



CONSELHO NACIONAL DE SUPERVISORES FINANCEIROS

RELATÓRIO DE ACTIVIDADE

PERÍODO 2000-2004

MAIO 2005



ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO

2. CONGLOMERADOS FINANCEIROS

3. INFORMAÇÃO CONTABILÍSTICA

3.1. Normalização da Apresentação da Informação Contabilística

3.2. Âmbito de Aplicação do Regulamento (CE) 1606/2002 Relativo à Aplicação das Normas Internacionais de Contabilidade e Directiva 2001/65/CE

3.3. Criação de uma “Plataforma de Cooperação” para Acompanhamento dos Trabalhos do Comité de Regulamentação Contabilística

4. TRATAMENTO NA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA DA FIGURA JURÍDICA DOS “AUDITORES EXTERNOS”

5. ACOMPANHAMENTO E TRANSPOSIÇÃO DE OUTRAS DIRECTIVAS DE CARÁCTER HORIZONTAL

a) Alteração da Directiva 85/611/CEE relativa aos Organismos de Investimento Colectivo em Valores Mobiliários (OICVM), através da Directiva 2001/107/CE referente às sociedades gestoras e aos prospectos simplificados e Directiva 2001/108/CE referente às regras aplicáveis aos investimentos dos OICVM

b) Directiva 2001/97/CE que altera a Directiva 91/308/CEE relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para fins de branqueamento de capitais

c) Directiva 2002/65/CE relativa à comercialização à distância de serviços financeiros prestados a consumidores



- d) Directiva 2003/71/CE relativa ao prospecto a publicar em caso de oferta pública de valores mobiliários ou da sua admissão à negociação
- e) Proposta de Directiva relativa à revisão legal das contas anuais, individuais e consolidadas
- f) Proposta de Directiva relativa às Práticas Comerciais Desleais
- g) Directiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros

6. INSTRUMENTOS DE CAPTAÇÃO DE AFORRO ESTRUTURADOS

7. PREPARAÇÃO DO *FINANCIAL SECTOR ASSESSMENT PROGRAM* (FSAP) DO FMI

8. DIVERSOS

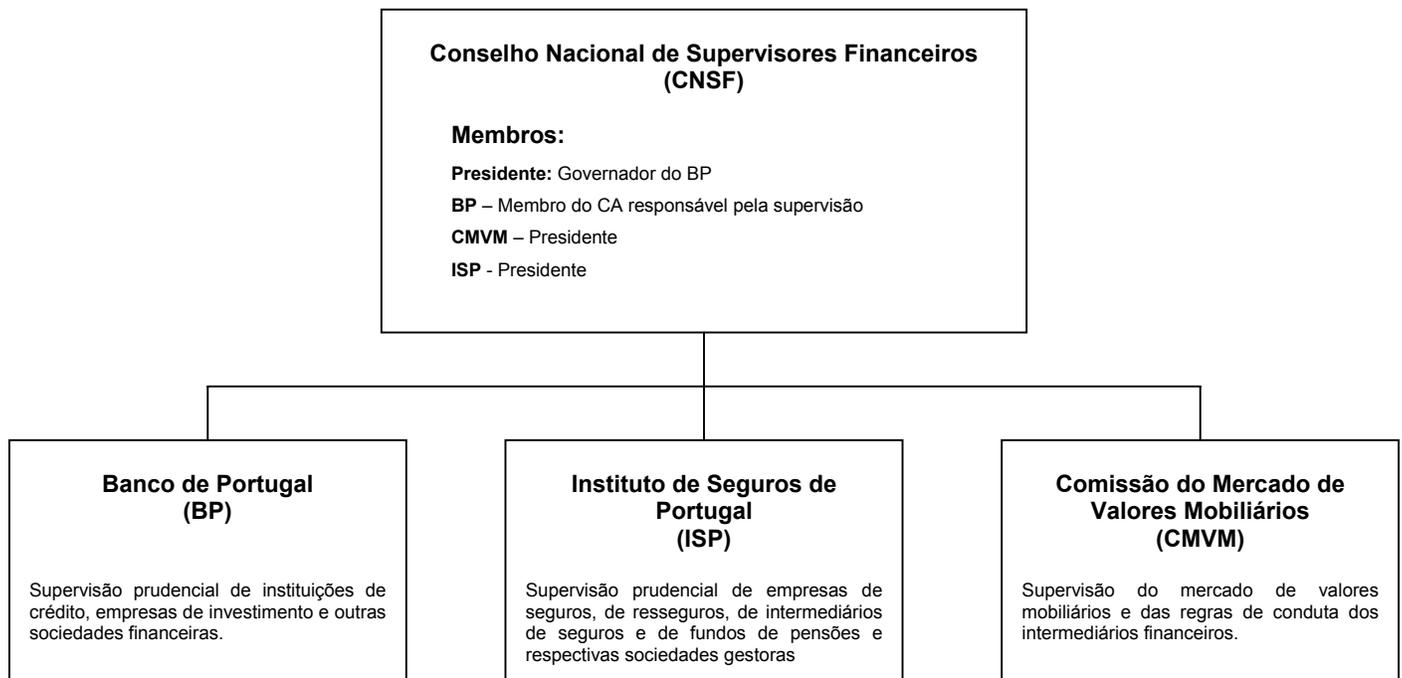
- 8.1. Branqueamento de Capitais - Participação no Grupo de Acção Financeira (GAFI)
- 8.2. Implementação de Comitês de Regulação e de Supervisão (Níveis 2 e 3) no Âmbito da Designada Metodologia “*Lamfalussy*”
- 8.3. Titularização



1. INTRODUÇÃO

A crescente integração e interdependência dos diversos sectores da actividade financeira veio reforçar a necessidade de uma maior coordenação e articulação entre as três autoridades de supervisão do sector financeiro, através, designadamente, de uma abordagem comum de questões intersectoriais, do estabelecimento de canais de comunicação estruturados entre as três autoridades e da eliminação de potenciais conflitos de competências ou lacunas regulamentares.

Com este objectivo, foi criado em Setembro de 2000, pelo Decreto-Lei nº 228/2000, um *forum* de coordenação da supervisão do sistema financeiro - o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (CNSF) – cujos membros permanentes são o Governador do Banco de Portugal, que preside, em virtude de esta instituição ser a principal responsável pela estabilidade do sistema financeiro, pelo membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal com o pelouro da supervisão das instituições de crédito e das sociedades financeiras, pelo Presidente da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e pelo Presidente do Instituto de Seguros de Portugal.





Sem prejuízo das competências e autonomia das autoridades que compõem o Conselho, este tem por competências:

- promover a coordenação da actuação das autoridades de supervisão;
- facilitar o intercâmbio de informação entre as autoridades de supervisão;
- promover o desenvolvimento de regras e mecanismos de supervisão dos conglomerados financeiros;
- formular propostas de regulamentação de matérias conexas com a esfera de actuação de mais de uma das autoridades de supervisão;
- emitir pareceres solicitados pelo Ministro das Finanças ou pelo Governador do BP, ou da própria iniciativa do Conselho, em matérias da sua competência;
- promover a formulação ou adopção de políticas de actuação coordenadas junto de entidades estrangeiras e organizações internacionais;
- realizar acções que os seus membros considerem adequadas às finalidades do Conselho.

O CNSF reúne com uma periodicidade, pelo menos, trimestral, tendo realizado no final de 2004 a sua 16ª reunião. Ao longo destes quatro anos de actividade, os temas que mereceram particular atenção do Conselho foram, entre outros, os conglomerados financeiros, a informação contabilística, o acompanhamento e transposição de Directivas de carácter horizontal, a preparação para o *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) do FMI, o tratamento na legislação portuguesa da figura jurídica dos “auditores externos”, a protecção dos aforradores que investem em “Instrumentos de Captação de Aforro Estruturados” (ICAE) e a coordenação da actuação das autoridades de supervisão, sobre temas de interesse comum, em instâncias internacionais em que participam.

De um modo geral, os temas em agenda são preparados por grupos de trabalho, compostos pelas três entidades e criados para o efeito, cujos relatórios são apresentados ao Conselho com propostas de decisão ou sugestões de actuação.

2. CONGLOMERADOS FINANCEIROS

A emergência de grupos financeiros que integram, simultaneamente, entidades sujeitas à supervisão de diferentes autoridades de supervisão – os designados conglomerados financeiros – criaram a necessidade de coordenação da supervisão prudencial destas entidades, a nível de grupo, designadamente quanto à solvabilidade, concentração de riscos, transacções intra-grupo, processos internos de controlo e de gestão de riscos, etc.



A nível comunitário – e em paralelo com os desenvolvimentos noutros *fora* internacionais - esta necessidade conduziu à apresentação de uma proposta de Directiva relativa à supervisão complementar das instituições de crédito, empresas de seguros e empresas de investimento de um conglomerado financeiro, aprovada em Dezembro de 2002 (Directiva 2002/87/CE, de 16 de Dezembro).

Os trabalhos do CNSF consagrados a este tema incidiram, numa primeira fase, na inventariação dos conglomerados financeiros em Portugal e na preparação de um exercício de observação dos respectivos níveis de capitalização, com definição da metodologia apropriada para a condução deste exercício.

Também a articulação de posições sobre os pontos mais controversos da proposta de Directiva comunitária (definição de conglomerado financeiro, âmbito de aplicação, nomeação do coordenador da supervisão complementar, etc.) mereceu uma atenção particular do CNSF no decurso da negociação, com a definição de orientações comuns às autoridades de supervisão. No seguimento da aprovação do texto da Directiva, tem-se mantido o intercâmbio de informações e a articulação de posições, sempre que necessário, face à criação de Comités específicos para regulamentação da Directiva e para coordenação entre supervisores.

A realização de exercícios regulares de observação dos níveis de capitalização dos conglomerados e outros grupos financeiros heterogéneos identificados e os trabalhos de transposição da Directiva comunitária, entretanto, aprovada, foram os principais aspectos abordados pelo CNSF na fase subsequente. Neste âmbito, foram definidas orientações sobre a forma de transposição, os limiares para identificação de conglomerados financeiros e campo de aplicação, a periodicidade e o conteúdo da prestação de informação, a concentração de riscos e as operações intragrupo, os métodos para avaliar a adequação de fundos próprios ao nível do conglomerado financeiro, etc. O anteprojecto de diploma de transposição da Directiva foi transmitido ao Ministério das Finanças em Maio de 2004, conjuntamente com uma proposta de Lei autorizando o Governo a estender a aplicação do regime contra-ordenacional do Decreto-Lei nº 94-B/98, de 17 de Abril, às sociedades gestoras de participações sociais e às companhias financeiras mistas sujeitas à supervisão do Instituto de Seguros de Portugal.

Entretanto, após a aprovação dos diplomas legais de transposição deverão ser definidos os Grupos que se qualificarão como conglomerados financeiros e decidido o tratamento a dispensar aos grupos que não forem abrangidos pelo conceito de conglomerado financeiro.

Conglomerados financeiros:

- *inventariação dos conglomerados financeiros*
- *negociação da proposta de Directiva comunitária*
- *coordenação dos trabalhos de transposição da Directiva, entretanto, adoptada*
- *exercícios de avaliação dos níveis de capitalização*



3. INFORMAÇÃO CONTABILÍSTICA

3.1. Normalização da Apresentação da Informação Contabilística

O Conselho tem analisado com regularidade questões relacionadas com a normalização da prestação de informação contabilística por parte das instituições financeiras. Dos vários aspectos abordados, destaca-se, particularmente, a divulgação de informação, de natureza qualitativa e quantitativa, referente a operações sobre instrumentos financeiros no relatório e contas anuais das instituições de crédito e outras instituições financeiras, por forma a permitir uma maior transparência e disciplina de mercado e um reforço importante para a supervisão prudencial daquelas instituições.

Também a prestação de informação financeira por segmentos de actividade, ou “linhas de negócio”, e por mercados geográficos mereceu particular atenção do Conselho, tendo em consideração a importância e relevância da divulgação desta informação para diferentes grupos de utilizadores (designadamente, accionistas, analistas financeiros e autoridades de supervisão) e para o mercado em geral, por permitir um melhor conhecimento dos perfis de risco e rentabilidade das instituições e, em particular, para a avaliação das diversas componentes que contribuem para a formação dos respectivos resultados. A coordenação a nível do CNSF permitiu compatibilizar os diferentes objectivos que norteiam a actuação de cada uma das autoridades de supervisão do sector financeiro, consubstanciados nas normas regulamentares, entretanto, emitidas nesta matéria: Instruções nº11/2003 e nº12/2003 do Banco de Portugal, referentes, respectivamente, às contas em base individual e em base consolidada das instituições de crédito e das sociedades financeiras e Norma Regulamentar nº4/2003 do Instituto de Seguros de Portugal referente às empresas de seguros, instrumentos que vieram complementar o Regulamento nº 6/2002 da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, aplicável aos emitentes de valores mobiliários admitidos à negociação em mercado regulamentado, sujeitos ao Plano Oficial de Contabilidade.

3.2. Âmbito de Aplicação do Regulamento (CE) 1606/2002 Relativo à Aplicação das Normas Internacionais de Contabilidade e Directiva 2001/65/CE

A análise dos desenvolvimentos comunitários e internacionais em matéria contabilística e, em particular, o impacto da adopção das normas internacionais de contabilidade nas instituições supervisionadas pelas três autoridades tem merecido igualmente a atenção do Conselho.

Neste domínio, o CNSF debateu, essencialmente, o âmbito de aplicação do Regulamento (CE) nº 1606/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Julho de 2002, relativo à aplicação das normas internacionais de contabilidade. O debate no Conselho visou a articulação de posições no que diz respeito à faculdade prevista no Regulamento quanto à extensão da aplicabilidade das normas internacionais de contabilidade às contas individuais de sociedades cotadas e às contas individuais/consolidadas das sociedades não cotadas.



O Conselho procedeu, ainda, a troca de impressões sobre o impacto para o sistema financeiro de uma aplicação universal da Directiva 2001/65/CE, referente às regras de valorimetria aplicáveis às contas anuais e consolidadas de certas formas de sociedades, bem como dos bancos e de outras instituições financeiras, com particular ênfase nas implicações de uma abordagem assente no “*full fair value*” (ou valor de mercado) em contrapartida à de um sistema misto que utiliza o valor de mercado para os instrumentos financeiros e o custo histórico/amortizado para outros agregados mais tradicionais do sistema bancário (vg. depósitos/empréstimos).

3.3. Criação de uma “Plataforma de Cooperação” para Acompanhamento dos Trabalhos do Comité de Regulamentação Contabilística

Face à criação do Comité de Regulamentação Contabilística, presidido pela Comissão Europeia, com funções regulamentares no âmbito da execução do Regulamento (CE) nº 1606/2002, o CNSF decidiu instituir uma “Plataforma de Cooperação” entre as três autoridades de supervisão representadas no Conselho, tendo por objectivo a articulação de posições sobre os temas em debate no referido Comité e a sua transmissão de forma sistemática e em tempo útil ao representante de Portugal no mesmo.

Informação Contabilística

- *Prestação de informação referente a operações sobre instrumentos financeiros*
- *Prestação de informação por segmentos de actividade e por mercados geográficos*
- *Âmbito de aplicação das Normas Internacionais de Contabilidade*
- *Criação de uma “Plataforma de Cooperação” para acompanhamento dos trabalhos do Comité de Regulamentação Contabilística*



4. TRATAMENTO NA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA DA FIGURA JURÍDICA DOS “AUDITORES EXTERNOS”

O CNSF tem vindo a debater este tema, em paralelo com os desenvolvimentos a nível nacional e internacional, tendo considerado necessária uma clarificação do quadro legal de actuação dos auditores no sistema financeiro que, entre outros aspectos, assegure a qualidade e independência do trabalho desenvolvido, quando exercem funções relevantes para efeitos de supervisão prudencial. Com base no relatório apresentado pelo grupo de trabalho constituído para o efeito, o Conselho definiu orientações, que se consubstanciaram num anteprojecto de Decreto-Lei que visa regular a prestação de serviços de auditoria a todas as instituições sujeitas à supervisão do Banco de Portugal e do Instituto de Seguros de Portugal, bem como definir os poderes de intervenção destas autoridades nesta matéria. O anteprojecto, que prevê a articulação com o regime específico de registo de auditores consagrado no Código dos Valores Mobiliários, foi transmitido pelo CNSF ao Ministério das Finanças no início de 2004.

Paralelamente, o Conselho tem vindo a acompanhar a Proposta de Directiva relativa à revisão legal das contas anuais, individuais e consolidadas (vd. ponto 5.e) infra).

Auditoria externa

- *Apresentação de proposta legislativa sobre a prestação de serviços de auditoria a instituições financeiras*
- *Acompanhamento da proposta de Directiva sobre a revisão legal das contas anuais e orientações sobre um modelo possível de sistema público de “oversight”.*

5. ACOMPANHAMENTO E TRANSPOSIÇÃO DE OUTRAS DIRECTIVAS DE CARÁCTER HORIZONTAL

Outro dos temas regularmente tratados pelo CNSF prende-se com o acompanhamento do processo negocial, na esfera comunitária, de propostas de Directivas de carácter horizontal, em que se encontram envolvidas mais do que uma das autoridades de supervisão, bem como com o processo de transposição destas Directivas para a ordem jurídica interna. Para além das Directivas comunitárias supramencionadas, designadamente a Directiva relativa aos conglomerados financeiros, o CNSF esteve particularmente envolvido na elaboração e/ou articulação de trabalhos e posições sobre as seguintes Directivas:



a) Alteração da Directiva 85/611/CEE relativa aos Organismos de Investimento Colectivo em Valores Mobiliários (OICVM), através da Directiva 2001/107/CE referente às sociedades gestoras e aos prospectos simplificados e Directiva 2001/108/CE referente às regras aplicáveis aos investimentos dos OICVM

O Conselho definiu orientações comuns relativamente ao processo de transposição destas Directivas, que envolvem competências da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e do Banco de Portugal, prevendo a articulação dos trabalhos de transposição entre estas duas autoridades. De entre os vários aspectos especificamente abordados a nível do Conselho, destacam-se os relacionados com o regime de adequação de fundos próprios das sociedades gestoras de fundos de investimento mobiliário, a articulação com o regime aplicável às sociedades gestoras de patrimónios e a criação de sociedades de investimento mobiliário. Os trabalhos desenvolvidos traduziram-se num texto comum submetido a consulta conjuntamente pelo BP e CMVM, resultando num anteprojecto de diploma legislativo transmitido pelo CNSF ao Ministério das Finanças, que esteve na base do Decreto-Lei nº 252/2003, de 17 de Outubro, entretanto aprovado.

b) Directiva 2001/97/CE que altera a Directiva 91/308/CEE relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para fins de branqueamento de capitais

Para além da realização de contactos a nível governamental, com o objectivo de definir procedimentos relativamente à transposição da 2ª Directiva, o Conselho articulou posições e apresentou comentários relativamente aos projectos de diplomas legislativos que estiveram na base da Lei aprovada pela Assembleia da República (Lei nº 11/2004, de 27 de Março), designadamente no que diz respeito aos deveres aplicáveis ao sector financeiro.

c) Directiva 2002/65/CE relativa à comercialização à distância de serviços financeiros prestados a consumidores

O Conselho apreciou o processo de transposição desta Directiva, liderado pelo Ministério das Finanças no âmbito de um Grupo de trabalho criado para o efeito, com representantes das três autoridades de supervisão, do Ministério da Justiça e do Instituto dos Consumidores, para além do próprio Ministério das Finanças. No contexto deste processo, o CNSF definiu orientações sobre possíveis procedimentos extrajudiciais de reclamação e recurso para a resolução de litígios.

d) Directiva 2003/71/CE relativa ao prospecto a publicar em caso de oferta pública de valores mobiliários ou da sua admissão à negociação

O CNSF analisou a evolução negocial, a nível do Conselho da União Europeia, da proposta apresentada pela Comissão Europeia, em particular no que diz respeito à aplicação da Directiva aos títulos de dívida emitidos por



instituições de crédito, tendo manifestado o seu apoio a, no decurso das negociações sobre esta matéria, ser mantida a possibilidade de isenção da obrigatoriedade de publicação de prospecto relativamente às emissões contínuas e repetidas por parte destas instituições.

e) Proposta de Directiva relativa à revisão legal das contas anuais, individuais e consolidadas

O CNSF definiu uma metodologia de acompanhamento articulado do processo de adopção desta Directiva e analisou possíveis modelos alternativos para implementação em Portugal de um sistema público de *oversight* de revisores oficiais e de sociedades de revisores oficiais de contas, designadamente quanto à natureza, funções e modalidades de financiamento. Foram definidas algumas orientações preliminares nesta matéria, tendo por objectivo apresentar futuramente ao Governo a óptica do CNSF sobre um modelo possível de sistema público de *oversight* para Portugal.

f) Proposta de Directiva relativa às Práticas Comerciais Desleais

O CNSF definiu procedimentos de coordenação interna das três autoridades de supervisão para acompanhamento do debate desta proposta de Directiva, cujo campo de aplicação, ao incluir, na sua formulação inicial, os serviços financeiros, suscitava preocupações comuns às três autoridades. Em causa estava, essencialmente, a possibilidade de as autoridades competentes imporem requisitos específicos aos prestadores de serviços financeiros quanto à informação a disponibilizar ao público, o que poderia resultar numa diminuição do grau de protecção dos consumidores destes serviços, situação que ficou afastada no texto que obteve acordo político a nível do Conselho da União Europeia.

g) Directiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros

Para além de troca de informações sobre os trabalhos preparatórios desta Directiva, foi decidida a articulação entre a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e do Banco de Portugal para apresentação de um anteprojecto de diploma de transposição.

Outras Directivas de carácter horizontal

- *Organismos de investimento colectivo em valores mobiliários*
- *Prevenção do branqueamento de capitais*
- *Comercialização à distância de serviços financeiros*
- *Prospecto a publicar por emitentes de valores mobiliários*
- *Revisão legal de contas*
- *Práticas comerciais desleais*
- *Mercados de instrumentos financeiros (DSI 2)*



6. INSTRUMENTOS DE CAPTAÇÃO DE AFORRO ESTRUTURADOS

Face ao aparecimento de novos instrumentos de captação de aforro cuja rendibilidade depende do comportamento de outros instrumentos (índices bolsistas, valores mobiliários ou outros instrumentos financeiros), o Conselho decidiu adoptar uma abordagem comum relativamente às questões suscitadas por este tipo de instrumentos, designadamente em termos de protecção do aforrador e da equidade do mercado, visando a consequente adopção de normas regulamentares.

Com base no trabalho desenvolvido em conjunto pelas três autoridades, o Conselho definiu um conjunto de princípios e orientações relativamente a normas de transparência a aplicar aos instrumentos que, combinando as características de um produto clássico – bancário, segurador ou do mercado de valores mobiliários – com as de outro instrumento, formam um produto materialmente novo, os designados Instrumentos de Captação de Aforro Estruturados (ICAE). Com base nestes princípios e orientações comuns, decidiu-se a aplicação sectorial pelas autoridades de supervisão de normas regulamentando os requisitos de informação respeitante aos ICAE comercializados junto do público (BP - Aviso nº 6/2002, de 18 de Setembro; ISP - Norma Regulamentar nº05/2004, de 10 de Setembro, em complemento do Decreto-Lei nº 60/2004, de 22 de Março; CMVM – deveres incorporados em diversos regulamentos).

Instrumentos de Captação de Aforro Estruturados (ICAE)

Definição de uma abordagem comum, designadamente sobre:

- *Âmbito*
- *Supervisão*
- *Qualidade da informação*
- *Informação prévia*

7. PREPARAÇÃO DO FINANCIAL SECTOR ASSESSMENT PROGRAM (FSAP) DO FMI

Tendo em vista a participação de Portugal na avaliação do FMI ao abrigo do *Financial Sector Assessment Program*, o CNSF decidiu que a preparação das autoridades de supervisão para a referida avaliação deveria ser coordenada a nível do Conselho.

Neste âmbito, cada autoridade de supervisão procedeu a um exercício de auto-avaliação do grau de cumprimento dos Códigos e Standards internacionais mais relevantes para efeitos do FSAP – *Basel Core Principles for Effective Banking Supervision, Core Principles for Systemically Important Payment Systems, Code of Good Practices on Transparency in Financial Policies, IOSCO Objectives and Principles of Securities*



Regulation, CPSS-IOSCO Recommendations for Securities Settlement Systems, IAIS Insurance Core Principles, FATF Recommendations on Money Laundering and Terrorist Financing – cujos resultados foram reportados ao Conselho, com a identificação de aspectos considerados críticos em termos de uma adequada preparação e a apresentação de um plano de acção para ultrapassar as insuficiências detectadas.

A partir deste exercício foram identificadas matérias de relevância comum para as três autoridades de supervisão, em relação às quais se poderá justificar uma abordagem coordenada e eventuais propostas de actuação, devendo ser, ainda, apresentados relatórios de progresso sobre a execução dos planos de acção.

8. DIVERSOS

8.1. Branqueamento de Capitais - Participação no Grupo de Acção Financeira (GAFI)

O CNSF definiu orientações quanto à participação de Portugal no GAFI e à revisão/actualização das regulamentações existentes no domínio da prevenção da utilização do sistema financeiro para fins de branqueamento de capitais, tendo em vista dispor de um modelo homogéneo de regulamentação, ainda que reflectindo as especificidades sectoriais. Neste âmbito, os trabalhos desenvolvidos contaram com a participação informal de representantes das instituições financeiras para análise de alguns aspectos específicos, em particular as listas de operações potencialmente suspeitas e os procedimentos associados à notificação destas operações à autoridade competente. Como corolário destes trabalhos foi emitida a Instrução nº 8/2002 do Banco de Portugal e a Norma Regulamentar nº16/2002 do Instituto de Seguros de Portugal.

Procedeu-se, ainda, ao exercício de auto-avaliação do grau de cumprimento das Recomendações do GAFI, de forma coordenada, entre as três autoridades de supervisão, o Ministério da Justiça e a Unidade de Informação Financeira da Polícia Judiciária.

8.2. Implementação de Comitês de Regulação e de Supervisão (Níveis 2 e 3) no Âmbito da Designada Metodologia “*Lamfalussy*”

Tendo em consideração, por um lado, a implementação, a competência e a composição dos Comitês de Regulação e dos Comitês de Supervisores (Níveis 2 e 3, respectivamente) - instituídos no âmbito da aplicação da designada metodologia “*Lamfalussy*” ao sector financeiro - e, por outro lado, as competências legalmente atribuídas a cada uma das autoridades de supervisão, o CNSF definiu procedimentos que assegurem o intercâmbio de informações e a coordenação de actuações, sempre que relevante.



8.3 Titularização

O Conselho abordou questões regulamentares e de coordenação associadas às Sociedades de Titularização de Créditos e aos Fundos de Titularização de Créditos, bem como aspectos regulamentares, contabilísticos e prudenciais relacionados com as operações de titularização.