



*Conselho Nacional de Supervisores
Financeiros*

Better regulation do sector financeiro

**Relatório da Consulta Pública do
CNSF n.º 1/2007**

CONSELHO NACIONAL DE SUPERVISORES FINANCEIROS

RELATÓRIO DA CONSULTA PÚBLICA DO CNSF N.º 1/2007

BETTER REGULATION DO SECTOR FINANCEIRO

1. INTRODUÇÃO

1.1. Objecto

O presente relatório apresenta os contributos recebidos no âmbito da consulta pública do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros n.º 1/2007, relativa à *better regulation* do sector financeiro, que incidiu sobre as seguintes matérias:

- a) Estrutura de governação das instituições de crédito e empresas de seguros;
- b) Racionalização da tipologia societária e dos capitais iniciais mínimos;
- c) Reforço da protecção dos interesses dos participantes de fundos de pensões e de fundos de investimento;
- d) Processo de supervisão e reporte prudencial;
- e) Convergência/reconhecimento de requisitos.

1.2. Contexto

Na reunião do Conselho Nacional do Mercado de Valores Mobiliários, realizada

em 20 de Dezembro de 2006, Sua Exa. o Senhor Ministro de Estado e das Finanças solicitou ao Conselho Nacional de Supervisores Financeiros “a apresentação de propostas que, reduzindo custos de contexto anti-competitivos, permitam melhorar a regulação e supervisão no sector” financeiro português.

No âmbito das suas competências relativas à promoção da coordenação da actuação das autoridades de supervisão do sistema financeiro nacional, e no contexto de uma primeira reflexão sobre o assunto, o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros identificou algumas áreas de actuação que, sem prejuízo de uma intervenção estrutural mais profunda, podem merecer, numa perspectiva pragmática e a mais breve trecho, a atenção das autoridades de supervisão do sistema financeiro.

Na sequência de uma primeira consulta restrita aos agentes do mercado financeiro português e de um Relatório Intercalar apresentado ao Ministério das Finanças e da Administração Pública, o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros colocou à consulta pública um conjunto de propostas concretas com vista a uma maior convergência dos requisitos e coordenação da supervisão e/ou de reformulação do enquadramento legal subjacente.

1.3. A Consulta Pública

A consulta pública decorreu entre os dias 20 de Julho e 30 de Setembro de 2007, tendo sido realizada uma sessão pública de esclarecimentos no dia 19 de Setembro de 2007. Nesta sessão, representantes do Banco de Portugal, do Instituto de Seguros de Portugal e da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários apresentaram o conjunto de propostas de *better regulation*¹, esclarecendo as motivações e os objectivos subjacentes às mesmas e recolhendo comentários e sugestões dos respectivos participantes. A sessão pública de esclarecimentos, que foi bastante participada, permitiu igualmente uma discussão directa entre os agentes do mercado e os representantes das três autoridades de supervisão em

torno de questões específicas suscitadas pelas propostas de actuação.

O documento colocado em consulta pública foi objecto de 7 respostas escritas, provenientes de associações profissionais e intermediários financeiros. A lista dos respondentes consta do Anexo I ao presente relatório.

O Conselho Nacional de Supervisores Financeiros agradece todos os comentários e sugestões recebidos no âmbito do processo de consulta pública, pelo contributo essencial que representam para a elaboração de propostas de actuação que visam reduzir custos de contexto anti-competitivos que afectam os agentes do mercado, deste modo contribuindo para melhorar a regulação do sector financeiro português.

2. COMENTÁRIOS

2.1. O exercício de *better regulation* e a consulta pública

Em primeiro lugar, é de salientar que os respondentes consideraram globalmente positiva a iniciativa de *better regulation* do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros. Com efeito, a promoção de uma maior convergência e cooperação entre o Banco de Portugal, o Instituto de Seguros de Portugal e a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários em matéria de regulação e supervisão financeira pretende ir ao encontro das preocupações das entidades supervisionadas e respectivas associações profissionais, na medida em que se procura atingir uma harmonização e simplificação de procedimentos, bem como uma clarificação de fontes legislativas e regulamentares, permitindo deste modo uma maior eficiência do sector financeiro português e da respectiva supervisão.

Relativamente ao facto de a consulta pública não incluir propostas de diplomas legislativos ou regulamentares, cumpre referir que a primeira fase do exercício de

¹ O texto da apresentação pode ser consultado nos sítios na Internet do Banco de Portugal, do Instituto de Seguros de Portugal ou da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários.

better regulation consiste na definição de um conjunto de propostas de actuação que propositadamente se submete a consulta pública, por forma a poder integrar o contributo dos agentes do mercado numa fase ainda preliminar do processo regulatório. Deste modo, a consulta pública ora realizada não prejudica que anteprojectos de diplomas legislativos ou regulamentares que concretizem as propostas de *better regulation* sejam posteriormente submetidos a consulta pública pelas autoridades competentes.

2.2. Estruturas de governação das instituições de crédito e empresas de seguros

2.2.1. Grupos societários e entidades de menor dimensão

Concordando com os princípios de *corporate governance* subjacentes às propostas de actuação em matéria de estrutura e composição de órgãos sociais, a generalidade dos respondentes salientou a necessidade de os projectos legislativos e regulamentares tomarem em consideração as estruturas de grupo nas quais estas entidades geralmente se inserem. Com efeito, alguns respondentes referiram que a análise global das normas de índole organizativa e informativa, e em particular dos requisitos cujo cumprimento poderia ser concentrado na sociedade dominante, justifica uma maior ponderação das relações de grupo nas propostas em discussão, por forma a não “constranger a flexibilidade das estruturas societárias dos grupos económicos”.

Por alguns respondentes foi, ainda, salientada a necessidade de assegurar um princípio de proporcionalidade na imposição de exigências regulatórias a empresas de menor dimensão, sob pena de “sobrecarga administrativa” e “desequilíbrio concorrencial”.

As observações dos agentes do mercado serão particularmente tidas em conta, com vista à ponderação de uma solução que equilibre a natureza de “interesse público” das entidades em causa com o princípio da proporcionalidade, considerado à luz das estruturas de grupo características do sector financeiro

português e das limitações inerentes às entidades de menor dimensão.

2.2.2. Divulgação de informação

Serão igualmente reflectidas no processo regulatório as observações de alguns agentes do mercado que, concordando com um princípio de transparência, recomendam uma especial ponderação de proporcionalidade no reforço de alguns deveres de informação das instituições financeiras, nomeadamente através da extensão de certas exigências aplicáveis às sociedades cotadas a outras entidades de interesse público. Nesta matéria, serão ainda tidos em conta os comentários relativos ao âmbito de divulgação e à fiscalização do cumprimento de códigos de conduta internos, bem como à prestação pública de informação sobre governo das sociedades.

2.3. **Racionalização da tipologia societária e dos capitais iniciais mínimos**

Em matéria de racionalização da tipologia societária e dos capitais iniciais mínimos, é de referir não se terem manifestado opiniões contrárias à criação das figuras da “empresa de investimento” e da “sociedade gestora de activos”, sem prejuízo de um respondente ter questionado a inclusão das sociedades gestoras de patrimónios no âmbito das empresas de investimento.

2.4. **Reforço da protecção dos interesses dos participantes de fundos de pensões e de fundos de investimento**

2.4.1. Independência do depositário e auditor e salvaguarda dos direitos dos participantes em fundos de investimento e fundos de pensões

Nesta matéria cabe referir as objecções suscitadas por alguns respondentes quanto à exigência de independência funcional entre o depositário e a entidade gestora, assim como à estrutura dupla a nível interno da entidade gestora, nomeadamente em termos de acréscimo de custos e eventuais prejuízos para a competitividade do mercado nacional. Face aos comentários recebidos neste âmbito, opta-se por aguardar pelos desenvolvimentos de Direito Comunitário, designadamente no que

respeita à proposta de directiva relativa aos organismos de investimento colectivo em valores mobiliários.

2.4.2. Incentivo à participação nas assembleias gerais e imposição do dever de divulgação dos termos em que são exercidos os direitos de voto

Em matéria de participação das entidades gestoras nas assembleias gerais de sociedades participadas por fundos de investimento, algumas respostas sustentam a manutenção do regime actualmente vigente, de não imposição de qualquer comportamento em matéria de exercício do direito de voto, atendendo “à dimensão e à estrutura” do mercado. Afigura-se, não obstante, desejável ponderar a introdução de algumas orientações não vinculativas, de forma a incentivar o exercício dos direitos sociais inerentes a activos sob gestão e contribuir para a prevenção de conflitos de interesses.

Neste sentido, será considerado, nomeadamente, o reforço dos deveres de divulgação dos termos em que são exercidos os direitos de voto, em particular a sugestão de incorporar o relatório relativo ao exercício dos direitos de voto no relatório e contas do fundo, por forma a facilitar a respectiva divulgação na Internet, nomeadamente através dos sistemas de difusão de informação das autoridades de supervisão.

2.5. **Processos de supervisão e reporte prudencial**

Relativamente às propostas de actuação tendentes ao reforço da cooperação entre autoridades de supervisão, as respostas foram globalmente positivas, em particular quanto ao relatório de controlo interno único e ao reporte contabilístico.

Quanto às acções de supervisão *on-site* que incluam equipas multidisciplinares, um respondente colocou algumas reservas a esta proposta de actuação, nomeadamente em virtude do “sigilo bancário” e dos “âmbitos de intervenção dos representantes de cada autoridade de supervisão”. Nesta matéria, cumpre salientar que a partilha de informação tida em vista não prejudicará a repartição de atribuições entre as

autoridades de supervisão e o sigilo profissional aplicável aos respectivos colaboradores.

2.6. Simplificação de procedimentos e convergência de requisitos

As propostas de actuação em matéria de simplificação de procedimentos e de convergência de requisitos foram consideradas globalmente positivas, em particular no que respeita à aferição da idoneidade e experiência profissional e ao relatório de controlo interno. Nesta matéria, a implementação de um mecanismo de “registo único”, através da comunicação oficiosa entre autoridades de supervisão dos registos efectuados, representa uma das prioridades salientadas.

2.7. Articulação entre as propostas de actuação e projectos normativos em curso

Importa ainda salientar que alguns respondentes apontaram a necessidade de articulação entre as propostas de actuação submetidas a consulta pública e outros projectos normativos em curso, de índole nacional e internacional. Estaria, nomeadamente, em causa a conexão entre a matéria relativa a códigos de conduta e a transposição da Directiva 2004/39/CE do Parlamento e do Conselho, de 21 de Abril, relativa aos mercados de instrumentos financeiros, bem como entre a articulação entre a matéria relativa a participações qualificadas e a transposição da Directiva 2007/44/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Setembro, relativa à avaliação prudencial das aquisições e dos aumentos de participações em entidades do sector financeiro. A este respeito, é de referir que a própria estrutura e funcionamento do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros assegura a articulação necessária com as actividades de regulação e cooperação internacional das autoridades de supervisão nacionais, com a vantagem de potenciar uma “melhor regulação” através de uma maior coordenação e convergência de normas e procedimentos.

2.8. Análise do impacto no mercado das intervenções legislativas e regulamentares

Tendo em conta que esta matéria foi igualmente referida por alguns respondentes, regista-se que a análise do impacto no mercado das intervenções legislativas e regulamentares tidas em vista deve ter particularmente em consideração os “custos de *compliance*” ocasionados pela alteração do quadro normativo aplicável às entidades supervisionadas.

2.9. Matérias excluídas do âmbito da consulta pública

Por fim, é de referir que certas respostas identificaram alguns temas excluídos da presente consulta pública que, não obstante, entendem carecer de intervenção normativa. Esta informação afigura-se particularmente útil ao Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, dada a continuidade do exercício de *better regulation*, que pretende atingir uma melhor regulação do sector financeiro através da identificação de “situações do dia-a-dia da regulação e da supervisão, que não sendo imputáveis aos agentes financeiros, os afectem negativamente, como é o caso, designadamente, dos custos de contexto: de tempo, administrativos ou procedimentais e parafiscais”.

De entre estes temas, a matéria relativa aos promotores e prospectores/agentes vinculados está a ser analisada a nível bilateral entre o Banco de Portugal e a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, ponderando-se a sugestão de os trabalhos em curso serem incluídos no âmbito do exercício de *better regulation*.



ANEXO I

Lista de entidades que responderam à consulta pública²:

APC - Associação Portuguesa de Empresas de Investimento
Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios
Associação Portuguesa de Seguradores
Banco BPI, S.A.
Banco Comercial Português, S.A.
Banco Espírito Santo, S.A.
Banco Santander Totta, S.A.

² Inclui, por ordem alfabética, as entidades que responderam à consulta pública.