituições de crédito
 - Projeto de Lei n.º 627/XIII/3.ª (PS) - Visa reforçar a regulação relativa aos consultores para investimento autónomos e colaboradores de intermediários financeiros que exercem a atividade de consultoria para investimento
 - Projeto de Lei n.º 629/XIII/3.ª (PS) - Visa reforçar a regulação relativa aos deveres de informação contratual e periódica a prestar aos investidores em instrumentos financeiros
 - Projeto de Lei n.º 630/XIII/3.ª (PS) - Visa reforçar a regulação das obrigações das instituições de crédito na comercialização de depósitos e produtos de crédito
 - Projeto de Lei n.º 631/XIII/3.ª (PS) - Visa reforçar a regulação relativa às ofertas particulares de valores mobiliários
 - Projeto de Lei n.º 632/XIII/3.ª (PS) - Visa reforçar a regulação da organização interna dos intermediários financeiros
 - Projeto de Lei n.º 634/XIII/3.ª (PS) - Visa reforçar a regulação da remuneração dos colaboradores dos intermediários financeiros e das instituições de crédito
-

Senhor Presidente, Senhores Deputados,

A Associação Portuguesa de Bancos (APB) expressa os seus agradecimentos pelo convite que lhe foi endereçado para ser ouvida por este Grupo de Trabalho da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, que se encontra a apreciar a proposta de Lei n.º 109/XIII, que visa, fundamentalmente, transpor para o direito interno a Diretiva 2014/65/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa aos mercados e instrumentos financeiros (DMIF II), bem como a Diretiva Delegada 2017/593, da Comissão que complementa a DMIF II, e alterando, em consequência, diversos diplomas legais, com especial relevo para o Código dos Valores Mobiliários (CVM) e o Regime Geral das Instituições de Crédito e das Sociedades Financeiras (RGICSF). Encontram-se, igualmente, em apreciação neste Grupo de Trabalho um conjunto de Projetos de Lei que, tendo alguma conexão com a DMIF II, pretendem, de um modo geral, dar resposta às conclusões das Comissões de Inquérito sobre o sector bancário.

Como sempre temos defendido, há seguramente lições a tirar dos casos que, infelizmente, ocorreram no sector bancário nos últimos anos.

Os problemas ocorridos não se verificaram exclusivamente em Portugal, tendo vindo a ser desenvolvido um profundo trabalho por parte dos decisores políticos e das autoridades regulatórias

e de supervisão desde 2008, que deu origem a um novo quadro para o sistema bancário europeu que visa uma banca mais robusta, e mais ética, transparente e confiável.

A par deste quadro específico para o sector bancário, foram aprovadas novas regras para os mercados financeiros, em resposta a deficiências no seu funcionamento e transparência, consubstanciadas no pacote legislativo comumente denominado por DMIF II. Estas regras têm objetivos muito claros: promover a competitividade dos mercados nacionais e europeus, reforçar a transparência pré e pós-negocial, aumentar a responsabilidade dos intermediários financeiros e o grau de proteção dos investidores, num ambiente de confiança reforçada entre clientes e intermediários financeiros e em que são fortemente densificados os poderes de supervisão das autoridades competentes.

Este quadro, comum a todos os Estados-Membros, pretende igualmente assegurar um “*level playing field*”, excluindo ou reduzindo ao mínimo as discricionariedades nacionais, de modo a permitir que todas as entidades operem em igualdade de circunstâncias, a bem de uma sã concorrência.

A APB tem sustentado, reiteradamente, o entendimento de que, na transposição das diretivas europeias aplicáveis ao sector financeiro, o legislador nacional não deve, por princípio, ir além, em nível de exigência, do disposto nesses instrumentos normativos, sob pena de originar mais desvantagens competitivas para o sector bancário português, injustificadas e penalizadoras, num mercado que se quer cada vez mais integrado.

A implementação do vasto número de normativos que integram o pacote DMIF II, constitui, dada a sua grande dimensão e complexidade, um desafio de enormes proporções para as instituições de crédito, envolvendo elevados custos financeiros, novas condicionantes ao modo e termos em que podem desenvolver a sua atividade no domínio dos serviços de investimento, o reforço das exigências em matéria de governação e de organização interna e obrigações acrescidas no domínio da formação profissional dos colaboradores afetos à atividade.

Eventuais desvios relativamente ao disposto nas diretivas europeias só deverão ocorrer em situações muito excecionais, admitidas pelas mesmas diretivas e fundadas em eventuais particularidades da realidade portuguesa, que inequivocamente apontem para necessidades de intervenção adicional, e, mesmo nesses casos, com sujeição a princípios de razoabilidade e proporcionalidade. Tais situações são particularmente de evitar na transposição de diretivas como a DMIF II que, fundada no reforço da confiança e da proteção dos investidores, visa tornar realidade o mercado único de serviços de investimento, finalidade que seria em larga medida traída pela proliferação de especificidades

normativas nacionais, indutoras do chamado “*forum shopping*” e potencialmente penalizadoras quando aplicadas em mercados de pequena dimensão, como o mercado de valores mobiliários português, que, conforme sabemos, se encontra atualmente numa situação débil, com um número muito reduzido de empresas cotadas, com uma baixa capitalização bolsista e com uma reduzida liquidez.

Senhor Presidente, Senhores Deputados,

A APB está totalmente empenhada em contribuir para uma discussão objetiva e rigorosa em torno de iniciativas que visem dar resposta a problemas com que o sistema financeiro português se confrontou num passado recente – objetivo que, naturalmente, partilhamos – mas importa assegurar que tais medidas não põem em causa a viabilidade, competitividade e dinamismo do sector bancário nacional e do mercado de capitais, num momento particularmente determinante, em que se encontra em fase de finalização, a nível europeu, a União Bancária e a União dos Mercados de Capitais, e, acima de tudo, não resultem na criação em Portugal de um quadro normativo mais restritivo e penalizador em confronto com o que é aplicável aos concorrentes diretos dos nossos bancos, limitando a sua competitividade e atratividade.

Importa, pois, garantir que qualquer iniciativa que venha a ser tomada não coloca em causa, quer a dinamização de fontes de financiamento complementares ao financiamento bancário, quer o processo de viragem que se encontra em curso no sector bancário nacional, de importância crucial não só para o fortalecimento do sistema financeiro, como também para a trajetória de recuperação da economia portuguesa.

Não se pode deixar de ter presente que o reforço da proteção dos depositantes e investidores têm de ser alinhados, no processo de adoção de medidas legislativas ou regulamentares, com a ponderação dos efeitos que estas possam ter na estabilidade financeira, na rentabilidade e na atratividade junto de potenciais investidores do sistema bancário português. Dificultar a geração orgânica de capital ou prejudicar o acesso das instituições a novas entradas de capital é comprometer o fortalecimento do sector e, no limite, colocar em causa a estabilidade financeira.

Passando, agora, à análise das iniciativas legislativas objeto da presente audição, vamos apenas pronunciar-nos sobre as medidas que se apresentam como mais críticas para os nossos Associados, constando do anexo à presente comunicação uma nota técnica contendo comentários mais detalhados sobre cada um dos diplomas em projeto, organizados por áreas temáticas.

A proposta de Lei n.º 109/XIII contém-se nos limites da DMIF II, com exceção de três aspetos que entendemos carecer de ponderação.

O primeiro consiste numa clara ultrapassagem dos contornos de uma inovação, já de si muito significativa da DMIF II, no domínio da distribuição dos instrumentos financeiros junto dos investidores, em especial no segmento dos investidores não qualificados. Esta inovação traduz-se na passagem de um regime que caracterizava ainda a DMIF I de prestação de uma informação exata, plena e clara sobre os instrumentos oferecidos aos clientes, para a exigência de um papel ativo do intermediário financeiro o qual, indo para além do cumprimento rigoroso dos deveres de informação, deverá agora ir ao encontro das necessidades, interesses e características dos investidores na distribuição e na própria conceção desses produtos. Mas essa obrigação, que pressupõe uma adequada segmentação da clientela, aplica-se apenas, nos termos da Diretiva e compreensivelmente, às situações de comercialização ativa por parte do intermediário financeiro, quando este recomenda ou oferece determinado produto ao investidor, não se justificando, nem fazendo sentido nos casos em que a comercialização resulte de pura iniciativa deste último. Todavia, a utilização neste contexto do termo amplo “comercialização” – como se verifica na proposta de Lei – parece induzir este entendimento de uma drástica restrição da liberdade do investidor, que nada justifica e que não corresponde nem à letra nem ao espírito da Diretiva.

O segundo prende-se com a obrigação, prevista no Regime Jurídico dos PRIIPS, de notificação prévia à autoridade competente do Documento de Informação Fundamental (DIF) – documento que é entregue aos investidores não profissionais para que estes compreendam as características, os riscos, os custos, os ganhos e as perdas potenciais do produto. A exigência de notificação prévia não se encontra prevista no Regulamento europeu e poderá revelar-se nefasta para a competitividade do mercado nacional. Em concreto, quando existam alterações do DIF, os produtores e comercializadores de PRIIPs, perante uma exigência de notificação prévia com pelo menos dois dias úteis de antecedência relativamente à sua disponibilização aos investidores, não terão outra opção que não seja suspender a comercialização, em determinados períodos temporais, ou não disponibilizar aos investidores a última versão do DIF. Em qualquer dos casos, os legítimos interesses dos investidores serão prejudicados.

O terceiro diz respeito aos poderes de intervenção do Banco Portugal em matéria de procedimentos de monitorização e governação de depósitos e produtos de crédito. A proposta de artigo 90.º-D do RGICSF vai, no seu âmbito de aplicação, muito além do estabelecido nos instrumentos normativos comunitários, nomeadamente no Regulamento dos Mercados e Instrumentos Financeiros (RMIF), dirigido essencialmente a instrumentos com alguma complexidade, designadamente instrumentos

derivados, quando, neste caso, estão em causa simples produtos de retalho (depósitos não estruturados e operações de crédito). Por outro lado, o pressuposto da aplicação destes medidas, que deve assumir sempre carácter de exceção, revela-se indeterminado e impreciso, atribuindo um elevado grau de discricionariedade à autoridade competente e, em consequência, não garantindo transparência e igualdade de tratamento para todas as situações e instituições a que a norma seja aplicada.

No que respeita aos Projetos de Lei, parece-me ser totalmente oportuno começar por citar, de memória, as afirmações aqui produzidas pela Senhora Presidente da CMVM: *“Uma carga regulatória desnecessária é prejudicial ao desenvolvimento do mercado: custa dinheiro e tempo aos intermediários financeiros e aos reguladores e não protege os investidores (...) Medidas que vão além da legislação europeia comportam riscos de perda de competitividade, de arbitragem e riscos legais, nos casos em que contrariam os limites impostos pelo enquadramento europeu, regulatório e de concorrência”*.

Em relação a esses Projetos apresentam-se como especialmente preocupantes as iniciativas que visam a introdução de proibições ou de restrições à atuação das instituições, que vão além do que se encontra previsto no pacote DMIF II e no enquadramento vigente na generalidade dos países da União Europeia, que, se aprovadas, colocariam os bancos nacionais, e os intermediários financeiros em geral, numa situação de extrema desvantagem competitiva face aos seus congéneres europeus.

A primeira iniciativa que nos merece reparo e total oposição diz respeito à separação de canais, impondo, designadamente, a criação de locais específicos para a comercialização de instrumentos financeiros, ou exigindo mesmo a intervenção na colocação desses instrumentos de colaboradores diferentes dos que normalmente asseguram a ligação da instituição ao cliente. Tais medidas para além de extremamente onerosas, são completamente ineficazes para prevenir a ocorrência de vendas inadequadas ou abusivas (*misselling*), e contraproducentes, contrariando, frontalmente, a orientação que se vem, desde há algum tempo, desenhando na legislação europeia e internacional, e que passa pela melhoria da qualidade e da eficácia da informação prestada ao cliente e pela adequação dos instrumentos financeiros às características, situação e interesses daquele.

Aliás, isso mesmo foi reconhecido, no âmbito das audições já realizadas por este Grupo de Trabalho, pelas autoridades de supervisão. Tanto a CMVM como o Banco de Portugal afirmaram, perante os Senhores Deputados, que não existe uma evidência clara de que a separação de balcões seja uma medida eficaz, que a mesma teria custos significativos para as instituições financeiras e que o reforço

da formação dos colaboradores, tal como previsto na DMIF II, permite obter resultados mais eficientes.

Aproveito este ponto para dar nota que, conforme a própria CMVM tem reconhecido, o mercado tem vindo a fazer um grande esforço de adaptação e implementação das novas regras, sendo de salientar a formação, pelo Instituto de Formação Bancária, de mais de 20,000 colaboradores de 27 instituições, através de cursos de 80 e 130 horas, mesmo antes de estar em vigor o normativo nacional que irá regular tal obrigação.

Uma outra iniciativa que nos suscita especial preocupação e reserva tem que ver com a proibição ou introdução de restrições à colocação de instrumentos próprios ou de partes relacionadas, produtos que se podem revelar totalmente adequados para os interesses e características dos investidores. Normas de proibição constituem medidas cegas e podem privar o próprio investidor de soluções que são do seu interesse. Também neste aspeto entendemos que os bancos portugueses não devem estar sujeitos a condições mais restritivas do que as estabelecidas na legislação europeia e aplicáveis à generalidade das instituições congéneres dos outros Estados Membros, devendo referir-se que a solução que vigora nessa legislação não vai no sentido da proibição ou do estabelecimento de rígidas restrições à colocação de produtos próprios ou de partes relacionadas. Ao invés, a solução normativa prevista na DMIF II, para estas situações, passa, para além do dever, sempre aplicável, de identificação de um mercado-alvo objetivo para cada produto, pela implementação de claros e efetivos procedimentos para a identificação, prevenção ou resolução de conflitos de interesse na colocação de produtos próprios ou de entidades pertencentes ao grupo da instituição, devendo tais procedimentos incluir a consideração da desistência do exercício da atividade, nas situações em que os conflitos de interesses não possam ser adequadamente resolvidos, de modo a evitar efeitos potencialmente desfavoráveis para os clientes.

Acresce que, mesmo nas situações potencialmente mais sensíveis de colocação de produtos próprios sujeitos a um regime de resolução, as recomendações da autoridade europeia competente (ESMA) não vão no sentido de uma inibição dessa prática, mas sim do reforço da informação disponibilizada a clientes (em especial sobre o impacto de eventuais medidas de resolução sobre o seu investimento), no reforço do teste de adequação do produto ao perfil do cliente e na prevenção de uma excessiva concentração de investimentos sujeitos a regimes de resolução, em especial, quando se tratem de investimentos sobre instrumentos financeiros emitidos pela instituição ou por entidades pertencentes ao grupo da instituição.

Aproveito também aqui para lembrar o que foi dito nesta mesma Comissão pelo Banco de Portugal: Proibir as instituições de crédito de colocar produtos por si emitidos pode limitar a atividade dos bancos e não atender ao *level playing field* desejado, havendo uma preocupação com o impacto material que uma medida destas poderia ter no financiamento da atividade das instituições. Permitam-me, igualmente, que recorde que também a CMVM reconheceu que esta medida colocaria as instituições financeiras nacionais numa situação de enorme fragilidade e desvantagem face aos seus concorrentes, e limitaria drasticamente a capacidade dos investidores de acederem a este tipo de produtos.

Por último, entendemos também como excessivas as iniciativas que visam proibir a atribuição de incentivos aos colaboradores relacionados com a comercialização de produtos financeiros. Aceitamos, naturalmente, o princípio de que a remuneração variável dos colaboradores dos intermediários financeiros não deve depender predominantemente da colocação de instrumentos financeiros, mas parece-nos excessivo eliminar, por completo, a correlação entre os resultados atingidos pelos colaboradores e a respetiva remuneração. Tal entendimento está perfeitamente alinhado com o disposto na legislação europeia, segundo a qual a remuneração e incentivos similares não devem basear-se, apenas ou predominantemente, em critérios quantitativos, devendo ter complementarmente em conta apropriados critérios qualitativos, o correto e leal tratamento (*“fair treatment”*) dos clientes e a qualidade dos serviços prestados.

Como nota geral sobre as várias iniciativas legislativas dos grupos parlamentares, e para concluir esta minha intervenção inicial, acrescentava apenas que uma vez que não estão ainda em vigor as novas soluções normativas decorrentes do vasto pacote DMIF II, que, como já referi, vêm dar resposta a muitas das preocupações subjacentes às referidas iniciativas, será desejável aguardar que decorra, como sempre acontece, um período de implementação e adaptação, antecedendo a sua plena e efetiva aplicação, para, então, avaliar a necessidade de, eventualmente, propor medidas legislativas adicionais.