

iscte

INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

As decisões de crédito na Caixa Geral de Depósitos: Uma perspetiva de governança

Patrícia Lopes Mendes

Mestrado em Contabilidade

Orientadora:

Prof. Doutora Maria do Rosário Costa e Silva Da Veiga, Prof. Auxiliar,
ISCTE Business School

novembro, 2020

iscte

BUSINESS
SCHOOL

Departamento de Contabilidade

As decisões de crédito na Caixa Geral de Depósitos: Uma perspetiva de governança

Patrícia Lopes Mendes

Mestrado em Contabilidade

Orientadora:

Prof. Doutora Maria do Rosário Costa e Silva Da Veiga, Prof. Auxiliar,
ISCTE Business School

novembro, 2020

Agradecimentos

A realização desta dissertação não poderia ter sido concluída sem a ajuda e o apoio de várias pessoas. Aliás, sozinha dificilmente teria conseguido ter desenvolvido e completado este projeto.

Em primeiro lugar, agradeço à minha orientadora, a Professora Doutora Maria do Rosário Da Veiga, pela paciência, pelos conselhos, pela disponibilidade e pelo profissionalismo que demonstrou ter ao longo deste ano.

Aos meus pais, namorado, tios e primos, obrigada pelo ânimo, por todo o incentivo que sempre me foi dado ao longo do tempo, para nunca deixar de acreditar que seria possível acabar a dissertação.

Por fim, um agradecimento especial aos meus colegas de trabalho e amigos, por todo o apoio, pela entajuda nos momentos difíceis e pela confiança depositada. Aliás estou certa de que sem eles, também, não teria sido possível terminar esta etapa que é tão importante a nível académico e pessoal.

Muito obrigada.

Resumo

A Caixa Geral de Depósitos (CGD), a maior instituição comercial bancária em Portugal atendendo ao volume de depósitos, e, cujo detentor do capital é unicamente o Estado, realizou, entre 2000 e 2015 cerca de 170 operações de concessão de crédito que resultaram em perdas por imparidades de 769 milhões de euros. A aprovação pelo Conselho de Administração destas operações ocorreu apesar dos pareceres de risco condicionados e desfavoráveis emitidos pelas áreas acomedidas desta responsabilidade. Estas operações foram efetivadas em legislaturas diferentes, na vigência de Governos distintos. Estamos perante um caso que reveste um forte cariz de interesse público que ficou patente na intensa cobertura pelos *media* em Portugal e no inquérito conduzido pelo Parlamento (Almeida, 2019).

Exploro, pois, neste estudo o porquê das decisões tomadas, se estas foram em alguma medida desadequadas, e de que forma é que as mesmas poderiam ter sido evitadas.

A problemática da governança corporativa, apesar de ser largamente estudada e estar disponível extensa literatura académica, são poucos os estudos de caso publicados, nomeadamente casos de instituições bancárias comerciais inseridas numa lógica de setor público bancário. Assim, este estudo de caso contribui para a literatura académica porque, a CGD é um banco comercial detido integralmente pelo Estado inserido num mercado aberto.

Desenvolvi uma metodologia de estudo de caso analisando o sistema de governança da CGD, os Relatórios e Contas entre 2007 e 2015, a legislação relevante, informação publicada na comunicação social assim como Relatórios periciais emitidos por várias entidades versando sobre a gestão da CGD.

JEL Classification: G30; G38

Palavras-Chave: governança corporativa, tomada de decisão, regulamentação, supervisão, CGD

Abstract

Caixa Geral de Depósitos (CGD), the largest commercial banking institution in Portugal given the volume of deposits and whose capital is held solely by the State, carried out between 2000 and 2015 around 170 credit operations that resulted in impairment losses of 769 million euro. The Board of Directors' approval of these operations took place, despite the conditional and unfavourable risk opinions issued by the areas involved in this responsibility. These operations were carried out in different legislatures, under different governments. This is a case of strong public interest, as evidenced by the intense media coverage in Portugal and the survey conducted by the Parliament (Almeida, 2019).

I therefore explore in this study why the decisions taken were in any way inappropriate, and how they could have been preventable.

The problem of corporate governance, despite being widely studied and with extensive academic literature available has few case studies published, namely cases of commercial banking institutions within a public sector banking logic. Thus, this case study contributes to the academic literature because CGD is a commercial bank fully owned by the State inserted in an open market.

I have developed a case study methodology analysing CGD's governance system, the Annual Reports between 2007 and 2015, the relevant legislation information published in the media as well as expert reports issued by various entities dealing with the management of CGD.

JEL Classification: G30; G38

Key words: corporate governance, decision making, regulation, supervision, CGD

Índice

1. Introdução	1
2. Revisão da Literatura	5
2.1 Sistema de governança corporativa	5
2.2 Teoria da agência	7
2.2.1 Prevenção de conflitos de interesses	10
2.2.2 Transparência da informação	10
2.3 Modelos de estruturação organizacional.....	12
2.4 Governança no setor bancário.....	14
2.5 Papel do Estado no setor público bancário	17
2.6 Governança corporativa e a gestão de risco.....	18
2.6.1 Riscos resultantes da atividade bancária	20
2.7 Regulamentação do setor financeiro	21
2.8 Supervisão bancária	23
2.9 A tomada de decisão de crédito: uma perspetiva mundial de governança	26
3 Metodologia	29
4 O caso da Caixa Geral de Depósitos.....	31
4.1 Factos da história	31
4.2 Evolução recente	32
4.3 Incoerências da CGD	34
5. Conclusão	55
6. Bibliografia.....	59

Índice de Figuras

Figura 1: Problemas de agência associados à governança corporativa	8
Figura 2- Composição do Modelo Latino.....	12
Figura 3- Composição do Modelo Anglo-Saxónico.....	13
Figura 4- Composição do Modelo Dualista.....	13
Figura 5- Organograma da estrutura hierárquica à luz da governança.....	24
Figura 6- Organograma da Caixa Geral de Depósitos.....	33
Figura 7: Top 25- % de Imparidades por ano de produção de crédito	39

Lista de Abreviaturas

APB – Associação Portuguesa de Bancos

BCE – Banco Central Europeu

BCSB – *Bristol County Savings Bank*

BdP – Banco de Portugal

CEO – *Chief Executive Officer*

CGD – Caixa Geral de Depósitos

CMVM – Comissão do Mercado de Valores Mobiliários

CNEF – Comité Nacional para a Estabilidade Financeira

CNSF – Conselho Nacional de Supervisores Financeiros

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CRO – *Chef Risk Officer*

DGR – Direção Geral de Risco

EY– *Ernst & Young Global Limited*

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

RGISCF – Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras

ROC – Revisor Oficial de Contas

1. Introdução

A governança corporativa ganhou um enfoque especial e uma preocupação acrescida com a expansão da crise económica e financeira de 2007, sentida quer a nível nacional quer mundial. Os escândalos financeiros tornados públicos foram muitos e neste sentido, provocaram uma diminuição crescente da confiança das partes interessadas do setor, isto é, os clientes e os investidores (Davies, 2007), levando a que houvesse uma maior preocupação ao nível da governança e das tomadas de decisões por parte dos Governos e das sociedades.

Como tal, cumpre ter presente que a governança é um sistema pelo qual as empresas são controladas e alinhadas (Cadbury 2000). Para que a governança corporativa, seja apropriada é necessário que exista uma adequada segregação de funções por forma a prevenir eventuais conflitos de interesses resultantes da teoria de agência (Gandy, 2006).

Concretamente no setor público bancário, os bancos têm uma responsabilidade acrescida, pois necessitam de satisfazer uma gama maior de partes interessadas (os ministros, os funcionários do Governo, os clientes, o público em geral e o eleitorado) com objetivos distintos, existem mais conflitos de interesses comparativamente às empresas privadas. Deste modo, Stavrinakis (2007) incentiva a que exista uma maior transparência e divulgação por parte das empresas relativamente aos membros que constituem os órgãos sociais por forma a reduzir algumas assimetrias de informação.

Por outro lado, a supervisão também tem um papel importante no cumprimento das regras e procedimentos das instituições bancárias. Em Portugal é o Banco de Portugal (BdP) que supervisiona e garante o controlo das instituições bancárias, tendo sempre presente o risco associado (Banco de Portugal, 2016).

Ao longo dos anos têm vindo a ser investigados mundialmente muitos casos sobre o setor bancário, relacionados com a concessão de crédito e verifica-se que existe um padrão para os bancos estatais, cujo único acionista é o Estado. De acordo com Gandy (2006), por detrás dessas crises esteve um fraco sistema de governança e uma má gestão de risco dos bancos.

Além disso, segundo Chiu et al. (2011), os bancos públicos são frequentemente sujeitos a influências políticas de diversos Governos, condicionado o desempenho dos mesmos.

Em Portugal, a CGD enquanto banco público, com capital detido exclusivamente pelo Estado, é um dos bancos com mais relevância no que respeita à sua dimensão e liderança

no mercado. Por sua vez, é um banco que desperta grande interesse para a sociedade portuguesa no que respeita às suas ações e ao desempenho financeiro das mesmas.

Mesmo durante a crise económica, a CGD funcionou como “uma garantia de existência de um banco robusto e sólido que funcionou desde o princípio da crise bancária como um importante suporte da crise financeira” (Pereira, 2017: 328). No entanto, ao longo dos anos, devido à crise financeira sentida a nível nacional e mundial, Portugal não ficou livre das consequências diretas ou indiretas desta crise tendo por consequência afetado negativamente o desempenho e os resultados da CGD.

Assim e, considerando que estamos perante um caso que reveste um forte cariz de interesse público o banco, foi alvo de duas Comissões Parlamentares de Inquérito, até 2018, sendo que, recentemente, quando foi tornado público o relatório de uma auditoria externa realizada pela empresa de auditoria *Ernst & Young Global Limited* (EY), em cooperação da empresa de auditoria *PwC*, foi, em 2019, alvo de uma terceira Comissão Parlamentar de Inquérito com o objetivo de perceber os atos de gestão, a ação de supervisão e a situação económica do banco (Lusa, 2019).

Neste sentido, cumpre, para o efeito, analisar os períodos a partir da crise financeira e após esta, entre 2007 e 2015, surgindo a questão de investigação que leva ao desenvolvimento deste estudo de caso: foram as decisões do Conselho de Administração de concessão de crédito tomadas em conformidade com o sistema de governança da CGD?

Na procura de resposta, analisei o sistema de governança da CGD à luz da teoria da governança corporativa através de Relatórios e Contas entre 2007 e 2015, da legislação em vigor relevante, informação publicada na comunicação social, assim como Relatórios periciais emitidos por várias entidades no que respeita à gestão da CGD.

O meu estudo de caso abrangeu dois períodos distintos nos quais a CGD adotou dois modelos de governança distintos: (i) o período compreendido entre 2007 e 2010, o qual foi marcado pelas mudanças resultantes da crise financeira; (ii) o período entre 2011 e 2015 caracterizado pela crescente preocupação pela segregação de funções entre os órgãos sociais da CGD.

As decisões do Conselho Administração foram efetivadas em legislaturas diferentes e vieram a materializar perdas reais para o banco e para a sociedade (EY, 2019).

Assim, apesar deste estudo de caso ser destinado a responder à questão de investigação tem, igualmente o objetivo de contribuir para a literatura académica visto que, apesar da temática em apreço estar largamente estudada, são reduzidos os estudos de

caso publicados, nomeadamente casos de instituições bancárias comerciais inseridas numa lógica de setor público bancário.

Em suma, a presente dissertação encontra-se organizada em cinco capítulos: a revisão da literatura, onde foi feita uma descrição, na perspetiva de vários autores, relativamente aos conceitos principais relacionados com a tomada de decisão e governança e também foram enumerados alguns exemplos relacionados com diversos bancos mundiais; a metodologia, permitiu definir que metodologia ia ser seguida na investigação, nomeadamente um estudo de caso; o caso da Caixa Geral de Depósitos, este encontra-se separado em subcapítulos onde foram descritos os factos da história da CGD, a evolução recente da instituição e posteriormente as incoerências das CGD onde está elaborada a análise propriamente dita do caso que está dividida em dois períodos por forma a perceber a evolução do problema de tomada de decisão à luz da governança corporativa do banco em questão; por fim foram apresentadas as conclusões e as respetivas referências bibliográficas associadas a toda a dissertação.

2. Revisão da Literatura

Nos últimos anos temos vindo a assistir ao colapso de muitas empresas e instituições financeiras nacionais e internacionais resultantes de problemas associados à tomada de decisão e/ou à deficiente governança corporativa com consequência graves para o setor. Note-se que sendo um dos temas mais falados da atualidade e com grande evolução histórica, tem sido importante, para os autores, estudar e comparar o que se passa em Portugal com a realidade a nível mundial, tanto em bancos públicos como em bancos privados.

2.1 Sistema de governança corporativa

A temática de governança corporativa, segundo Cadbury (2000) teve origem nos anos 30 do século XX, nos Estados Unidos da América.

Uma maioria de países, no seio da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e do Banco Mundial, têm demonstrado, publicamente, a preocupação e os esforços para que, nos últimos anos, as empresas tenham especial atenção à governança, nomeadamente no que diz respeito à forma como estão organizadas (Macey e O'Hara, 2003).

Apesar de não existir uma única definição de governança corporativa, tornou-se numa temática com grande interesse público sobre o qual têm sido expressas muitas opiniões devido à sua importância para a sociedade e para o mundo (Al-Baidhani, 2014).

A OCDE, em 1999, definiu o sistema de governança como “procedimentos e processos segundo os quais uma organização é dirigida e controlada”. A governança “estabelece também a estrutura através da qual são fixados objectivos da empresa e são determinados e controlados os meios para alcançar esses objectivos (OCDE, 2004: 11).” De salientar que, os procedimentos de governança não resultam da livre adoção da empresa, muitos são fruto de imposições regulamentares (Alves et al., 2006).

Além disso, Cadbury (2000) reforçou que o sistema de governança “preocupa-se em obter um balanço entre os objetivos económicos e sociais e entre os objetivos individuais e da sociedade. O sistema de governança existe para encorajar o uso eficiente de recursos e igualmente para exigir a responsabilização pelo modo como esses recursos são usados”. Adicionalmente, o autor supra referido e Hopt (2011) salientam que a governança é um sistema pelo qual as empresas são controladas e alinhadas.

De forma geral, para que a governança corporativa, num determinado país, seja apropriada é necessário que exista uma adequada separação de poderes (Cadbury, 2000; Gandy, 2006).

Numa instituição em que as funções estão assertivamente definidas, o Conselho de Administração enquanto órgão responsável pelo funcionamento de toda a empresa, tem não só o poder de nomear os diretores, gestores e os auditores, como também o de certificar que o sistema é o adequado e está a ser cumprido (Cadbury, 2000).

O objetivo consiste em alinhar, o mais possível, os interesses dos indivíduos, das empresas, das instituições e da sociedade através de três pilares fundamentais: transparência, integridade e prestação de contas (Cadbury, 2000), que por sua vez promove o investimento a longo prazo tanto de investidores nacionais como estrangeiros (OCDE, 2016).

Neste seguimento, a nível teórico, segundo Macey e O'Hara (2003), as questões de governança corporativa surgem da existência de contratos incompletos, visto que é muito difícil ou mesmo impossível criar contratos que mitiguem todas as contingências possíveis entre os acionistas e os gestores, originando os denominados conflitos de interesses.

Em 1999, a OCDE desenvolveu a primeira iniciativa para estimular uma boa conduta de sistema de governança através da elaboração dos Princípios da OCDE sobre a Governança das Sociedades. Anos mais tarde, *Bristol County Savings Bank* (BCBS) emitiu um documento semelhante com os princípios emitidos pela OCDE, mas aplicado à realidade bancária. O documento foi desenvolvido e assente na ideia de que a supervisão é fundamental, mas deve ser complementada por um sistema governança adequado.

Na sequência da crise económica, os princípios foram revistos e em 2015 foram designados Princípios da Governança Corporativa nos Bancos cuja finalidade geral seria reforçar os mecanismos de gestão de risco nas instituições de crédito através de uma clara definição de segregação de funções (BSCB, 2015).

Os princípios descritos no documento têm os seguintes objetivos concretos:

- reforçar a importância do Conselho de Administração bem como delimitar tarefas específicas do mesmo nomeadamente na criação de mecanismos e processos eficazes de gestão de risco ou supervisão e dos seus comités;
- salientar a importância da gestão de risco e implementar uma cultura de risco exigente;

- orientar os supervisores na avaliação dos processos usados pelos bancos e na seleção dos membros que compõem os órgãos de administração.

A elaboração e aprovação dos princípios permitiu que diversas sociedades, a nível nacional e internacional, começassem a seguir as matrizes governança tendo, nessa sequência, publicado códigos internos adequados às práticas de governança. Neste sentido, desenvolveu-se uma cultura de preocupação acrescida de mecanismos de controlo interno, segregação de funções e de relações dos órgãos sociais, administradores e acionistas quer no setor público como no setor privado (Vaz, 2013).

No caso do setor público, de acordo com a *International Federation of Accountants* (2020), as entidades que gerem bens públicos têm uma responsabilidade acrescida, pois necessitam de satisfazer uma gama maior de partes interessadas (os ministros, os funcionários do Governo, os clientes, o público em geral e o eleitorado) com objetivos distintos, os quais incluem: objetivos políticos, económicos e sociais. Ora, “os beneficiários não são facilmente identificáveis e podem ter conflitos de interesses intrínsecos que podem motivar decisões com base em critérios que não sejam os do melhor interesse da empresa e da sociedade em geral (OCDE, 2015: 15)”, originando os problemas de agência, tal como é evidenciado no tópico seguinte.

Em face do exposto, o conceito de governança corporativa é ainda muito vago e não é consensual. Todavia, diversos autores consideram que uma boa governança é crucial para o desempenho das instituições e que, embora os objetivos variem de empresa para empresa, de setor para setor, e de país para país, o importante é que haja consciência e compreensão que a governança deve ser revista e adaptada com alguma regularidade, acompanhando desta forma a globalização e a inovação financeira e tecnológica (Abu-Tapanjeh, 2009). No entanto, com a crise financeira e com os escândalos económicos divulgados a partir de 2007, segundo Davies (2007) os clientes e investidores diminuíram sua confiança no mercado.

2.2 Teoria da agência

O sistema de governança e, conseqüentemente, a estrutura interna das instituições foram, ao longo dos anos, adaptadas e melhoradas, de acordo com Jensen e Meckling (1976) e Eisenhardt (1989), para solucionar os problemas de agência ou direitos de propriedade que, não podem ser resolvidos através de soluções contratuais devido aos altos custos de transação.

A teoria da agência, estudada nos anos 70, resulta da aplicação de teorias económicas no âmbito dos estudos organizacionais, nos quais a relação entre o principal (quem estabelece determinado objetivo) e o agente é gerida através de contratos implícitos ou explícitos (Jensen e Meckling, 1976).

Nos supra designados contratos, o principal contrata o agente (*stakeholder*) para atuar em sua representação e executar um serviço, ficando estabelecido as funções e os deveres de cada um (Areco, 2017). A decisão de contratar gestores que não possuam uma participação no capital da empresa concretiza a teoria de separação entre a propriedade e controlo (Jensen e Meckling, 1976).

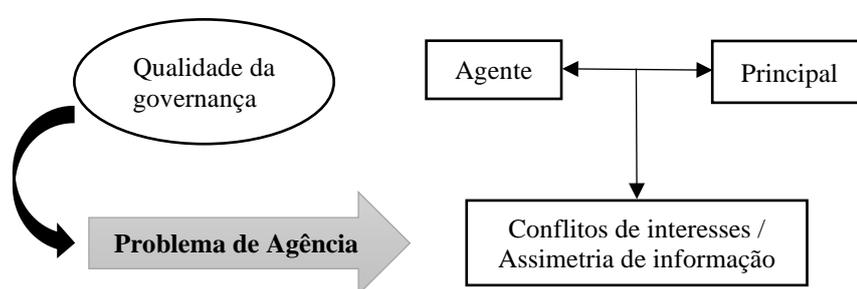


Figura 1: Problemas de agência associados à governança corporativa

Fonte: Adaptado de Revista Espacios (Kappel et al., 2016)

Numa primeira análise, segundo Sami et al., (2011) e Areco (2017) o problema surge devido não só a interesses divergentes e assimetrias de informação, como também para Eisenhardt (1989), do facto de a monitorização, efetuada com o objetivo de diminuir os conflitos, ter associado grandes custos de agência. Nunes (2019) acrescenta que estes representam problemas importantes, tanto financeiros como não financeiros, visto que resultam numa perda de valor para os principais. No setor bancário os custos de agência tendem a ser elevados, dado que os bancos são obrigados a manter sob forma confidencial as informações sobre os seus clientes.

Com efeito, o grande problema desta teoria surge porque as pessoas têm interesses distintos e cada um age em função dos seus interesses pessoais (Areco, 2017). Os conflitos de interesses podem decorrer de diversas situações e com diferentes intervenientes. Jensen e Meckling (1976), identificam alguns dos tipos de conflitos de interesses que acontecem com maior regularidade, nomeadamente entre:

- acionistas e gestores de topo- é caracterizado pelo facto de o bem-estar do acionista depender das ações do gestor, sendo este último quem detém mais informação sobre o negócio;

- credores e acionistas- são frequentes quando os acionistas são incentivados a trocar os seus ativos por outros mais rentáveis, acabando por repercutir os seus aconselhamentos mais arriscados nos credores menos informados. O custo associado a este conflito de interesses obriga os credores a recolherem, estudarem e analisarem a informação histórica da empresa (Nunes, 2019);
- acionistas majoritários e acionistas minoritários- surge quando os acionistas com maior poder de decisão, através da sua influência ou da escolha de equipas, utilizam para benefício próprio o conhecimento que detêm da gestão, controlo e da regulamentação (Banco de Portugal. 2016).

No caso particular do setor bancário existem muitas situações que segundo Levine (2004) podem dar origem a conflitos de interesses, não só pelo número de partes interessadas (acionistas, gestores, depositantes e o regulador), mas também por muitos deles estarem relacionados com a própria atividade normal e pelas características do banco. Por exemplo quando o banco público concede empréstimos a uma empresa e os membros do conselho tem algum interesse financeiro subjacente (BCSB, 2015).

Importa referir que o este setor se baseia em dois interesses distintos: o interesse público, no qual estão incluídos todos os interesses dos clientes, contribuintes e investidores e o interesse privado, ou seja, o interesse interno da instituição, dos gestores e dos acionistas (Ciancanelli e Gonzalez, 2000).

Desta forma, a regulamentação e supervisão bancária têm efeitos muito significativos no mercado e no controlo interno das instituições (Heremans, 2007). A existência de um sistema de governança estabelece regras de monitorização, delegando poderes aos conselhos que constituem a instituição, por forma a minimizar todos os conflitos de agência existentes (Areco, 2017). Além disso um sistema de governança condiciona, igualmente, a ação do principal e do agente, ou seja, existe um controlo mais intrusivo com o objetivo de prevenir uma conduta inapropriada delimitando a ação dos intervenientes (Ciancanelli e Gonzalez, 2000).

Em suma, de acordo com Tillema e Ter Bogt (2016), a teoria da agência é relevante tanto para instituições regulamentadas como para não regulamentadas, salientando ainda que os problemas de agência são questões comuns em instituições de maiores dimensões, nas quais os relacionamentos entre os agentes e os principais são caracterizados pela falta de confiança, acordos formais e uma clara separação de papéis, o que influencia o interesse próprio de cada individuo.

2.2.1 Prevenção de conflitos de interesses

Para mitigar o supra mencionado risco de conflitos de interesses, é importante que as instituições tenham um modelo com regras escritas e específicas de prevenção, comunicação e sanção de modo a conferir maior transparência a todas as transações realizadas na organização (Banco de Portugal, 2016).

Deste modo, é essencial a presença de um sistema que estabeleça regras e poderes para o Conselho de Administração, auditoria externa, órgão de fiscalização e restantes órgãos e comissões. É da competência do Conselho de Administração e do órgão de fiscalização garantir que a governança, ou seja, os procedimentos definidos estão a ser cumpridos internamente por todos os membros. Estes órgãos têm, igualmente, o dever de divulgar os possíveis conflitos de interesses para que os mesmos sejam resolvidos a tempo (Stavrinakis, 2007).

Adicionalmente, o Banco de Portugal (2016) afirma que, no que diz respeito à tomada de decisão, é imprescindível ter cautela em relação à acumulação de diversos cargos ou responsabilidades nomeadamente, de administrador executivo com funções sociais em entidades que detêm participações na instituição ou mesmo a acumulação de cargos do responsável de gestão de risco, auditoria interna ou *compliance*.

Além disso, com a publicação de vários Avisos, o BdP, tem, de facto, enfatizado a importância de segregação de funções, sem prejuízo da relevância do controlo e da supervisão, principalmente para instituições com uma estrutura opaca, aconselhando que as mesmas devem ser reestruturadas (Banco de Portugal, 2016).

Por outro lado, segundo Ciancanelli e Gonzalez (2000), mesmo sendo o setor bancário um setor regulado, os conflitos de interesses continuam a existir e, neste sentido, vários autores afirmam que podem ser mitigados através de incentivos aos gestores para que estes sejam portadores de risco, uma vez que assim garante que os comportamentos, bem como as ações dos gestores, beneficiam tanto o interesse da instituição como dos interesses pessoais.

2.2.2 Transparência da informação

Na sequência das características acima descritas que caracterizam o setor bancário, os bancos operam num ambiente sensível, concedem empréstimos a indivíduos, a entidades, financiam empresas e interagem com bancos centrais e com o Governo, ou seja, tudo

operações que, de alguma forma, podem resultar na falta de transparência bancária (Ungureanu, 2008).

Apesar da atividade bancária ser confidencial e restrita, existem algumas informações que os bancos se encontram obrigados, anualmente, a divulgar (Ciancanelli e Gonzalez, 2000). O BCSB (2015) destaca: informações sobre o recrutamento e seleção dos membros da administração e outros órgãos sociais, bem como informações sobre novas funções criadas e do número de vezes que eles se reúnem. Andres e Valledado (2008) acrescentam que a divulgação por parte do Conselho de Administração, de eventuais riscos pode ser usada como forma de sinalizar e demonstrar que a empresa está consciente dos riscos por forma a obter bons resultados e, neste sentido, aumentar a confiança dos seus clientes.

Além disso, deve ser divulgado o relatório anual dos bancos, de forma pública, na página oficial das respetivas entidades com a descrição de algumas áreas críticas, nomeadamente a estrutura organizacional, a estrutura de incentivos, a área de gestão de riscos e ainda, o código de conduta ético (Stravrinakis, 2007).

Importa, igualmente referir que, as empresas detidas pelo Estado têm responsabilidades acrescidas. Devido à intervenção estatal, as instituições transmitem aos seus clientes e investidores uma segurança adicional visto que, em situações de crises financeiras, em regra geral, o Estado apoia a recapitalização dos bancos e, desta forma, desenvolve uma exigência superior no que diz respeito a relatórios detalhados e transparentes. Por isso é frequente que se considere as instituições públicas são pioneiras no desenvolvimento do setor (Yeyati, 2005).

Neste sentido, é importante que, enquanto instituições pioneiras, estas influenciem as outras entidades a disponibilizarem informações relevantes para aumentar a confiança dos clientes, investidores, acionistas, potenciando o crescimento do setor bancário (Yeyati, 2005). A influência do Governo na transparência de informação é fundamental, visto que, o mesmo, enquanto representante da sociedade deve exigir regularmente a divulgação de informações precisas e fiáveis e, quando necessário deve denunciar os transgressores (Levine, 2004; Polo, 2007).

Assim, de facto, uma boa governança deve criar diretrizes que promovam o controlo e a gestão de forma transparente para todos os acionistas, clientes e outras partes interessadas (Stavrinakis, 2007).

2.3 Modelos de estruturação organizacional

De acordo com o artigo 278º do Código das Sociedades Comerciais, existem 3 modelos de governança opcionais: o Modelo Latino, o Modelo Anglo-Saxónico e o Modelo Dualista. Estes distinguem-se pela forma como são delegados os poderes, as responsabilidades que têm por cada tomada de decisão e as competências da Assembleia Geral, do Conselho de Administração e do Órgão de Fiscalização.

No Modelo Latino referenciado pelos artigos 278º nº 1 a) e 413º do Código das Sociedades Comerciais, a sociedade, tal como é evidenciado pela figura 2, é constituída pelo Conselho de Administração, Conselho Fiscal ou Fiscal Único, podendo incluir o Revisor Oficial de Contas (ROC). De acordo com Silva et al. (2006), este é considerado o modelo mais comum nas sociedades anónimas portuguesas. O Conselho de Administração deve ser constituído por diversos administradores executivos e não executivos com funções de “gerir as atividades da sociedade, com boa diligência e no interesse da sociedade, tendo em conta o interesse dos sócios e trabalhadores”. É frequente nas empresas em que existe uma clara separação de poderes entre o Presidente do Conselho de Administração e do Presidente da Comissão Executiva.

Segundo Batista (2009), uma das características mais importantes deste modelo está relacionada com a junção das responsabilidades e funções de controlo e gestão no mesmo órgão.

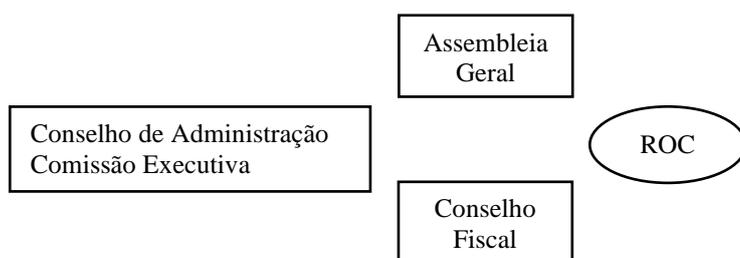


Figura 2- Composição do Modelo Latino

Fonte: Adaptado: Instituto Português de Corporate Governance (2011)

Nos termos dos artigos 278º nº1 b) e 413º do Código das Sociedades Comercial, o Modelo Anglo-Saxónico, tal como é evidenciado pela figura 3, é composto pelo Conselho de Administração, incluindo uma Comissão de Auditoria e um ROC. Segundo Campos et al. (2016), este modelo foi criado para defender os interesses e funções dos acionistas. Silva et al. (2006), afirmam que é um modelo não só caracterizado pela constante

divulgação de informação ao mercado, como também por valorizar o Comité de Auditoria, que tem a função nomear e, conseqüentemente, despedir o auditor externo.

Segundo Batista (2009), um dos pilares-chave deste modelo está relacionado com a independência dos membros que desempenham as funções de controlo e a especialização de funções através de comités.

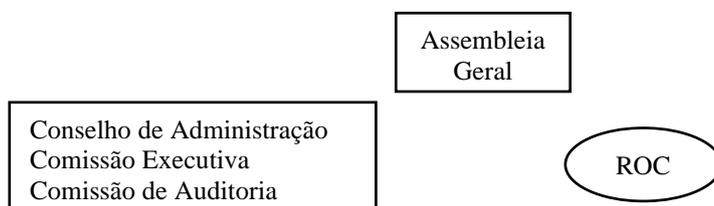


Figura 3- Composição do Modelo Anglo-Saxónico

Fonte: Adaptado: Instituto Português de Corporate Governance (2011)

Por último, o modelo Dualista, de acordo com os artigos 278º nº1 c) e 413º do Código das Sociedades Comerciais a administração e fiscalização da sociedade, é constituída, tal como é evidenciado pela figura 4, pelo Conselho de Administração Executivo, Conselho Geral e de Supervisão e pelo ROC. Conforme Campos et al. (2016), é comum a adoção do Modelo Dualista em instituições financeiras e em sociedades em que uma parte do capital seja detido e controlado por acionistas minoritários. Não obstante, Silva et al, (2006) salientam que, neste modelo, deverá existir uma evidente segregação de funções entre o Presidente do Conselho Geral e o Presidente da Direção. Regra geral, os acionistas reúnem-se uma vez por ano, para avaliar e monitorizar o trabalho do Conselho Geral e dos Órgãos de Direção bem como as tomadas de decisões por forma a mitigar possíveis falhas.

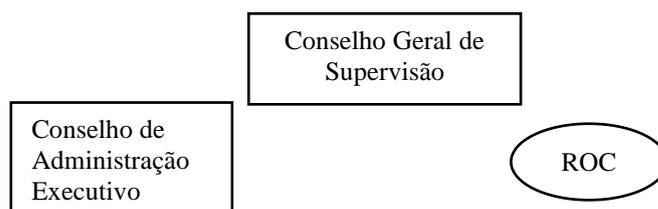


Figura 4- Composição do Modelo Dualista

Fonte: Adaptado: Instituto Português de Corporate Governance (2011)

Em face do exposto, independentemente do modelo que as instituições adotem, é necessário que estas assumam a obrigação de garantir que os seus órgãos cumprem não só as suas funções e competências como também se responsabilizem pelos seus atos conscientes ou inconscientes, promovendo, desta forma, uma gestão adequada e prudente em qualquer instituição (Banco de Portugal, 2016).

2.4 Governança no setor bancário

O sistema de governança corporativa nas instituições financeiras teve especial enfoque na sequência das crises financeiras sentidas em 2007 sendo que, por detrás dessas crises estava uma fraca governança e uma má gestão de risco de alguns bancos (Levine, 2004; Mulbert 2010; Adnan et al., 2011).

Estes autores afirmam que os erros cometidos na gestão das instituições financeiras tornaram o setor financeiro mais frágil. Apesar da crise ter ajudado a esclarecer que as regras de uma boa governança são essenciais, mas não são tudo, é também importante que os líderes tenham uma dimensão ética e competências profissionais adequadas à responsabilidade que exercem (Banco de Portugal, 2016).

Neste sentido, uma governança apropriada é fulcral no setor bancário visto que o mesmo desempenha um papel muito importante na economia e na sociedade (Adnan et al., 2011). Gandy (2006) acrescenta que os colapsos e perdas do sistema bancário tiveram origem num fraco sistema de governança e, neste sentido, as boas práticas tornaram-se uma questão essencial para os reguladores de todos os países.

Embora existam muitas pesquisas sobre este tema, poucos autores escrevem sobre o setor público bancário, existindo uma incerteza que norteia o assunto (Ciancanelli e Gonzalez, 2000).

Primeiramente, tal como tem vindo a ser referido, importa ter presente que os bancos devem ser vistos de forma isolada.

Macey e O'Hara (2003) referem que uma das características que distingue os bancos das outras empresas é a sua estrutura de capital. Segundo Nunes (2019), a estrutura é diretamente afetada pelos reguladores que fixam mínimos de capital social por forma a não só mitigar riscos excessivos como também elevados custos de agência. Tendencialmente, os bancos têm pouco património associado, visto que é frequente receberem cerca de 90% do seu financiamento de dívidas. São, ainda, considerados intermediários financeiros, uma vez que os seus ativos, normalmente, são usados em empréstimos e os seus passivos estão, regularmente, em depósitos que emitem para credores e depositantes (Macey e O'Hara, 2003).

Tendo presente a supra referida diferença, constata-se que os bancos têm um papel fulcral no funcionamento das empresas na medida em que concedem empréstimos de forma a potenciar o desenvolvimento das suas atividades (Polo, 2007). Adicionalmente, têm também a responsabilidade de guardar as poupanças dos clientes e investidores, de

forma a garantir que os montantes dos clientes não são geridos de forma abusiva (Banco de Portugal, 2016).

Não obstante de o bom desempenho de um banco melhorar a saúde do sistema bancário, o contrário também se verifica, isto é, a falência de um banco influencia o funcionamento do setor bancário, como um todo (Ungureanu, 2008). No entanto, segundo Megginson (2004) e Yeyati (2005), existem determinadas situações que afetam o setor bancário de forma geral, tais como: o foco de um banco num único segmento de negócio financeiro, investimentos muito acima da média do setor, a inexistência de uma análise prudente e clara de rácios de solvabilidade e riscos.

Assim no setor bancário, devido ao impacto significativo que tem na economia e consequentemente as responsabilidades que daí advêm, é necessário que o sistema de governança determine padrões adequados para manter as instituições financeiras numa posição competitivamente favorável no mercado (Ungureanu, 2008).

O sistema de governança dos bancos baseia-se, essencialmente, em mecanismos regulatórios externos e internos, que contribuem para disciplinar os gestores, controlar a política do banco, permitem ainda influenciar as estratégias de risco e garantir que os interesses das partes interessadas estão corretos com os da instituição (Ciancanelli, Gonzalez, 2000). Ajudam, também, a definir a estratégia e os objetivos do banco, selecionar os elementos de supervisão e de controlo, proteger os interesses dos clientes, bem como as obrigações dos acionistas, alinhar a gestão do banco com as leis e regulamentos aplicáveis (BSCB, 2015).

Atualmente a regulamentação é uma característica fundamental e transversal para a gestão bancária em todo o mundo (Andres e Valleado, 2008; Hopt, 2011).

A regulamentação é vista como uma força externa que tem impacto no setor bancário como um todo, ou seja, tanto a nível macroeconómico como também ao nível dos bancos individuais, tendo efeitos muito específicos no mercado e nas instituições. O poder dos mercados para disciplinar os bancos é condicionado por barreiras à entrada que incluem: fusões, aquisições, custos fixos elevados, fidelidade dos consumidores às marcas e barreiras legais (Ciancanelli, Gonzalez, 2000).

Segundo Macey e O'Hara (2003), apesar dos mecanismos regulatórios externos terem um papel muito importante de controlo e supervisão do sistema bancário, as responsabilidades da Assembleia Geral e do Conselho de Administração são igualmente relevantes e não podem ficar esquecidas.

Ora, uma boa governança exige uma clara segregação de funções do Conselho de Administração, Conselho Executivo, Órgão de Gestão e Comitês Especializados de Auditoria e Gestão de Risco. Pelo que a adequada separação deve obrigar um elevado nível de independência que cada função exige (Macey e O'Hara, 2003).

Assim, a Assembleia Geral tem como dever eleger os membros dos órgãos sociais, exceto quando esteja previsto nos respetivos estatutos algo no sentido oposto (Banco de Portugal, 2016). O Conselho de Administração tem a responsabilidade de liderança, tomada de decisão, supervisão, controlo e gestão corrente da instituição, ou seja, zelar pelo alinhamento dos interesses da instituição (Andres e Vallelado 2008).

Considerando a importância do Conselho de Administração para o funcionamento do banco e, por sua vez, para a economia dos países, Andres e Vallelado (2008) nomearam alguns dos fatores do Conselho de Administração que influenciam a estrutura interna bancária, nomeadamente: um menor Conselho de Administração permite um aconselhamento e controlo mais preciso e deve ser constituído por membros não executivos e independentes com habilitações essenciais para exercer funções.

Sempre que o órgão de administração seja constituído, em simultâneo, por administradores executivos e administradores não executivos é necessário garantir a separação dos cargos de Presidente da Comissão Executiva e de Presidente do Conselho de Administração (Banco de Portugal, 2013). Acresce que, segundo as diretrizes do Banco Central Europeu (BCE), o Conselho de Administração deve nomear diretores independentes e não executivos bem como promover a existência de reuniões anuais por forma a perceber se os objetivos estão alinhados com os parâmetros inicialmente definidos (Stavrínakis, 2007).

A diversificação dos membros e a diversidade de género são, na opinião de Moussa (2019), requisitos de grande importância. A presença no Conselho de Administração de mulheres e membros estrangeiros é referida por muitos autores como sendo imprescindível, visto que promove a inovação, a aquisição de novos hábitos, diferentes conhecimentos, novos métodos de trabalho, promovendo, por isso, um ambiente mais propício para eventuais mudanças e um fator chave para resolução e prevenção de problemas ou conflitos.

Deste modo, quando ocorre algum problema é da responsabilidade da Assembleia Geral e dos acionistas proceder à apreciação geral da administração e fiscalização, sendo que os acionistas podem destituir o Conselho de Administração e o Conselho Fiscal, se for devidamente justificado (Artigo 455º do Código das Sociedades Comerciais).

O órgão de fiscalização e o BdP desempenham um papel fundamental na governança bancária, mais precisamente no que concerne ao controlo e monitorização da instituição de crédito. A maioria dos membros do órgão de fiscalização devem ser qualificados e independentes, sendo que esta é uma condição necessária para decidirem de forma válida e fiável (Banco de Portugal, 2016).

Em suma, numa realidade perfeita, os bancos devem ter uma supervisão eficaz, uma gestão de risco rigorosa, um controlo permanente, devem ser compostos por elementos com qualificações necessárias e ainda, ser constituídos por comités especializados e independentes (BSCB, 2015).

2.5 Papel do Estado no setor público bancário

O Estado tem, no setor público bancário, uma grande importância. Com efeito, este tem ação indireta na regulamentação e supervisão cujo objetivo é assegurar o bom funcionamento da instituição e conseqüentemente a estabilidade do sistema económico (Shleifer, 1998). Considerando que os bancos proporcionam garantia de liquidez ao setor e são fundamentais para a economia e para a sociedade, caso haja a falência de um banco público, pode ter repercussões noutros bancos e na economia. Assim, a intervenção estatal é fundamental para antecipar este tipo de cenários que originam crises económicas nacionais e mundiais.

Neste sentido, os bancos públicos ao serem detidos pelo Estado, é-lhes exigido um controlo e uma gestão preventiva e assertiva por forma a mitigar possíveis falhas que possam vir a existir em bancos privados. Este controlo é feito não só pela supervisão e regulamentação que envolve o setor bancário como um todo, mas também por mecanismos dos próprios bancos públicos, vistos de forma individual (Yeyati 2005).

Moussa (2019) considera que a presença de diretores estatuais limita o sistema de governança dos bancos, na medida em que podem envolver-se em projetos mais arriscados, sem garantias, ou não serem imparciais com clientes de natureza política.

No entanto, as influências políticas aos bancos estatais acontecem em todo o mundo, permitindo que as empresas ligadas politicamente tenham diversos benefícios nomeadamente: empréstimos bancários favoráveis com taxas de juros mais baixas e índices de alavancagem altos (Chiu et al., 2013).

Assim, segundo Chiu et al. (2013), a maioria dos estudos indica que os bancos públicos são frequentemente sujeitos a influências políticas e que os empréstimos bancários concedidos são controlados pelo Governo.

2.6 Governança corporativa e a gestão de risco

O sistema bancário, dada a sua natureza, está sujeito a diversos riscos que incluem: risco de crédito e risco de contraparte, risco residual, risco de concentração, risco de titularização, risco de mercado, as taxas de juro e operações internas, risco operacional, risco de liquidez e risco de alavancagem excessiva, tal como é descrito no artigo 115º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF). Neste sentido, o desenvolvimento de regras e procedimentos de governança é visto como o primeiro mecanismo para mitigar alguns dos riscos bancários (Andres e Vallelado, 2008).

Numa gestão de risco adequada, o foco está em melhorar as políticas de avaliação e comunicação contínua sobre questões de risco. A comunicação é um dos princípios fundamentais, visto que uma gestão de risco eficiente deve promover a conscientização e incentivar a comunicação aberta e regular bem como desafiar a tomada de decisão em relação aos riscos em toda a organização (BCSB, 2015).

Neste sentido, a governança e a gestão de risco devem estar permanentemente alinhadas pois ambas requerem sistemas de controlo internos eficientes.

Ao Conselho de Administração, sendo o responsável pelo risco, cabe-lhe não só a definição do perfil de risco, assim como a revisão e tolerância ao risco (Banco de Portugal 2016). Segundo Ciancenalli e Gonzalez (2000), o órgão de supervisão, deve aprovar todas as estratégias de risco e ser responsável pela sua implementação e supervisão e rever periodicamente as políticas relativas ao risco.

As instituições de crédito de maiores dimensões devem ser constituídas por um comité de risco composto por membros independentes não executivos que tenham conhecimentos, qualificações e experiência para monitorizar as transações (Malik e Naushad, 2015) A existência de um comité de risco determina que haja elementos especializados que possuem maior envolvimento na avaliação de risco (Banco de Portugal, 2016).

No entanto, nos termos da alínea l do artigo 115º do RGICSF, nas instituições de menor dimensão cabe ao órgão de fiscalização as funções do comité de riscos. Funções essas que incluem: alertar e auxiliar o órgão de administração na supervisão da estratégia

de risco e apresentar, caso necessário, correções à administração, reavaliar os serviços disponibilizados aos clientes, analisar regularmente o risco, a liquidez e as expectativas quanto aos resultados. Tendo em consideração que têm permanentemente acesso à situação de risco da instituição de crédito, é da sua responsabilidade determinar a natureza, o formato, a quantidade e a frequência da informação do risco que devem receber.

O comité de risco nos bancos com uma atividade complexa e de maiores dimensões deve ter reuniões regulares e ser constituído por um diretor independente, o denominado CRO (*Chief Risk Officer*) e por membros qualificados também eles independentes (Aebi et al., 2012). A comissão é obrigada a supervisionar, a reavaliar anualmente as políticas do banco, definir estratégias de gestão de risco e, igualmente, avaliar todos os riscos (BCSB, 2015).

O CRO, nos termos da alínea m do artigo 115º do RGICSF, deve exercer a sua função em exclusividade, participando na definição da estratégia de risco, nas decisões e avaliações relativas ao mesmo. Deve ainda reportar situações de risco material diretamente ao Conselho de Administração (Aebi et al., 2012).

A governança, com objetivo de estimular uma gestão de risco prudente, obriga a existência de três linhas ação. A primeira linha, conhecida como linha de negócios, pretende identificar e gerir risco detetado. A segunda linha é responsável pelo controlo frequente e reporte dos riscos detetados. E por fim, os membros da terceira linha têm como principal função realizar auditorias internas e independentes para garantir que a governança bancária assim como as suas políticas são eficazes e estão a ser devidamente cumpridas (BCSB, 2015).

Em Portugal tem sido comum o favorecimento da concessão de crédito a acionistas com maior poder em montantes que excedem os limites conciliáveis com uma boa gestão de risco e em condições benéficas do que o estabelecido pelo mercado, através do uso abusivo das poupanças dos clientes (Banco de Portugal, 2016).

Para mitigar estas transações é fundamental que a instituição tenha uma gestão de risco sã, prudente e eficiente à luz da governança e que seja feita, com frequência, uma revisão dos limites máximos da concessão de crédito a partes relacionadas, permitindo desta forma não só atualizar a estratégia de risco dos bancos como servir para evitar possíveis conflitos de interesses (Banco de Portugal, 2016).

Em suma, considerando que, regra geral, os investidores são avessos ao risco, estes procuram minimizar o risco considerando o retorno que irão obter dos investimentos

efetuados. Assim, quando os bancos determinam valores muito elevados para a concessão de crédito, os investidores que fazem pedidos de financiamento são identificados como sendo de maior risco, uma vez que dificilmente terão a capacidade financeira de pagar o crédito. Neste sentido, um dos principais objetivos do sistema de governança relacionado com a gestão de risco consiste na criação de regras e procedimentos que impeçam o gestor de contribuir para as transações que expõem o investidor a um nível de risco mais elevado do que ele pode pagar e do que é aceite pelo mercado (Ciancanelli e Gonzalez, 2000).

2.6.1 Riscos resultantes da atividade bancária

As instituições financeiras, considerando a sua atividade, devem realizar uma eficiente gestão de riscos bancários. Segundo Amaral (2015: 37) “o risco é um elemento que existem em todas as atividades da nossa vida”. Com efeito, os riscos bancários devem ser entendidos como uma “incerteza quanto à potencialidade de ganho como a exposição à perda”. Segundo o autor, os riscos bancários estão organizados em três categorias: riscos financeiros, riscos não financeiros e outros riscos, ou seja, riscos que não estão determinados e, quando ocorrem, provocam prejuízos no sistema financeiro.

Os riscos financeiros dos bancos são fortemente estimulados pela legislação em vigor e destacam-se os seguintes: risco de mercado, de liquidez e de crédito. No que respeita ao risco de mercado, este resulta da eventualidade de perdas que alterem os preços de mercado (Amaral 2015). Para solucionar a possibilidade de ocorrer este risco, nos termos da alínea r do artigo 115º do RGICSF, as instituições devem dispor de capitais internos adequados para cobrir eventuais riscos.

A crise financeira, sentida a nível global, reforçou a importância do risco de liquidez no setor bancário, visto que representa a garantia de os bancos concederem crédito em função dos compromissos assumidos (Amaral, 2015: 38).

Dos riscos bancários supra designados, o risco de crédito é considerado por vários autores como o risco principal da atividade bancária, sendo definido como a “perda por incumprimento de pagamento pela contraparte”. Face ao exposto, dado o impacto significativo dos empréstimos na atividade dos bancos, é necessário fazer uma gestão prudente, por forma a melhorar o desempenho em função dos riscos assumidos e levando sempre em consideração que o setor bancário é um setor regulado e supervisionado (Amaral, 2015: 38).

Com as crises financeiras, o risco de crédito foi avaliado e, segundo Ciancanelli e Gonzalez (2000), na altura da crise a concessão de crédito era feita com base na experiência e não tendo em conta os regulamentos. Neste âmbito, foram concedidos crédito a empréstimos e efetuadas transações muito arriscadas.

Ora, para se obter uma gestão eficiente é necessário mitigar algumas falhas. Para tal, o sistema de avaliação de risco deve ser independente e baseado em dados históricos (Banco de Portugal, 2016) e, de acordo com o artigo 115º do RGICSF, fundamentado com critérios sólidos. Segundo Amaral (2015), antes de se conceder algum crédito, é necessário um grande rigor e uma grande atenção às condições fixadas, nomeadamente garantias pessoais, reais ou outras.

A gestão de risco nos bancos públicos deve ser vista de forma particular, visto que estas entidades assumem especial importância no alerta dos riscos bancários, incluindo o risco de crédito, uma vez que através do efeito de sinalização conseguem facilmente alertar todo o mercado e ajustar e resolver eventuais falhas (Yeyati, 2005).

Neste seguimento, importa ter em consideração que, ao nível da concessão de crédito e do risco de falência, os bancos públicos, por serem detidos pelo Estado, proporcionam uma maior segurança, por não estarem tão dependentes das fases do ciclo económico, expansão e recessão, conseguindo manter uma tendência constante do nível de concessão de crédito (Yeyati, 2005).

Face ao exposto, Ciancanelli e Gonzalez (2000), consideram que uma governança consistente previne os riscos que possam advir de determinadas transações que, nos termos da regulamentação em vigor, mitiga possíveis erros através de regras e critérios previamente definidos tal como é abordado no tópico seguinte.

2.7 Regulamentação do setor financeiro

A regulamentação consiste no estabelecimento de regras e mecanismos que permitem o funcionamento das atividades por forma a garantir a estabilidade do sistema financeiro (Shleifer, 1998).

De acordo com a Associação Portuguesa de Bancos (APB), o sistema financeiro é constituído por todas as instituições financeiras que têm como objetivo garantir “a canalização da poupança para o investimento nos mercados financeiros, através da compra e venda de produtos financeiros” (APB, 2020).

A regulamentação bancária enquadra a legislação aplicada ao setor bancário, incluindo a atividade e constituição das instituições bancárias. É considerada uma forma de governança externa que, através conjunto de requisitos quantitativos e qualitativos, garante que as instituições financeiras operam de acordo com princípios aceites de forma a salvaguardar a estabilidade económica (Banco de Portugal, 2016). A existência de um regulador determina que o sistema bancário seja visto de forma isolada comparativamente a empresas não reguladas visto que a regulamentação limita a tomada de decisão de todo os elementos da instituição (Laeven e Levine, 2009; Ranti, 2011).

Em Portugal, as instituições de crédito são reguladas pelo RGICSF emitido pela Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) e aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, republicado pela Lei n.º 35/2018, de 20 de julho. Acresce que o RGICSF incorpora a legislação definida na União Europeia, definida nos acordos denominados: Basileia II e III; rege o acesso e a atividade das instituições de crédito e sociedades financeiras, define a separação dos poderes e, também, determina o exercício de supervisão.

Nos termos do artigo 2º-A do RGICSF, uma instituição de crédito é "a empresa cuja atividade consiste em receber do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis e em conceder crédito por conta própria" como por exemplo, os bancos, as caixas económicas, a Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo, as instituições financeiras de crédito entre outras.

Na sequência da crise bancária, o RGICSF, através do Decreto-Lei n.º 157/2014, definiu um conjunto de regras e procedimentos adequados aos órgãos de administração e fiscalização, por forma a garantir a independência, qualificação e experiência dos mesmos. Determinou que cabe à própria instituição (acionistas) definir quais as melhores pessoas para exercer os cargos (Almeida, 2019).

As crises bancárias, as rápidas mudanças tecnológicas, a globalização e a importância dos bancos para a economia, tornaram o setor financeiro, inegavelmente, mais robusto e sólido (Ungureanu, 2008) e, neste sentido, "a regulamentação evoluiu significativamente, tornando-se mais exigente em matéria de identificação e quantificação de riscos, focando-se na avaliação da resiliência e capitalização das instituições e estabelecendo incentivos às boas práticas de gestão, nomeadamente através da segregação entre as funções de risco de negócio e da recomendação de práticas de remuneração assentes em incentivos alinhados com o interesse de longo prazo da instituição " (EY, 2019: 87).

A evolução da regulamentação caracterizou-se pela entrada em vigor de legislação que potenciou o crescimento do mercado, destacando-se *Principles for Management of Credit Risk*, Instrução n.º 72/96, de junho, Aviso n.º 3/2006, de 9 de maio e Aviso nº 5/2008, de 1 de julho (Almeida, 2019).

2.8 Supervisão bancária

Segundo o APB (2020), a supervisão permite monitorizar não só a aplicação das regras definidas através da regulamentação, como também controlar se estas estão a ser cumpridas.

O Sistema Financeiro Português tem por base um modelo de supervisão institucional especializado, cujo principal objetivo é garantir o seu equilíbrio, a solidez e a eficiência do seu funcionamento estando deste modo dividido em três segmentos de mercado: (i) mercado bancário, (ii) mercado financeiro e (iii) mercado segurador (APB, 2020).

Em Portugal existem três organismos encarregados da supervisão no setor financeiro: O BdP, que regula e fiscaliza a venda de produtos e serviços bancários (depósitos e crédito), e é o responsável pela supervisão dos meios de pagamento; a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, que tem funções semelhantes no que diz respeito a produtos seguradores e a CMVM, que regula e fiscaliza a venda aos clientes de valores mobiliários, bem como o funcionamento dos respetivos mercados (Banco de Portugal, 2016). A nível europeu, a supervisão e regulação bancária estão ao cargo do BCE.

No que se refere à supervisão, podemos considerar a existência de dois tipos de supervisão: (i) supervisão prudencial e (ii) supervisão comportamental. Enquanto a supervisão prudencial se preocupa com a estabilidade financeira e com a segurança dos depósitos que lhe são confiados, a supervisão comportamental tem como principal preocupação garantir que a divulgação de informação é constante e consistente. Deste modo a transparência, equidade e justiça são pilares-chaves desta supervisão. Independentemente da opção de supervisão, é fundamental que estas se complementem, uma vez que têm um papel fulcral no desempenho das instituições (Banco de Portugal, 2016).

Em Portugal, a supervisão prudencial constitui a quarta linha de defesa das instituições bancárias, sendo executada pelo BdP, que supervisiona as pessoas, instituições, estruturas e procedimentos utilizados na atividade bancária, de forma a

garantir o controlo das instituições bancárias, tendo sempre presente o risco associado (Banco de Portugal, 2016). E numa primeira fase, autorizar a constituição das instituições de crédito e sociedades financeiras. Segundo Ranti (2011) a supervisão prudencial determina que os bancos mantenham o capital adequado ao risco, sistemas de aviso prévio para garantir a estabilidade e o controlo do sistema financeiro e proteger os depósitos que lhes são confiados.

Após as crises bancárias nacionais e internacionais, e com a entrada em vigor do RGICSF e do Despacho n.º 1041- B/2017, tentou-se estabelecer novos modelos e regras de supervisão. Ora, estabelece-se que a função de supervisão do BdP deve ser baseada numa supervisão preventiva, isto é, realizar reuniões periódicas por forma a ter não só conhecimento dos processos internos como também das tomadas de decisão relevantes para a instituição (Banco de Portugal, 2013).



Figura 5- Organograma da estrutura hierárquica à luz da governança

Fonte: Banco de Portugal (2020)

Adicionalmente, o BdP tem ainda as seguintes funções: participar no quadro de Mecanismo de Supervisão Único, desenvolver planos para resolver falhas, elaborar medidas que eliminem eventuais problemas, emitir recomendações e acompanhar sistematicamente a atividade das instituições (Decreto Lei-142, 2013).

O RGICSF permitiu, igualmente, reforçar os poderes do BdP em caso de incumprimento, por exemplo: tomadas de decisões incorretas, o órgão de supervisão tem a competência de suspender da sua atividade os membros da administração e fiscalização (Almeida, 2019).

Acrescenta-se que as três autoridades de supervisão financeira (BdP, CMVM e a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões) se reúnem periodicamente no Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (CNSF), criado em 2000, e

pontualmente, se reúnem, no Comité Nacional para a Estabilidade Financeira (CNEF), criado em 2007 (Banco de Portugal, 2016).

Pelo Decreto-Lei n.º 228/2000, de 23 de setembro, tornou-se essencial: “autoridades de supervisão estreitarem a respetiva cooperação, criarem canais eficientes de comunicação de informações relevantes e coordenarem a sua atuação com o objetivo de eliminar, designadamente, conflitos de competência, lacunas de regulamentação, múltipla utilização de recursos próprios” e, neste sentido surgiu, o CNSF. Este assume simultaneamente “funções consultivas para com o Banco de Portugal” e “funções de coordenação entre autoridades de supervisão” (Banco de Portugal, 2016: 38).

O CNEF foi criado com o propósito específico de aumentar a estabilidade financeira através da criação de processos específicos que sejam rapidamente acionados em caso de crises ou colapsos financeiros (Banco de Portugal, 2016).

Com as crises financeiras internacionais, houve a necessidade de alteração da legislação do setor bancário europeu por forma a torná-lo mais sólido e robusto, isto é, eliminando não só a interdependência entre o setor, como também os diferentes critérios de supervisão adotados nos vários países (Magnus, 2019).

Com a crise soberana, a regulação e supervisão bancária alterou-se, tendo agora uma maior intervenção do supervisor. Além disso, entrou em vigor a União Bancária e o Mecanismo Único de Supervisão e foi ainda introduzido o documento “*Principles for an Effective Risk Appetite Framework*”, o qual estabelece normas do regulador para a gestão baseada no risco (EY, 2019: 87).

A União Bancária tem como intuito possibilitar a harmonização da responsabilidade de supervisão. É um complemento essencial, na medida que determina que todos os bancos da União Europeia sigam as mesmas normas. Com efeito está assente em três elementos, que incluem: 1- a união dos poderes de supervisão prudencial num mecanismo único de supervisão, o BCE, cuja função é supervisionar os bancos de maiores dimensões, 2- desenvolvimento de um mecanismo único de resolução, ou seja, uma autoridade de resolução europeia responsável por atuar sobre os bancos insolventes e 3- criação de um sistema comum de garantia de depósitos, que está atualmente em discussão (Magnus, 2019).

O BCE é, desta forma, desde 4 novembro de 2014, responsável pelo Mecanismo Único de Supervisão de todas as instituições de crédito da área do Euro. É, igualmente, responsável pela elaboração e emissão dos regulamentos bancários, por orientações e instruções gerais direcionadas às autoridades nacionais competentes.

Portanto, de acordo com Magnus (2019), a União Bancária garante que os bancos tenham riscos devidamente calculados, divulguem as suas perdas e riscos e caso sejam encerrados, garantem que quer depositantes quer os investidores têm custos mínimos resultantes dessa ação.

2.9 A tomada de decisão de crédito: uma perspectiva mundial de governança

Em 2006, o autor Bridge Gandy analisou os problemas de governança corporativa associada à tomada de decisão em vários países situados nos quatro continentes (Europa, América, Ásia e África), por forma a tecer comentários comparativos relativamente à evolução histórica da governança do sistema bancário nos diferentes países.

No que diz respeito ao continente asiático, os padrões de governança são muito diversificados, variando de país para país, tal como é evidenciado de seguida. A grande crise financeira sentida em 1997 e 1998 em vários países foi originada por ineficiências da governança no setor financeiro. Neste sentido, os países procuraram corrigir essas ineficiências de governança bancária existentes, por forma a garantir uma melhoria a nível global da tomada de decisão (Gandy, 2006). Rajagopalon e Zhong (2008) acrescentam que a falta de regulamentação e de fiscalização é uma característica comum aos países asiáticos.

Concretamente no sistema financeiro chinês, o Governo controla todos os setores que considera estrategicamente importantes. Deste modo, todas as transações dos bancos chineses eram dirigidas pelo Estado que as controlavam, tornando os bancos ineficientes, com falta de inovação tecnológica e um fraco controlo de riscos (Rajagopalon e Zhong, 2008). Os autores afirmam que a forte influência do Estado afeta negativamente a adaptação a novos padrões de governança.

Segundo o Gandy (2006), a fraca regulamentação da China resultou em muitos casos de corrupção e fraude. Gao e King (2008) realçam que ao longo dos anos existiu uma evidência na corrupção praticada pelos acionistas. A partir de 2013, de acordo com Gandy (2006) a supervisão e regulamentação chinesa foi melhorada, os bancos introduziram gestores externos e independentes e a divulgação passou a ser recorrente.

Na Índia tal como na China, os bancos estatais têm grande influência e são responsáveis por 75% do sistema bancário. Os bancos são considerados instituições financeiras dirigidos pela Lei Bancária. O poder da tomada de decisão está concentrado no Presidente com funções executivas que, normalmente, é eleito pela sua antiguidade.

Inicialmente, as decisões de crédito dos bancos detidos pelo Estado eram influenciadas por favores políticos, no entanto, com a aposta na transparência das tomadas de decisões, tornou-se frequente analisar as mesmas tendo como referência listas públicas (Gandy, 2006).

Em 1998 e 2004, o sistema bancário russo sofreu grandes perdas financeiras tanto ao nível de grandes como de pequenos bancos, que derivaram de um modelo de supervisão frágil ou mesmo inexistente, combinado com a falta de regulamentação no país. Desta forma, desde 2004, a Rússia tem vindo a investir em melhorar as ineficiências regulamentares que, segundo Carthy e Puffer (2002) está em conformidade com os modelos seguidos nos Estados Unidos da América, os quais incidem sobre a transparência de todas as transações, proteção sólida dos direitos e interesses dos acionistas, na divulgação da composição e delação de poderes do órgão de administração, gestão de riscos e conflitos de interesses, nomeação da maioria dos membros independentes para o conselho e criação de comités especializados.

No que concerne ao continente europeu, o Estado sempre apresentou desde cedo uma grande influência no setor bancário e, combinando a ausência de experiência dos órgãos responsáveis pela supervisão, houve uma apetência para os investimentos estrangeiros realizados na década de 90 (Gandy, 2006).

Analisando a governança corporativa dos vários países europeus, é evidente que existem muitas diferenças de país para país. Se, por um lado, a Hungria apresenta uma estrutura incomum, em que as empresas têm uma perfeita divisão do Conselho de Administração, com membros executivos e não executivos e um poder intrusivo do órgão de supervisão. Por outro lado, na Polónia existiram muitos conflitos entre os acionistas, investimentos injustificados, o que provocou roturas no sistema a curto e longo prazo. Em 2004, os problemas associados ao *BRE Bank* resultaram da ausência de supervisão e das ambições dos membros do Conselho de Administração que, mesmo estando o banco em crise, continuaram a investir e conceder créditos sem justificação (Gandy, 2006).

Numa outra perspetiva, a dimensão e a qualidade, da governança entre as instituições financeiras do continente americano é muito variada em todos os países. Com efeito, no Brasil os bancos lideram o caminho percorrido para atingir práticas sólidas de governança (Gandy, 2006).

Ainda no Brasil, a partir de 1976, o mercado brasileiro foi fortemente regulamentado. Foi desenvolvido o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa que, desde cedo, procurou consolidar e partilhar, para que todas as empresas implementassem, boas

práticas de governança (Black et al., 2010) Também no mesmo país, foi criada a Comissão de Valores Mobiliários que segundo Gandy (2006), era responsável por definir diretrizes, segundo as quais as instituições deveriam estar alinhadas no que respeita à governança.

Constata-se a divulgação de informação foram ganhando maior importância ao longo do tempo. Porém, ainda hoje, no Brasil algumas informações sobre a independência dos membros dos Conselhos de Administração de empresas públicas não estão disponibilizadas (Black et al., 2010). Além disso, muitos autores referem que, no final de 2004, o fracasso do Banco Santos, associado à má governança, alertou outros representantes de bancos concorrentes no que diz respeito aos procedimentos que deviam ser adotados (Gandy, 2006).

No que diz respeito ao continente africano, o sistema bancário sul-africano é considerado uma exceção em África, visto que apresenta fortes níveis regulamentares. Além disso, segundo Akinboade e Okeahalam (2003), o continente africano, foi o que nos últimos anos apresentou uma maior evolução no que diz respeito ao sistema de governança.

Em face do exposto, o Gandy (2006) conclui que a grande maioria das insuficiências e/ou falhas do sistema bancário está relacionado com o facto das empresas detidas pelo Estado sofrerem uma grande influência do mesmo nas tomadas de decisão e na forma como estão organizadas e, essencialmente, por não cumprirem os mecanismos e padrões de governança estipulados.

3 Metodologia

A Metodologia “é a aplicação de procedimentos e técnicas que devem ser observados para construção do conhecimento, com o propósito de comprovar sua validade e utilidade nos diversos âmbitos da sociedade.” De forma prática, “examina, descreve e avalia métodos e técnicas de pesquisa que possibilitam a coleta e o processamento de informações, visando ao encaminhamento e à resolução de problemas e/ou questões de investigação (Prodanov e Freitas, 2013: 14)”.

Relativamente ao método científico, este é um conjunto de procedimentos desenvolvidos para alcançar um objetivo. Estes procedimentos são feitos através de pesquisas científicas, ou seja, pesquisas que pretendem resolver problemas (Prodanov e Freitas, 2013).

Para a elaboração desta dissertação o método aqui utilizado é o estudo de caso, este “baseia-se fortemente no trabalho de campo. Estuda uma entidade no seu contexto real, tirando todo o partido possível de fontes múltiplas de evidência como: entrevistas, observações, documentos e artefactos (Ponte, 1994: 2)”. Além disso, YIN (1984: 23) acrescenta que, permite ao investigador examinar atentamente os dados dentro de um contexto específico. São frequentemente usados quando se colocam questões de “como e porquê”, quando o investigador sabe pouco sobre os acontecimentos e estes correspondem a fenómenos inseridos na vida real.

Este método pode ser usado em pesquisas exploratórias, descritivas ou explicativas. Enquanto as pesquisas exploratórias se destinam a obter informação preliminar sobre um tema, as pesquisas descritivas definem como é o caso em apreço. Por fim, as pesquisas explicativas permitem construir uma teoria ou comparar com uma existente (Ponte, 1994).

O âmbito do estudo de caso em apreço é aplicado à CGD em dois períodos distintos: (i) o período compreendido entre 2007 e 2010, o qual foi marcado pelas mudanças resultantes da crise financeira e (ii) o período entre 2011 e 2015 caracterizado pela crescente preocupação da CGD ao nível do sistema de governança. Além disso, foram também adotados dois modelos de governança diferentes que originaram tomadas de decisão também distintas.

Após feito o enquadramento de algumas teorias e disposições legais de governança corporativa associada à tomada de decisão, é importante agora fazer a análise de um caso concreto, de modo a perceber se a teoria e legislação estão alinhadas com a CGD.

Deste modo, o presente estudo de caso tem como objetivo analisar o sistema de governança da CGD, nos dois períodos, por forma a perceber como é que a governança condicionou as principais decisões de concessão de crédito da CGD. Conforme expresso por Bruyne, et al., (1977) afirmam que um estudo de caso é muito importante por “reunir informações numerosas e detalhadas que possibilitem apreender a totalidade de uma situação.”

Além disso, neste estudo de caso aplica-se uma metodologia qualitativa e longitudinal, uma vez que a dissertação analisa os períodos compreendidos entre 2007 e 2015, para permitir visualizar as alterações e a evolução no que respeita às decisões de crédito da CGD. Segundo Richardson (2007), os dois métodos: quantitativo e qualitativo distinguem-se “pela sistemática de trabalho e pela forma de abordar o problema.” O estudo qualitativo “parte de questões ou focos de interesse amplo, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve (Godoy, 1995: 58)” e tem como finalidade a aplicação prática de conhecimentos para a resolução de problemas sociais (Pradanov e Freitas, 2013).

Para realizar a pesquisa com êxito, o investigador deve recolher informação de várias fontes, por forma a, através de uma triangulação de informação, dados, evidências e teorias, ter condições para considerar que a informação recolhida é válida e fiável (Prodanov e Freitas, 2013).

Nesta dissertação, para obter uma boa qualidade de informação, numa primeira fase foi essencial fazer uma pesquisa aprofundada que verte sobre as temáticas de governança associada à tomada de decisão das instituições de crédito e perceber como é feita a sua supervisão. Para recolher a informação pretendida recorri a fontes primárias, nomeadamente ao Relatório e Contas, a Constituição e Regulamentação da CGD para perceber de que forma é que estão distribuídos os poderes e as funções na mesma.

Numa segunda fase, a análise do relatório da Auditora EY, dos dois Relatórios Finais da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), publicados em 2017 e 2019 e Relatórios periciais permitiram-me fazer uma análise longitudinal e perceber a evolução dos problemas da CGD nas diferentes áreas ao longo dos anos, os aspetos críticos de governança e de controlo interno que não estão em conformidade com a teoria. A análise de livros relacionados com a CGD, notícias públicas, vídeos da CPI, reportagens e artigos publicados foi fundamental para o meu estudo crítico e conciso sobre o caso em apreço.

4 O caso da Caixa Geral de Depósitos

4.1 Factos da história

A CGD foi fundada pela Carta de Lei de 10 de abril de 1876 tendo sido, numa fase inicial, administrada pela Junta do Crédito Público, uma instituição de domínio estatal. No entanto, 20 anos depois, ganhou total autonomia em relação à entidade que a administrava (CGD, 2020).

A CGD, aquando da sua criação, tinha como principal objetivo a recolha de depósitos obrigatórios, dispondo também, do recebimento de depósitos voluntários. Por sua vez nenhuma entidade pública permitia depósitos fora da CGD (CGD, 2020).

Com o passar dos anos, a instituição começou a ter capacidade de receber e gerir depósitos voluntários de pequenas quantias e, posteriormente, afirmou-se como estabelecimento de crédito, alargando os limites de financiamento do Estado (CGD, 2020).

Em 1969, a Lei Orgânica alterou o enquadramento jurídico da CGD. Com efeito, a instituição começou a possuir uma estrutura empresarial semelhante às restantes instituições financeiras, passando a ser definida como uma empresa pública com funções relacionadas com o crédito e, ainda, responsável por aprovar regulamentos e organizar serviços (CGD, 2020).

A recente reforma da CGD foi determinada pela alteração do contexto externo e interno em que a instituição se inseria. O RGICSF, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, permitiu regular as atividades de todas as instituições de crédito e sociedades financeiras e, desta forma, igualar a CGD aos restantes bancos no que respeita à sua atividade (CGD, 2020).

A 1 de setembro de 1993, através do Decreto-Lei n.º 287/93 de 20 de agosto, a CGD foi transformada numa sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, designada por Caixa Geral de Depósitos, SA, da qual só o Estado pode ser detentor (CGD, 2020).

4.2 Evolução recente

A CGD é uma sociedade anónima que se rege pela União Europeia, pelo regime do setor público empresarial e pelas leis bancárias ou outras leis que lhe sejam aplicadas e que estejam descritas nos estatutos da mesma (CGD, 2020a).

Nos dias de hoje, enquanto banco público nacional, a CGD, adquiriu dimensão de um banco internacional, que tem como missão “a criação de valor para a sociedade portuguesa, prestando serviços bancários de qualidade aos particulares e às empresas, contribuindo assim para a melhoria do bem-estar das famílias portuguesas e para o desenvolvimento do setor empresarial (CGD, 2020a: 12)”.

A sua atividade é desenvolvida através de agências presentes em 30 países e quatro continentes, possibilitando desta forma uma grande diversidade de produtos e serviços (CGD, 2020a).

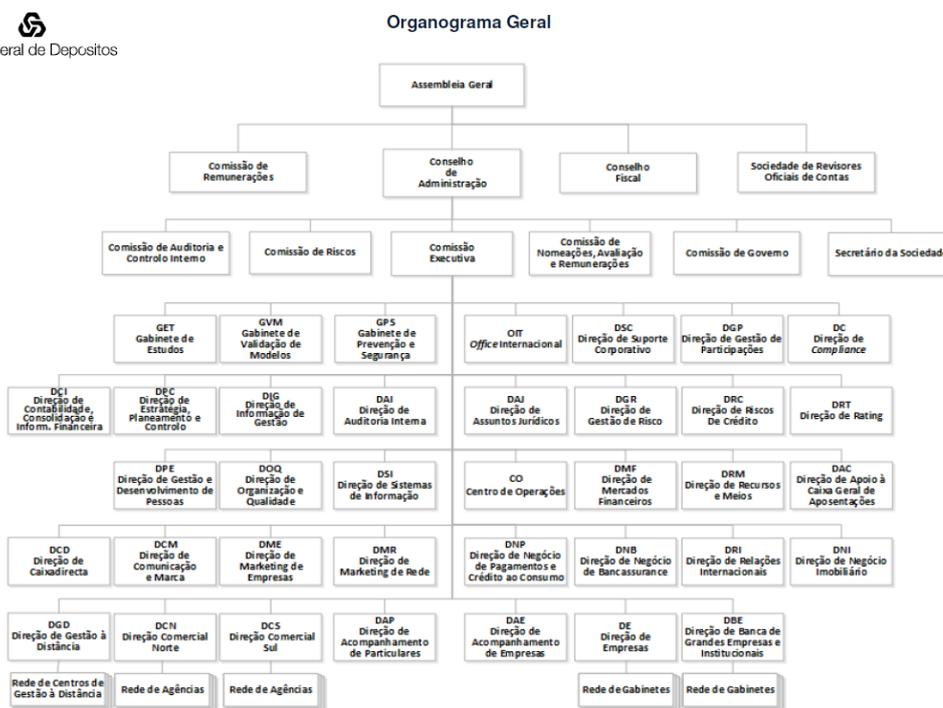
Adicionalmente, a instituição participa direta e indiretamente em várias empresas nacionais e estrangeiras em diversos setores de negócios, nomeadamente: banca comercial, banca de investimento, gestão de ativos, corretagem, capital de risco, crédito especializado, investimento imobiliário, seguros e atividades culturais (EY, 2019).

A CGD enquanto banco público tem a obrigação de divulgar toda a informação de forma concreta e transparente. Por sua vez, a informação é partilhada no seu site oficial e destacam-se os seguintes elementos: o modelo de governança, alguns regulamentos e comunicados, os relatórios e contas desde 2006 à atualidade, as políticas do banco e os seus estatutos (CGD, 2020b).

Relativamente à estrutura organizacional da CGD tem sido, ao longo dos anos, alvo de alterações. Enquanto sociedade anónima, a instituição pode optar por escolher qualquer um dos três modelos de governança: Latino, Anglo-Saxónico ou Dualista, sendo que, tal como foi referido na literatura, o modelo mais usual nas sociedades anónimas portuguesas é o modelo Latino. No entanto, como o modelo Anglo-Saxónico é característico de proteger os acionistas, é um modelo também muito adotado pelas empresas. No que se refere à CGD irão estar patente ambos, como se verá no ponto 4.3.

Em 2016 verificou-se a alteração mais recente relativa ao modelo societário (figura 6). Esta alteração pretendeu garantir uma adequada segregação de funções de administração e de fiscalização. Neste sentido, atualmente o modelo é constituído pelo Conselho de Administração, responsável pela gestão da instituição, pelo Conselho Fiscal, responsável pela supervisão e fiscalização da administração, por um ROC autónomo, que

não seja membro do Conselho Fiscal e, ainda por um Conselho de Remunerações. Todos estes membros dos órgãos sociais devem ser eleitos, de 4 em 4 anos por deliberação do acionista e com a autorização do BCE (CGD, 2020a).



Atualização decorrente da Deliberação da Comissão Executiva de 03/01/2020

Figura 6 - Organograma da Caixa Geral de Depósitos

Fonte: Página Oficial da Caixa Geral de Depósitos (CGD, 2020d)

Entre 2016 e 2017, a CGD foi pela primeira vez e pela negativa, o foco mediático decorrente dos trabalhos de Comissão à Recapitalização da mesma, sendo que numa versão preliminar ficou concluído que não tinham existido ineficiências na gestão da CGD, nem pressões dos vários Governos. Todavia, o encerramento desta comissão proporcionou muitas críticas de vários partidos políticos, tendo existido uma comissão extraordinária que começou em março de 2017 (Lusa, 2019).

Recentemente, em 2019, a CGD foi pela terceira vez, em 3 anos, alvo de uma CPI tendo sido realizada uma auditoria pela Auditora EY, aos anos compreendidos entre 2000 e 2015 (Lusa, 2019).

A CGD afirmou ter partilhado com as autoridades judiciais, com o BdP e com o BCE o relatório elaborado pela Auditora, para que estes tivessem conhecimento de todos os atos de gestão da instituição e desenvolvessem os respetivos procedimentos face aos factos enumerados no relatório (CGD, 2020a).

4.3 Incoerências da CGD

Considerando toda a exposição pública que, nos últimos anos, afetou a CGD, importa perceber de que forma é que o sistema de governança e, conseqüentemente, os modelos adotados entre 2007 e 2015 influenciaram as principais tomadas de decisão relativas a diversos créditos concedidos pela instituição.

A CGD, no período de 2007 a 2015, foi alterando o seu modelo de governança, por forma a melhorar a segregação de funções entre a administração e fiscalização, tendo vigorado, no período em análise, dois modelos distintos: (i) o modelo Latino e (ii) o modelo Anglo-Saxónico (CGD, 2008; CGD, 2012; CGD, 2016).

Até 2011, a CGD tinha em vigor o modelo Latino tendo sido, posteriormente, substituído pelo modelo Anglo-Saxónico (CGD, 2012).

Assim, considerando que uma “boa parte dos créditos que geraram imparidades esteve concentrada em tomadas de decisão do ano 2007” (Garrido, 2018: 15), numa altura em que se vivia uma grande instabilidade económica, é relevante averiguar de que forma é no período entre 2007 a 2010 a adoção do modelo Latino influenciou as principais tomadas de decisão e, conseqüentemente, o desempenho da instituição. Por sua vez, é importante também entender como é que com a evolução do sistema de governança e a alteração do modelo societário, após 2011 e adotado até 2015 influenciaram a gestão da instituição e se, efetivamente, ambos estavam em conformidade com a legislação em vigor nos respetivos períodos. Exploro, pois, o porquê das decisões tomadas, se estas foram em alguma medida desadequadas, e de que forma é que as mesmas poderiam ter sido evitadas.

Em face do exposto, o estudo de caso em apreço, relativo à tomada de decisão dos créditos concedidos pela CGD, está dividido em dois períodos distintos (i) entre 2007 a 2010 e (ii) 2011 a 2015.

Além disso, entre 2007 e 2015, estiveram no poder três Conselhos de Administração diferentes liderados por Carlos Santos Ferreira até 2008, Fernando Faria de Oliveira até 2013 e José de Matos até 2015 (CGD, 2020). Por sua vez, Portugal teve também dois Governos diferentes: entre 2005 e 2011, sendo o primeiro ministro José Sócrates e secretário-geral do Partido Socialista e, posteriormente, Pedro Passos Coelho, em 2011 tomou posse, enquanto representante da coligação entre o Partido Social Democrata e o Centro Democrático Social-Partido Popular (Governo da República Portuguesa, 2017).

Período de 2007 a 2010- Perspetiva de governança marcada pela crise financeira

O período entre 2007 e o início de 2010 foi marcado por uma crise financeira mundial, a designada crise do “*subprime*” nos Estados Unidos da América, que provocou uma grande recessão económica mundial. Portugal, sendo um país com uma economia pequena e muito aberta aos mercados externos, não ficou imune às consequências diretas e indiretas desta crise económica e, consequentemente, condicionaram negativamente também o desempenho da CGD (Pereira, 2017). Todavia, de acordo com os Relatórios e Contas dos anos entre 2007 e 2010 inclusive, a CGD apresentou resultados líquidos positivos.

Note-se que governança é um sistema pelo qual as empresas são controladas e alinhadas, devendo o modelo adotado pela instituição assegurar uma adequada segregação de funções entre os seus órgãos sociais.

Ao longo dos anos a CGD deixou evidência não só nos Relatórios e Contas, como nos seus Estatutos da existência de uma separação de responsabilidades entre o Conselho de Administração, o órgão de fiscalização e também de todos os outros órgãos sociais.

Até abril de 2007, a estrutura de organizacional da CGD incluía a Assembleia Geral, o Conselho de Administração e o Fiscal Único, refletindo as características do modelo Latino. Contudo, após abril de 2007, o acionista Estado, em sede de Assembleia Geral, decidiu substituir o Fiscal Único por um Conselho Fiscal, continuando o mesmo modelo em vigor (CGD, 2008). Esta decisão foi respaldada no artigo n.º 420 do Código das Sociedades Comerciais.

Na estrutura supramencionada, a Assembleia Geral era responsável por deliberar sobre os aspetos que lhe estavam atribuídos pelos Estatutos, dos quais: devia fazer uma apreciação e um comunicado anual sobre o desempenho do Conselho de Administração e do órgão de fiscalização, deliberar sobre os relatórios de gestão e de contas, bem como a proposta de aplicação dos resultados, decidir sobre as remunerações de todos os órgãos sociais e, ainda, tratar de qualquer tema para o qual tenha sido convocada (CGD, 2011).

Acrescente-se que, enquanto elemento central de união entre os acionistas e os gestores responsáveis pelos negócios, o Conselho de Administração tem a responsabilidade de promover a gestão dos negócios, determinar não só a estratégia, bem como também as políticas gerais do banco, executar um bom controlo interno, gestão de risco e supervisão, constituir mandatários, executar e cumprir as deliberações da Assembleia Geral, quando seja da opinião que é benéfico para a sociedade deve tomar as

decisões necessárias e deve, igualmente, representar a sociedade em qualquer momento (CGD, 2011).

Recordo que, vários autores aconselham a existência de membros executivos e não executivos, bem como a diversificação por género nos conselhos. Porém, até 2010 os cargos de direção da CGD eram apenas ocupados por homens (CGD, 2011).

Assim sendo, verifica-se na CGD a prevalência das características do modelo Latino em que o controlo do acionista é muito concentrado, e contata-se a unificação do mesmo órgão a responsabilidade de decisão e controlo, cabendo aos acionistas, neste caso concreto ao Estado, o poder de decisão final em Assembleia Geral dos temas propostos.

De forma geral, a maneira como as instituições bancárias adotaram os modelos de governança evoluíram significativamente devido à crise financeira de 2007, nomeadamente, no que diz respeito às funções de risco. A CGD não foi exceção e, ao longo dos anos, o modelo de governança foi sofrendo várias alterações impostas pelo acionista Estado e também regulador, por via legislativa, que vieram a condicionar o desempenho da mesma (Pereira, 2017).

As principais alterações legislativas foram introduzidas pela União Europeia e replicadas pelo BdP. A divulgação dos “*Principles for Management of Credit Risk*”, publicado pelo BCBS em 2000, estabeleceu linhas orientadoras sobre as operações de crédito e a gestão de risco. Neste sentido, o Conselho de Administração era o responsável por aprovar e rever frequentemente as políticas de risco e por garantir o funcionamento do controlo interno. Não obstante, o BCE e BdP, enquanto órgãos de supervisão, também, eram responsáveis por exigir que os bancos dispusessem de um sistema eficaz que garantisse uma gestão de risco de crédito adequada. Além disso, em 2008, ficou estabelecido pelo BCBS que as operações de crédito deviam ser devidamente justificadas.

Com a entrada em vigor do Aviso 3/2006 do BdP, este acrescentou alguns objetivos fundamentais necessários ao controlo interno, nomeadamente, uma “adequada segregação ou separação de funções” para tal, exigia a separação “processos de operações e processos de conservação de informação para operações”.

Como ponto de partida para a compreensão do problema em estudo, importa compreender como é que o risco era gerido na CGD.

Assim, em 2007, a CGD assinalava possuir um sistema de controlo interno e uma gestão de riscos centralizada, “abrange a avaliação e controlo dos riscos de crédito, de mercado e de liquidez incorridos pelo Grupo CGD, consagrando o princípio da segregação de funções entre as áreas comerciais e a área de risco” (CGD, 2008: 176),

ainda que se possa questionar se estavam estabelecidas medidas internas com planos de ação a cada um dos riscos identificados.

Como tal, a tomada de decisão relativa aos riscos estava unificada entre as áreas comerciais e de risco (CGD, 2008).

Na CGD, quando os clientes têm necessidades de financiamento, a primeira interação é feita junto do departamento comercial que analisa a proposta e a envia para a direção comercial, que deve não só avaliar a proposta em si, como também a sua validade e veracidade (Almeida, 2019).

Com a entrada em vigor dos *Principles for Management of Credit Risk*, a CGD, em 2001, determinou que as operações superiores a um determinado montante deviam ter um parecer emitido pela Direção Geral de Risco (DGR) que, posteriormente, seria aprovado pelo Conselho de Administração, em Conselho Alargado de Crédito ou Conselho de Crédito, sendo obrigatória a presença dos membros do Conselho de Administração, das áreas de recuperação de créditos, das áreas geradoras de negócio e das áreas jurídicas. Neste seguimento, a DGR era responsável por “propor as condições que entende serem necessárias, para mitigar o risco, tornando a operação aceitável para o nível de risco definido para a carteira da CGD” (CGD, 2009: 283).

Pelo que, quando existem operações de concessão de crédito, estas deviam ser analisadas e monitorizadas ao longo de vários anos (Almeida, 2019).

A CGD mostrou evidência pelo Relatório e Contas, em que esse acompanhamento durante o período em análise, era muito elementar, isto é, até 2008 o controlo dos créditos era feito unicamente através de reuniões entre a DGR e a Direção Comercial e, com o passar dos anos, foi ajustado e melhorado (CCG, 2009). No entanto, todos os princípios orientadores de concessão e controlo dos créditos eram definidos pelo acionista o Estado evidenciando deste modo um problema de agência no qual o acionista é o regulador e quem tem o poder executivo.

Por fim, em caso de incumprimento, os clientes são encaminhados para as áreas de recuperação de créditos (Almeida, 2019), existindo desta forma uma preocupação, ainda que possa não ter sido exercida, de atribuição de responsabilidades.

Em 2008, com a entrada em vigência do Aviso 5/2008 do BdP foi possível uma evolução no controlo interno das instituições de crédito através da “(...) exigência de recolha e manutenção de elementos que documentem de forma objetiva as decisões tomadas”. Acrescenta que para existir uma gestão de riscos adequada era necessário a existência de segregação de funções relativamente às operações de crédito na autorização

das mesmas e respetiva execução, registo ou controlo, ou seja, uma evidente separação entre responsabilidades que fossem conflitantes. O Aviso exigia, igualmente, que as instituições de crédito desenvolvessem um processo de monitorização do sistema interno no que respeita às transações efetuadas e que definissem um responsável pelo risco que prestasse um aconselhamento regular ao órgão de administração, o denominado CRO.

Deste modo, a principal resposta da CGD ao supra mencionado Aviso, foi a criação de unidades de *compliance* e alargamento das atividades realizadas na auditora interna. Em 2008, a CGD criou o Conselho de Imparidade constituído por vários conselhos, nomeadamente: pelo Conselho de Administração, pelo Conselho Executivo, pela DGR, pela Direção Comercial e de Recuperação de Crédito, no qual foram analisados os problemas de incumprimento dos créditos (CGD, 2009).

Neste sentido, com a criação do Conselho de Imparidade, a CGD mostrou uma preocupação pela evolução das políticas relativas à monitorização e ao acompanhamento dos créditos. No entanto, apesar de todas as recomendações e preocupações do BdP, relativamente ao modelo de governança e concretamente à separação de funções conflitantes e documentação de decisões, existem evidências que esse não foi o procedimento adotado na CGD, tal como é mencionado de seguida.

No que respeita à recuperação de créditos, que numa fase posterior é uma das áreas fundamentais que garante a capacidade financeira da instituição, em 2008, foi desenvolvido o gabinete de recuperação de crédito, cuja responsabilidade, numa primeira instância, pertencia à DGR de modo a controlar e implementar reestruturações financeiras de recuperação de crédito na instituição (CGD, 2009).

Cumulativamente, a DGR tinha ainda a responsabilidade de não só preparar a proposta de recuperação como também negociava com os grandes credores da CGD para permitir a recuperação, dos respetivos créditos (EY, 2019), evidenciando assim outro indício de simultaneidade de cargos e problemas de agência, visto que se constata a falta de incumprimento pela obrigatoriedade de separação entre as áreas de operações e informação sobre as mesmas operações. Efetivamente, até ao final de 2010, verifica-se que a CGD teve pouca evolução no que respeita às áreas de risco, e relativamente à definição das políticas de crédito fundamentadas no risco inerente, apenas criou procedimentos informáticos de apoio que permitiram melhorar os mecanismos de avaliação dos riscos de crédito (CGD, 2011).

Após efetuada uma análise detalhada da legislação em vigor e do normativo interno da CGD, é relevante analisar o que na prática aconteceu nesta instituição.

De acordo com a evidência expressa nos Relatórios e Contas e nos Relatórios periciais é na concessão de crédito que se registaram as maiores perdas da CGD. (Garrido, 2018). O relatório elaborado pela Auditora EY (2019) em cooperação com a Auditora PwC, demonstra que existiram cerca de 170 operações que resultaram em perdas por imparidade de 769 milhões de euros. Dessas operações, as que geraram um número maior de imparidades estavam relacionadas com o Grupo Investino, o Grupo Goes Ferreira e o Grupo José Berardo, “muitas delas criadas pelas escolhas dos governos na altura. Usada para resolver os mais variados problemas ou como arma de políticas” (Garrido, 2018: 29).

Adicionalmente, a Figura 7 demonstra que 74% das operações realizadas entre 2007 e 2010 estavam relacionadas com a concessão de crédito (EY, 2019).

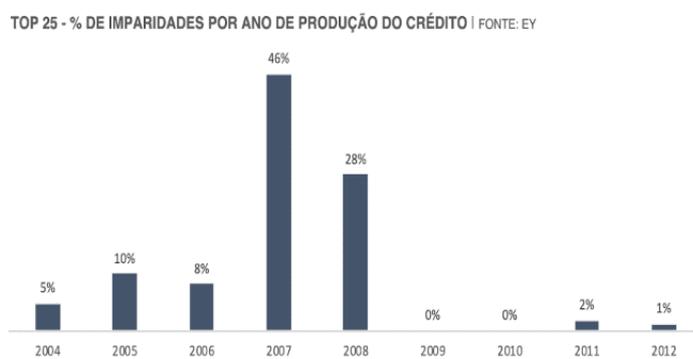


Figura 7: Top 25- % de Imparidades por ano de produção de crédito
 Fonte: Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito (Almeida, 2019)

Assim, a Auditora EY (2019) destaca que, 170 destas operações tiveram as seguintes condicionantes:

- 13 operações tinham uma proposta comercial da CGD desfavorável;
- Em 5 operações não foi obtido um parecer técnico preparado pelas áreas comerciais da CGD;
- Em 15 operações não foi pedido o parecer da DGR;
- 80 operações tinham obtido um parecer de risco condicionado que, posteriormente, foram aprovadas pelo Conselho de Administração que, não deixou evidência escrita que justificasse a sua decisão, totalizando perdas no valor de 769 milhões de euros, o que corresponde a perdas de 43,7% das perdas totais evidências da Figura 7;
- 43 das operações autorizadas pelo Conselho de Administração não o deveriam ter sido porque tinham um parecer de risco condicionado da DGR, isto é, havia uma

justificação para a sua não autorização totalizando perdas no montante de 122 milhões de euros, 6,9% das perdas totais;

- 14 operações tinham um parecer de risco favorável e totalização de perdas no valor de 238 milhões de euros, ou seja 13,5% do valor total.

Em face do exposto, existem algumas situações que demonstram que ao longo do período em análise, 2007 a 2010, as decisões de crédito na CGD foram influenciadas não pelos órgãos acometidos da tomada de decisão, como também pelo próprio Governo que à data exercia funções.

No caso em apreço, segundo a Auditora EY (2019), a aprovação pelo Conselho de Administração (liderado em 2007 por Carlos Ferreira, e posteriormente substituído por Fernando Oliveira, na qualidade de presidentes do Conselho de Administração) destas operações ocorreu apesar dos pareceres de risco condicionados e desfavoráveis emitidos pelos órgãos acometidos desta responsabilidade, tendo, em muitos casos permitido a concessão de crédito avultados sem deixar evidência escrita que justificasse as suas decisões.

Ora, o primeiro tema de análise, que influenciou a tomada de decisão à luz da governança corporativa, diz respeito ao desvio das normas de procedimentos internos através da não justificação de decisões do órgão competente que levou à existência das inúmeras imparidades acima mencionadas.

Assim, quando os pareceres da DGR sobre os créditos concedidos são negativos, significa que esta reprova a concessão do crédito de acordo com os limites apresentados e um parecer condicionado determina que a operação só deve ser feita em determinadas condições. No entanto, em sede de Conselho Alargado de Crédito, tanto os créditos negativos como condicionados, poderão ser aprovados pelos administradores se devidamente justificados (Almeida, 2019). Além disso, para existir essa aprovação deve estar presente um número mínimo de membros do Conselho de Administração, DGR, Direção de Assuntos Jurídicos, bem como de Diretores Centrais, e, de acordo com a evidência expressa no Relatório da Auditora EY (2019), a CGD cumpria esses requisitos.

A não justificação das decisões contrárias aos pareceres emitidos pela DGR foi um tema muito controverso nas reuniões da CPI (Almeida, 2019).

Se, por um lado, o Dr. Carlos Costa (governador do BdP e anteriormente administrador não executivo da CGD) quando foi confrontado com a falta de justificações que proporcionou a aprovação de créditos avultados, com elevado risco, afirmou “não havia nenhuma regra prudencial nesse domínio, o que presidia era a ordem de serviço

interna e o que estava nessa ordem de serviço é que a decisão tem de ser vertida para ata de forma sucinta e nos termos em que foi decidida” (Almeida, 2019: 55). Por outro lado, o Prof. Pedro Duarte Neves (ex-vice-governador do BdP, responsável pela área de supervisão até 2014) demonstrou ter outra opinião e salientou que qualquer decisão do Conselho de Administração deve ser devidamente justificada (Almeida, 2019).

Certamente que, enquanto órgão competente pela área da supervisão, tendo presente o supra mencionado aviso do BdP e sendo da sua opinião que a tomada de decisão da Administração deveria ser devidamente justificada, era da competência do governador promover essa justificação.

Pelas recomendações expressas no Aviso 5/2008 do BdP, a existência de reuniões com regularidade é um fator determinante para uma boa governança corporativa, uma vez que devem ser tomadas decisões sobre o que se considera inadequado no sistema. A revista Sábado (2019) evidenciou a existência de reuniões periódicas não sendo, no entanto, as atas dessas mesmas reuniões justificadas. Não existia, portanto “(...) referência a qualquer debate, voto vencido de um administrador” (Dâmaso, et al., 2019).

Dois administradores bancários, ouvidos pela CPI sob anonimato, explicaram à revista Sábado (2019) que na prática funcionava da seguinte forma, “(...) para o papel não passava o que se dizia na reunião, apenas a decisão final conseguida por consenso da maioria.” Afirmaram ainda que, caso um administrador pedisse para que fosse registado em ata a sua opinião, era possível e “ninguém costumava levar um não a esse ponto” (Dâmaso, et al., 2019).

Assim, considerando o procedimento adotado pela CGD acima descrito, ao longo dos anos em análise, não foram dadas justificações para não serem considerados os pareceres negativos e condicionados da DGR face a algumas operações. Certamente que, em nenhum momento, nenhum administrador analisou com prudência e de forma objetiva as operações, visto que as decisões do Conselho de Administração vieram a materializar perdas reais para o banco e para a sociedade, constatando-se desta forma uma ausência de um controlo interno adequado.

Segundo apurou o Jornal de Negócios, António de Sousa, antigo presidente da CGD, quando confrontado com a tomada de decisão de muitos créditos com valores avultados, acusou “a administração que o antecedeu de não ter percebido o risco que estava subjacente” acrescentou ainda que acredita que “não entenderam bem aquilo que estavam a assinar” pelo que “não foi explicado exatamente” como é que esta operação foi realizada (Relvas, 2019).

Pelos Relatórios e Contas de 2007 a 2010 inclusive, não existe evidência de obrigatoriedade de formalização das decisões tomadas pelo Conselho de Administração contrárias aos pareceres emitidos pelo órgão competente, a DGR, mesmo estando em vigor o Aviso do BdP (2008) que determina que a instituição deve “(...) promover uma gestão de riscos eficaz através da exigência de recolha e manutenção de elementos que documentem de forma objetiva as decisões tomadas e as operações realizadas”.

As decisões pouco ou nada fundamentadas foram apenas um de diversos temas relacionados com a tomada de decisão numa perspetiva de governança abordados pela CPI, em 2019, pela Auditora EY e pelos meios de comunicação social, tendo existido ao longo do período em análise muitos mais.

Acrescente-se que em 2008, o Presidente do Conselho de Administração acumulava a função de CEO e também era responsável pela DGR e pela Direção de Auditoria Interna (EY, 2019).

Pelo que saliento que, o relatório de Cadbury enfatiza que uma situação em que a independência do presidente do Conselho de Administração fique condicionada compromete toda a instituição para proteger os interesses dos acionistas.

Além disso, durante o período em análise, o CRO não pertencia à administração (CGD, 2011). Isto é, apesar de toda a preocupação pela especialização da área de gestão de risco, a CGD não correspondeu à necessidade de ter um responsável, o CRO, assente no Conselho de Administração para que conseguisse, de forma imediata, reportar diretamente todas as contingências e problemas identificados.

Segundo Vasco d’Orey (responsável pela DGR da CGD entre 2001 e 2010) “Tanto quanto tenho conhecimento, durante o período em que estive na Caixa Geral de Depósitos, não houve nem nenhum despacho do Conselho, nem nenhuma deliberação do Conselho, nem nenhum normativo que me nomeasse como CRO”. “Portanto, tudo o que está aqui em relação à deliberação ao CRO é realidade virtual, não existia no período de 2001-2010” (Almeida, 2019: 31). Durante esse período, o diretor da DGR, Vasco d’Orey, assumia cumulativamente a função de CRO (Almeida, 2019).

Ora, tendo presente o normativo interno, enquanto Diretor Geral da DGR tinha como função, identificação e divulgação dos riscos, analisar as propostas de concessão de crédito, validar a sua conformidade, solicitar elementos adicionais em caso de dúvida ou ausência da totalidade de informação ou fiabilidade da mesma e emitir pareceres de risco relativamente à concessão de possíveis créditos que, numa fase posterior, eram ou não aceites pelo Conselho de Administração. Adicionalmente, na qualidade de Diretor Geral,

participava nas reuniões cujo objetivo era decidir se as operações do 4.º escalão de crédito eram aceites (CGD, 2011; EY, 2019).

Tendo presente a legislação em vigor e a acumulação evidente de funções de Diretor Geral e da DGR, o princípio da independência era comprometido entre funções geradoras de lucro (CRO) e funções de risco (DGR). Neste sentido, constata-se que existiu um envolvimento direto dos mesmos órgãos que emitiam os pareceres de risco e que, simultaneamente, participavam nas tomadas de decisões sobre a concessão dos créditos, originando desta forma conflitos de interesses, sendo uma das causas principais das falências bancárias.

Todavia, apesar de não existir uma evidente segregação de funções e que, desta forma, condiciona a tomada de decisão dos créditos, originando as imparidades registadas no período em análise, era possível assumir dois cargos simultaneamente, de acordo com a legislação em vigor. Importa ter em consideração que a regulamentação relativa ao período em análise não era explícita relativamente à segregação de funções da DGR e que, neste sentido, o normativo interno da CGD não impedia que o CRO estivesse envolvido nos processos de renovação e decisão de créditos e exercesse cumulativamente outras funções.

No entanto, em vários Avisos do BdP foi expressa a obrigatoriedade de segregação de funções entre áreas com responsabilidades conflitantes no que diz respeito às responsabilidades de operação e preparação face ao controlo bem como a tomada de decisão.

Em face do exposto, apesar de se verificar uma constante preocupação da União Europeia e consequentemente do BdP, constata-se que, de facto, no que diz respeito à gestão de risco, houve pouca evolução na definição de políticas de crédito e segregação de funções por parte da CGD, uma vez que seria expectável que esta fosse acompanhando a legislação em vigor.

Além disso, considerando o modelo de governança em vigor, o modelo Latino, que tem como principal característica a nomeação dos órgãos de gestão realizada na Assembleia Geral, o acionista, podia caso considerasse oportuno dispensar qualquer um dos membros do Conselho.

Período de 2011 a 2015- A crescente preocupação ao nível do sistema de governança

A nível mundial, 2011 foi um ano que se caracterizou por uma quebra acentuada na atividade económica e em Portugal, verificando-se a redução dos empréstimos concedidos. No entanto a partir de 2013 começaram a aparecer os primeiros indícios de uma reversão do ciclo económico e até 2015 assistiu-se ao crescimento moderado da economia mundial (Pereira, 2017).

No caso concreto da CGD, 2011 foi o primeiro ano que esta apresentou um resultado líquido negativo (CGD, 2012) e em que foram tornadas públicas grandes alterações ao nível do sistema de governança que se traduziram em fortes mudanças internas da CGD (EY, 2019).

Pelas atas publicadas pela CGD relativas às reuniões da Assembleia Geral, é notório que a primeira grande mudança esteve relacionada com a alteração do modelo de governança, a 22 de julho de 2011, quando o Conselho Fiscal foi substituído e a estrutura de administração e fiscalização passou a ser constituída pela Assembleia Geral, um Conselho de Administração, composto por uma Comissão de Auditoria e um ROC, de acordo com o artigo 423.º do Código das Sociedades Comerciais (CGD, 2011a).

As alterações aprovadas a 22 de julho de 2011, estabeleceram ainda a criação de uma Comissão Executiva responsável pela gestão da instituição (CGD, 2011a; CGD, 2012).

A governança da CGD alterou-se por forma a responder às exigências decorrentes da crise financeira. De acordo com Pereira (2017), durante este período estavam a ser transmitidas recomendações quer a nível nacional como internacional para a passagem do modelo Latino para a adoção de um modelo adequado às necessidades, em que a solidez e a estabilidade da CGD eram pilares fundamentais para mitigar eventuais insuficiências.

É neste sentido que a CGD decide adotar o modelo Anglo-Saxónico e que surgem as primeiras alterações motivadas pela substituição do modelo de governança que proporciona a criação da Comissão Executiva com membros executivos e não executivos bem como a segregação de funções do Conselho Fiscal (CGD, 2012).

O principal pilar do modelo Anglo-saxónico tem por base garantir a independência dos órgãos com a função de controlo, visto que promove a independência entre o órgão de fiscalização e gestão. Por sua vez, também era recomendado que o Conselho de Administração incluísse um determinado número de administradores não executivos por forma a garantir a gestão da instituição.

Assim, no final de 2011, por forma a acompanhar a evolução do setor bancário foram nomeados administradores executivos e administradores não executivos na Comissão Executiva e Faria Oliveira assumiu a função de *chairman* num Conselho de Administração, constituído por 3 administradores executivos e não executivos (EY, 2019)

Segundo as recomendações da CMVM (2013) era essencial a presença de comissões especializadas em determinadas áreas críticas que refletissem sobre os problemas da instituição, propondo soluções com vista a mitigá-los.

Assim, além do Conselho Executivo a CGD criou uma Comissão de Auditoria (responsável pela fiscalização da sociedade) e uma Comissão Estratégica Governação e Avaliação (Pereira, 2017).

Ora, com a criação da Comissão Executiva, ao nível do processo de concessão de créditos, houve algumas mudanças nomeadamente no que diz respeito à gestão de risco.

A DGR passou a desenvolver com regularidade relatórios sobre a gestão de riscos para a Comissão Executiva, nos quais deviam constar as principais irregularidades e ineficiências identificadas, bem como a justificação para as decisões tomadas (CGD, 2012).

O período entre 2012 e 2013 foi caracterizado por algumas mudanças relacionadas com a estrutura interna da CGD, mas as principais alterações ficaram marcadas pela aposta do BdP ao nível da qualidade do crédito (Almeida, 2019).

Florbela Lima, *Partner* responsável pela auditoria da EY à CGD, afirma que “efetivamente, as reestruturações que aconteceram a partir de 2012, penso, foram mais em linha com muitas instruções, recomendações que existiram por parte do regulador nacional e europeu que, como sabem, depois da crise económica, foi muito mais intransigente e emitiu muito mais obrigações, deixaram de ser recomendações e tiveram de ser medidas que foram implementadas” (Almeida, 2019: 115).

Assim, em Portugal, até 2012 era visível a fraca organização interna da banca, incluindo da CGD. Não existia um CRO independente ao nível do órgão executivo e não estavam determinados procedimentos e princípios internos que identificassem incumprimentos (Almeida, 2019).

Com entrada em vigor do Decreto-Lei 227/2012, a CGD tinha que garantir um acompanhamento próximo e regular da posição financeira dos seus clientes de modo a identificar situações que indicassem possíveis incumprimentos de créditos (CGD, 2020a).

Como resposta às exigências da legislação, a CGD começou a alterar as políticas de monitorização, avaliação e controlo dos créditos. Em 2012, criou a Direção de

Acompanhamento de Empresas, cujo objetivo seria “(...) acompanhar e recuperar os créditos concedidos a empresas, e respetivos grupos, com envolvimento na CGD superior a 5 milhões de euros, com imparidades constituídas não inferiores a 10% ou, independentemente do valor de imparidade, que pertençam a sectores de atividade de risco” (CGD, 2014: 129).

Um ano depois, a instrução 32/2013, emitida pelo BdP, definiu a importância de uma identificação frequente de situações de reestruturação de crédito que posteriormente, com a implementação da instrução 5/2013 essas situações deviam ser reportadas, semestralmente, ao BdP bem como a quantificação da imparidade da carteira de crédito. Por a forma a estar em conformidade com esta norma, a CGD criou a Comissão de Riscos, com o único objetivo de acompanhar prementemente o perfil e a quantificação do risco da instituição (CGD, 2014). Adicionalmente, a diretiva comunitária 2013/36/EU veio reforçar a limitação da presença dos gestores e outros elementos em várias funções visto que a acumulação de funções “não permite que os membros dos órgãos de administração dediquem tempo suficiente ao desempenho dessa função de monitorização” (Cavaleiro, 2017: 69).

No que diz respeito às políticas relacionadas com a segregação de funções e gestão de riscos, a grande mudança diz respeito à subida do CRO à Comissão Executiva, ação que, apesar de ser recomendado pela Comissão Europeia até 2013 não aconteceu. Para Comissão Europeia é essencial que existisse um administrador superior responsável para gestão de risco, o que permitia aumentar a independência e segregação de funções nas áreas de risco. Assim, o CRO passou a ser o órgão social com a responsabilidade de emitir pareceres ao Conselho de Administração pelas avaliações de risco e começou a ter interferência nas transações com valor elevado (Almeida, 2019).

Ainda no mesmo ano, com a entrada em vigor dos *Principles for an Effective Risk Appetite Framework* (2013), impõe-se uma maior intrusão do supervisor, estabelecendo requisitos e referências do regulador no que diz respeito à gestão de risco.

Adicionalmente, e por forma a cumprir o requisito presente nas recomendações da CMVM relativo à nomeação de administradores executivos e não executivos associados ao modelo de governança Anglo-Saxónico, na reunião de 15 de julho de 2013 foram nomeados 7 administradores executivos e 4 administradores não executivos para incorporar a Comissão Executiva (CGD, 2014). Passou a ser da competência da Comissão Executiva “rever e aprovar, periodicamente, a estratégia e as políticas de gestão do risco e do controlo interno” (CGD, 2012: 653).

Em face do exposto, apesar da aposta do BdP na monitorização de crédito, entre 2011 e 2013 não existiram alterações nas políticas de crédito, mesmo tendo registado um valor de imparidades no montante de 825,9 milhões de euros (Pereira, 2017).

Em 2014, com o crescimento da economia mundial, foi atingido o primeiro momento de crescimento da atividade da CGD desde 2010 (Pereira, 2017).

Nesse ano e no seguinte, existiu uma profunda evolução ao nível da gestão de risco da CGD. O banco apostou no desenvolvimento de uma gestão de risco mais sólida, o CRO continuou assente na Comissão Executiva e foi criado o Comité de Riscos Especializados (CGD, 2015).

No mesmo ano, com a entrada do Mecanismo Único de Supervisão, permitiu-se a separação do Gabinete de Recuperação de Crédito Vencido da DGR. Além disso, começaram a existir mais esforços para que a CGD estivesse alinhada com a regulamentação em vigor, através de mais controlos ao nível dos processos de decisão dos créditos, havendo por isso a implementação do *Risk Appetite Framework* (Almeida, 2019).

Por outro lado, foi criado o Conselho Delegado de Acompanhamento de Crédito, em 2015, com competências de “apreciação, debate e decisão da atribuição dos níveis de imparidade de crédito a clientes do Grupo CGD” (CGD, 2016: 551). Este começou a proporcionar reuniões mensais para que fossem decididos quais os créditos que passariam para as áreas de recuperação e para as áreas comerciais (Almeida, 2019). Assim, a nova política de Acompanhamento e Recuperação de Crédito obrigava ao conhecimento exaustivo de cada operação e uma gestão intensa e permanente com medidas preventivas (CGD, 2016).

Deste modo, ao longo dos anos em análise, verifica-se que foi um período de transição, no qual a CGD foi investindo em melhorar a segregação das funções dos seus órgãos e, também, na criação de áreas especializadas e independentes, no entanto o desempenho do banco continuou a ter um desempenho negativo durante 5 anos consecutivos (Garrido, 2018).

No entanto e dados os resultados apresentados, as perdas existentes poderiam ter sido evitadas caso a CGD tivesse investido na área de risco mais cedo, através da implementação de comités especializados e de uma gestão bem desenvolvida, visto que a CGD apresentou, ao longo dos anos, insuficiências na identificação e na monitorização do risco.

Embora, regra geral, as tomadas de decisão ao nível de gestão da CGD estejam alinhadas com os Estatutos da mesma, existiram alguns avisos que não foram seguidos, como princípios orientadores porque, apesar de na CGD terem sido implementadas ações por forma a melhorar a gestão de risco, esta inicialmente era muito limitada. Pelo que se pode concluir que, durante muitos anos, o risco não foi um fator importante para o banco.

Apesar do exposto, importa ainda ter em atenção algumas questões: qual foi o papel do Estado na tomada de decisão das imparidades de crédito? E teve o Banco de Portugal um papel proativo na sua função de supervisão?

O Estado, enquanto acionista único da CGD, exerce os seus poderes através da Assembleia Geral. A mesa da Assembleia Geral deverá ser composta por um presidente, um vice-presidente e um secretário (CGD, 2020c).

Desta forma, ao Estado compete “Deliberar sobre o relatório de gestão e as contas do exercício, deliberar sobre a proposta de aplicação de resultados, proceder anualmente à apreciação geral da administração e fiscalização da sociedade, eleger os membros da mesa da Assembleia Geral, os membros do Conselho de Administração, com indicação do presidente e dos vice-presidentes, os membros do Conselho Fiscal e a Sociedade de ROC, deliberar sobre alterações dos estatutos e aumentos de capital, deliberar sobre as remunerações dos membros dos órgãos sociais, podendo, para o efeito, designar uma comissão de remunerações composta por três membros independentes e com poderes para fixar essas remunerações, autorizar a aquisição e a alienação de imóveis e a realização de investimentos, uns e outros quando de valor superior a vinte por cento do capital social e tratar de qualquer assunto para que tenha sido convocada” (CGD, 2020c: 4).

Acresce que, pelo Código das Sociedades Comerciais, nos termos artigo 455º, é da responsabilidade dos acionistas (no caso em apreço da CGD, o Estado) ter confiança no Conselho de Administração e de Fiscalização, pois da mesma forma que estes são escolhidos pelos acionista e credenciados pelo supervisor (BdP) o Estado, também, tem como função destituí-los do cargo que exercem, sendo que tal acontecimento deverá ser devidamente justificado.

Ora, em face do exposto e considerando as responsabilidades do Estado bem como o poder que detém enquanto único acionista e representante de todos os cidadãos que depositam grande confiança no banco público, este deve não só estar presente e constantemente informado, como também participar nas Assembleias Gerais com informação suficiente para questionar o os membros do Conselho de Administração e de

Fiscalização sobre temas que considera que estão a correr menos bem e que são críticos para a CGD.

Assim, é possível verificar pelas atas disponíveis do período em análise que, em todas as Assembleias Gerais da CGD, o acionista (Estado) foi representado pelo Diretor-Geral do Tesouro e das Finanças (CGD, 2011a). Adicionalmente, segundo Cavaleiro (2017: 109), o acionista “exigia por parte do conselho de administração um diálogo regular”.

Tendo em consideração as imparidades registadas, é inequívoco que este poder não foi exercido com o maior zelo e prudência, visto que quando os problemas surgem, as responsabilidades são não só de quem toma decisões incorretas, mas também de quem os nomeia para fazer parte dos órgãos sociais.

Manuel Rego (representante da Oliveira Rego & Associados e antigo ROC da CGD), confirma o mencionado quando afirma que deveria ser da competência do acionista (o Estado) questionar o Conselho de Administração e o Conselho Fiscal sobre temas críticos e, desta forma, ser o representante da sociedade. Porém, tal não se verificou “isto não está ou, pelo menos, não estava a acontecer no tempo em que estive lá. E julgo que no tempo do Pedro Bastos (sócio da Oliveira Rego & Associados) também não acontecia” (Almeida, 2019: 88).

Durante a CPI, Teixeira dos Santos na qualidade de Ministro das Finanças no período de 2005 a 2011, ou seja, período que inclui alguns anos em que foram tomadas as decisões que vieram a materializar o maior número de imparidades, garantiu que, caso tivesse conhecimento de problemas do banco público, não seria da sua responsabilidade atuar. É do seu entendimento que os responsáveis para agir seriam o Conselho de Administração e o Órgão de Supervisão competente. Acresce que Eduardo Paz Ferreira garante que o Governo tinha conhecimento da maioria dos casos e das transações que estavam a existir, no entanto, fechavam os olhos tendo como certeza de que o banco “se aguentava” (Almeida, 2019: 94).

Assim sendo, torna-se evidente que a segregação de funções se encontrava enfraquecida, os órgãos de poder não tinham presente quais eram as suas responsabilidades, o dever que tinham de acompanhar as decisões tomadas pelo Conselho de Administração. Não podemos ignorar que ficou concluído na CPI realizada em 2019 que, durante os anos mais críticos o Estado, enquanto acionista, não só não tomou medidas de supervisão nem de penalização, como também contribuiu diretamente para a existência de muitos problemas através de (i) influência em determinadas operações, (ii)

substituição dos membros da administração consoante interesses políticos e ainda (iii) atribuição de bónus avultados aos administradores (Almeida, 2019).

No que diz respeito à substituição dos membros de administração, de acordo Dâmaso et al. (2019) muitos administradores que estiveram em funções ao longo dos anos, apresentavam um percurso político, tais como cargos governamentais e partidários, tendo muito pouca experiência na banca, contrariamente ao que é aconselhado pela legislação em vigor, isto é, ter membros qualificados e com experiência em áreas que vão desempenhar funções.

Cerca de 6 administradores da CGD estavam relacionados com o Partido Social Democrata, 5 com o Partido Socialista, e 2 na esfera do Partido do Centro Democrático Social (Dâmaso, et al., 2019). Com efeito, a CGD foi, desde sempre, um banco muito próximo dos Governos quando nomeava alguém para os respetivos cargos. Regra geral os presidentes dos Conselhos de Administração e gestores tinham origem da política, do BdP ou do setor bancário (Cavaleiro, 2017).

Segundo Cavaleiro (2017: 102), regra geral as pessoas que possuíam cargos de elevado poder na CGD, foram sempre de “elevada reputação e geralmente afecta ao partido da oposição”, visto que o objetivo era desenvolver “um certo pudor entre o accionista e a administração da Caixa”.

A interferência do acionista em determinadas operações comerciais e a pressão feita pelo mesmo em certas transações foi um dos temas mais discutido na CPI, tendo sido expostas muitas opiniões muito contraditórias. Fernando Faria de Oliveira, presidente da CGD durante os períodos críticos de 2008 a 2010, informou que “Aconteceu, algumas vezes, chamarem-me a atenção para olhar para não mais do que isto; para olhar para o caso tal ou para o caso tal. E eu encarregava os serviços de olharem exatamente para esses casos.” (Almeida, 2019: 98).

Segundo Garrido (2018) e, de acordo com a investigação, o Ministério Público aponta a hipótese de o banco público ter protegido determinados agentes económicos em vez de outros, tendo concluído que a “(...) maioria das perdas teve origem nos anos do mandato da administração liderada por Santos Ferreira, sendo, contudo, de referir que esse mandato coincide com a eclosão da crise financeira internacional iniciada em 2007” (Almeida, 2019: 367).

Em suma, o Estado era o responsável por alterar a estratégia da CGD, que na qualidade banco público, devia simbolizar o equilíbrio do setor bancário, visto que, a CGD

“acaba por funcionar ou como instituição de refúgio ou como fonte de financiamento da economia” (Cavaleiro, 2017: 20).

No que diz respeito à segunda parte da questão, se o BdP teve um papel proativo na sua função de supervisão, importa notar que, a CGD foi e é supervisionada, a nível interno, pelo seu órgão de fiscalização, por uma comissão de auditoria e por uma sociedade de Revisores Oficiais de Contas, e a nível externo foi supervisionada até 2014, pelo BdP. No entanto, dadas as alterações em vigor na Europa, passou a ser supervisionada, desde novembro de 2014 pelo BCE, sendo o órgão responsável pelo Mecanismo Único de Supervisão (CGD, 2011; CGD, 2016; Almeida, 2019).

Ora, analisados todos os fatores acima referidos, importa perceber qual foi o papel e quais as ações tomadas, ou ausência destas, do órgão de supervisão, num período em que se registaram as perdas por imparidade conhecidas no banco público e em que ocorreram problemas ao nível da governança e do desempenho financeiro da CGD, que não foi o esperado. Assim, é importante perceber quais as suas funções e responsabilidades, do BdP, sendo este a entidade superior, responsável pela supervisão do setor bancário.

Por um lado, nos termos dos estatutos da CGD, destacam-se as seguintes responsabilidades do órgão de fiscalização: “(...) fiscalizar a administração da sociedade, verificar a exatidão dos documentos de prestação de contas, elaborar anualmente relatório sobre a sua ação fiscalizadora, fiscalizar a qualidade e eficácia do sistema de gestão de riscos, assistir às reuniões do Conselho de Administração e da Assembleia Geral colocar ao Conselho de Administração qualquer assunto que por ele deva ser ponderado”, entre outras (CGD, 2020c).

Por outro lado, o BdP era, até 2014, responsável não só pela regulação e supervisão, como também pela aplicação de medidas preventivas e sancionatórias em caso de incumprimento. Além disso, avaliava e promove soluções para os riscos que podiam colocar em causa a estabilidade financeira da instituição (Banco de Portugal, 2016).

Vítor Constâncio foi governador de 2000 a 2009, durante período que inclui alguns dos anos críticos ao nível das decisões de crédito, tendo sido substituído por Carlos Costa, governador de 2010 a 2015 e antigo administrador no período de 2004 a 2006 (EY, 2019).

Carlos Costa assume que um supervisor “tem a obrigação de fazer observar tudo o que tem a ver com uma gestão sã e controlada (...)” (Almeida, 2019: 143).

No caso em apreço, durante o período de análise, existiram diversos problemas para os quais, aparentemente, o BdP não tomou medidas: (i) falta de perceção do papel do supervisor para a estabilização económica do país, (ii) falhas ao nível da tomada de

decisão e segregação de funções dos órgãos, (iii) evidência de irregularidades que se materializaram nos prejuízos da CGD, (iv) dualidade de critérios usados (Almeida, 2019).

Primeiramente, Vítor Constâncio, quando foi confrontado na CPI com as imparidades registadas e sobre de que forma é que o BdP agiu em face disso, afirmou que "supervisão não interfere na política comercial de concessão de crédito das instituições de crédito", acrescentou, ainda, que “ (...) o interesse acionista e o uso de dinheiros públicos quando o acionista é o Estado cabe ao Ministério das Finanças e os objetivos subjacentes são de natureza política sujeitos a responsabilidade política” (Almeida, 2019:140). Ainda, segundo Vítor Constâncio, a responsabilidade não era do BdP, visto que, na sua opinião não podia anular ou resolver nenhuma decisão que fosse considerada mais arriscada. O antigo governador afirma que só teve conhecimento dos créditos numa fase posterior e que apesar de ter grande preocupação com o tema, não podia ter feito mais do que o que fez (Almeida, 2019).

Importa perceber qual a responsabilidade de Vítor Constâncio e Carlos Costa, governadores do BdP, na concessão dos créditos que geraram à CGD e, consequentemente, ao país prejuízos enormes.

Analisando o artigo 118º do RGICSF, este determina que “(...) sempre que tiver conhecimento do projeto de uma operação por uma instituição de crédito que, no seu entender, seja suscetível de implicar a violação ou o agravamento da violação de regras prudenciais aplicáveis ou infringir as regras de uma gestão sã e prudente, o Banco de Portugal pode notificar essa instituição para se abster de realizar tal operação”, isto é, Vítor Constâncio, enquanto líder e na qualidade de governador, poderia ter feito mais do que o que afirmou, ter feito na CPI.

Por outro lado, pela análise do relatório final da CPI, existiram evidências documentais e testemunhais de que as tomadas de decisão da CGD eram do conhecimento dos órgãos de fiscalização e supervisão. O BdP teve muitas alertas para atuar e não foram tomadas medidas para resolver os problemas em apreço e apurar responsabilidades. Acresce que, o supervisor não tomou medidas, não só no caso da CGD, como também nos casos, nomeadamente no que diz respeito ao Banco Espírito Santo, no qual, não se preocupou com a alteração dos modelos de governança, se existia uma adequada segregação de funções, tendo sido feito uma leitura muito limitada da legislação vigente (Almeida, 2019).

Tal como é aconselhado pela legislação em vigor, foram realizadas diversas inspeções à CGD por forma a acompanhar o desempenho das instituições num período de crise e pós crise internacional (Jornal Sol, 2016).

No decurso das inspeções e dos relatórios emitidos, especificamente no relatório de 2008 e na inspeção realizada em 2011, o BdP tinha evidências para realizar “(...) uma intervenção mais atempada na CGD, com a consequente avaliação das práticas de gestão, concessão e acompanhamento de crédito, bem como da idoneidade dos administradores responsáveis” (Almeida, 2019: 370), não existindo evidência de que o supervisor tivesse tomado medidas para resolver essas irregularidades, visto que em 2015 continuavam a existir falhas nas condutas internas da instituição.

Com o pós-crise, segundo Carlos Costa, em Portugal, a supervisão passou a ser muito mais intrusiva, mais ativa conclusiva e abrangente (Almeida, 2019). No entanto parece não ter sido suficiente já que em 2015 os erros persistiam.

Segundo a informação apurada por Matos (2019) no Jornal Expresso, Carlos Costa “esteve presente em pelo menos três reuniões que avalizaram este crédito e outros empréstimos arriscados ao grupo Investifino. Também votou favoravelmente o crédito de 170 milhões para a compra do empreendimento do Vale do Lobo, no Algarve. Em finais de 2015, a Investifino devia 138 milhões de euros à Caixa, que então previa a perda de 133 milhões. O regabofe foi total, mas de 2000 a 2013 ninguém deu por nada.”

Por sua vez, segundo apurou o Jornal Expresso, ao longo dos anos o BdP, recusou disponibilizar informação e documentação relevante aos inquéritos parlamentares, apenas começou a fazê-lo com a recente legislação (Cavaleiro, 2019).

Além disso, o relatório final da CPI enfoca ainda a existência de dualidade de critérios no tratamento do BdP em casos parecidos, nomeadamente, no caso Vale do Lobo, no qual o órgão de supervisão exigiu detalhes da operação, mas depois no caso de BCP, não exerceu as mesmas medidas (Almeida, 2019).

Em face do exposto, Vítor Constâncio assumiu existirem falhas ao nível da supervisão, mas falhas essas que, também, existem noutros países europeus, conclui que “não sinto que tudo correu mal, mas sinto, evidentemente, que houve falhas em relação a alguns aspetos da supervisão. Porém, repito, falhas desse tipo aconteceram em todos os países europeus, dado o modelo de supervisão que existe em todos os países europeus e que é insuficiente (Almeida, 2019: 189).”

Além disso, no que diz respeito à tomada de decisão interna tinha “(...) o nível de conforto dos sucessivos órgãos de administração e de fiscalização e dos auditores

externos, de acordo com as informações então disponíveis.” Esse nível de conforto fez com que não fosse avaliada a idoneidade dos administradores e segregação de funções dos órgãos sociais (Almeida, 2019: 137).

5. Conclusão

A investigação sobre a temática da governança corporativa nas instituições de crédito tem sido um tema muito atual que procura alertar e consciencializar sobre a sua importância na sociedade e no mundo.

O estudo de caso em apreço incidiu sobre a análise dos Estatutos e Regulamentos, dos Relatórios e Contas entre 2007 e 2015, de Relatórios Periciais, e do Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito à Recapitalização da Caixa Geral de Depósitos e à Gestão do Banco (Almeida, 2019), e que investigou sobre diferentes temas, nomeadamente, a gestão, a relação com o acionista e supervisão da CGD.

Estas fontes de dados foram trianguladas com informação publicada nos media.

O objetivo principal deste estudo prende-se com perceber de que forma é que as tomadas de decisão de vários créditos avultados haviam sido tidas em conformidade com a governança e com a regulamentação em vigor.

Atendendo a que muitos dos créditos que geraram um maior número de imparidades foram concedidos, a partir de 2007, numa altura em que se vivia uma grande crise económica e considerando que a CGD adotou dois modelos de governança distintos em que foram concedidos muitos créditos que mais tarde resultaram em perdas para o banco, dividi o estudo de caso em dois períodos distintos: entre 2007 a 2010 no qual estava vigente o modelo de governança Latino e entre 2011 e 2015, um período em que a CGD decidiu adotar o modelo de governança Anglo-Saxónico.

Neste âmbito, o período entre 2007 e 2010 ficou caracterizado pela concessão dos créditos mais avultados que geraram as maiores perdas por imparidades, não tendo havido quaisquer justificações para as tomadas de decisão considerando que os pareceres da DGR não eram favoráveis à aprovação das operações. Além disso, verificou-se que a segregação de funções entre determinados órgãos não era a mais adequada, causando muitos problemas de agência. No entanto, entenda-se que o modelo Latino comparativamente ao modelo Anglo-Saxónico é o que determina uma menor segregação de funções.

Em suma, durante este período, apesar dos Avisos (3/2006; 5/2008) e instrução (32/2013) emitidos pelo BdP, os quais promoveram ao longo dos anos a transparência de informação, segregação de funções entre áreas conflitantes, a CGD não demonstrou uma preocupação com a gestão de risco, tendo no período em análise pouca evolução na segregação de funções da área de risco. Mesmo com a segregação de funções existente,

existia uma grande aversão à mudança no que diz respeito à diversificação (por gênero) e qualificação dos membros do Conselho de Administração. Além disso, o Conselho de Administração desvalorizou as recomendações das áreas competentes de risco de crédito e, mais tarde, provou-se que muitos desses créditos vieram a materializar-se, existindo alguns cargos (CRO, Diretor Geral da DGR e próprio Estado enquanto acionista e regulador) que não eram exercidos de forma independente e em exclusividade.

O período entre 2011 e 2015 ficou caracterizado por uma transição na qual a CGD foi investindo e melhorando a segregação dos cargos que a constituem.

No entanto, apesar de ser evidente a existência de desenvolvimentos no modelo de governança Anglo-Saxónico, nomeadamente: na composição da estrutura organizacional da CGD, segregação de funções através de comités e áreas especializadas e a tentativa de independência de cargos, a CGD continuou a apresentar inúmeras ineficiências e muitos problemas de agência. A falta de cumprimento com rigor de alguns Avisos (3/2006; 5/2008) e princípios reguladores, continuou-se a verificar.

A gestão de risco apesar de ter sido melhorada não foi um fator preponderante para o banco, as suas definições de políticas e normativos internos não se encontravam suficientemente claros sobre quem tinha a função e a responsabilidade de fazer o quê.

Para mitigar as perdas que vieram a materializar-se, a CGD podia ter seguido a legislação em vigor visto que a gestão de risco que até 2013 era muito elementar e, considerando a atividade da mesma, devia ter sido sempre uma área com especial importância.

Adicionalmente importa ter em atenção que no caso da CGD o grande aspeto diferenciador é não só o “maior escrutínio político-partidário” bem como a interferência estatal (Cavaleiro, 2017: 14). Isto significa que, o poder do Estado não é aplicado da mesma forma entre bancos públicos e bancos privados. No caso concreto da CGD, o Estado é o acionista único, regulador e quem tem o poder executivo, possuindo a responsabilidade de poder nomear os órgãos que assim entende, que como se verificou muitos dos nomeados estavam relacionados com a influência política que o Estado detém na CGD.

Assim, pretendia-se que o Estado executasse o seu poder com transparência, pois enquanto acionista único poderia destituir o Conselho de Administração e órgão de fiscalização.

Por sua vez, o BdP devia ter tido um papel mais proativo na supervisão visto que o principal objetivo da mesma é a proteção das partes interessadas e, também, a proteção

contra os riscos que caracterizam o sistema bancário. Ficou concluído, com o estudo de caso, que em muitas situações o BdP não considerava ser da sua responsabilidade interferir nas políticas de concessão de crédito, desculpabilizando-se desta forma por todas as imparidades registadas uma vez que só tinha conhecimento numa fase posterior, evidenciando que todas as políticas de supervisão de reuniões regulares, apesar de terem sido cumpridas, não foram dadas ênfases a temas críticos como a concessão de crédito.

Em aparência a CGD tentou transmitir uma evolução dos modelos de governança adotando, primeiramente, o modelo Latino e, posteriormente, adotou o modelo Anglo-Saxónico, mas na prática foi apenas fictício, porque de facto o banco público está sobre uma doença que só terá cura se for privatizada.

Por último, é importante evidenciar que não existe uma única definição de sistema de governança corporativa e que associado ao setor público bancário ainda não é um tema muito estudado quer a nível mundial quer em Portugal. Como recomendação futura seria importante o desenvolvimento de mais estudos de casos relacionados com os setores públicos bancários pelo que investigações futuras comparativas com outros bancos públicos congéneres, nomeadamente no seio da União Europeia, assim como investigações sobre a supervisão do BdP e do Banco Central Europeu.

6. Bibliografia

Abu-Tapanjeh, A. M. 2009. Corporate governance from the Islamic perspective: A comparative analysis with OECD principles. *Critical Perspectives on Accounting*, 20(5): 556-567.

Adnan, M. A., Htay, N. S., Meera, A. K. M., & Rashid, H. M. 2011. A Panel Data Analysis on the Relationship between Corporate Governance and Bank Efficiency. *Journal of Accounting, Finance and Economic*, 1(1): 1-15.

Aebi, V., Sabato, G., & Schmid, M. 2012. Risk management, corporate governance, and bank performance in the financial crisis. *Journal of Banking & Finance*, 36: 3213-3226.

Akinboade, O., & Okeahalam, C. 2003. *A review of corporate governance in Africa Literature, issues and challenges*. Paper prepared for Global Corporate Governance Forum.

Almeida, P. J. 2019. *Comissão Parlamentar de Inquérito à Recapitalização da Caixa Geral de Depósitos e à Gestão do Banco: Relatório Final*. Assembleia da República

Alves, C. F., Cunha, J. A., Monteiro, M. A., Silva, A. S., & Vitorino, A; Livro Branco sobre Corporate Governance, Instituto Português de Corporate Governance, https://cgov.pt/images/ficheiros/2018/livro_branco_cgov_pt.pdf, publicado a: 2006, consultado a: 5 abril 2020.

Al-Baidhani, A. M. 2014. Review of corporate governance bundle. *Corporate Ownership & Control*, 11(4): 236-241.

Amaral. M. 2015. *Tipos de riscos na actividade bancária*. Working paper no. 37-40, Portugal.

Andres, P., & Vallelado, E. 2008. Corporate governance in banking: The role of the board of directors. *Journal of Banking and Finance*, 32(12): 2570–2580.

Areco, Y. Teoria da Agência: a evidenciação dos conflitos dentro do ambiente empresarial; <https://www.blbbrasil.com.br/blog/teoria-da-agencia/>, publicado a: 2017, consultado a: 16 outubro 2019

Associação Portuguesa de Bancos; Sistema Financeiro, Modelo de Supervisão Português, http://www.apb.pt/sistema_financeiro/modelo_de_supervisao_portugues, disponível em: 2020, consultado a: 16 outubro 2019

Aviso Banco de Portugal n.º 3/2006 de 09 de maio. *Diário da República*. 3269 – 3278.

Aviso Banco de Portugal n.º 5/2008 de 01 de julho. *Diário da República*. 28885 - 28893.

Banco de Portugal; Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedade Financeira; <https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/legislacoes/rgicsf.pdf>; publicado a: 1992, consultado a: 15 janeiro 2020.

Banco de Portugal; A supervisão enquanto mecanismo de promoção e salvaguarda da estabilidade financeira, <https://www.dn.pt/DNMultimedia/DOCS+PDFS/2013/carloscosta.pdf>, publicado a: 2013, consultado a: 5 novembro 2019.

Banco de Portugal; Livro Banco sobre a regulação e supervisão do setor financeiro, https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/livro_branco_web.pdf, publicado a: 2016, consultado a: 5 novembro 2019.

Banco de Portugal; Organograma, <https://www.bportugal.pt/Organograma>, publicado a: 2020, consultado a: 3 abril 2020.

Basel Committee on Banking Supervision, https://www.bis.org/list/bcbs/spp_12/from_01011999/index.htm, publicado a: 1999, consultado a: 10 dezembro 2019.

Basel Committee on Banking Supervision; Corporate governance principles for banks, <https://www.bis.org/>, publicado em 2015, consultado a: 10 dezembro 2019

Batista, C. (2009). *As variáveis determinantes na escolha do modelo de Corporate Governance em Portugal*. Dissertação não publicada, Faculdade de Economia do Porto, Porto.

Black, B., Carvalho, A. G., & Gongga, E. 2010. Corporate Governance in Brazil. *Emerging Markets Review II*, 21-38.

Bruyne, P., Herman, J., & Schoutheete, M. 1977. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os pólos da prática metodológica**. Rio de Janeiro: Francisco Alves

Caixa Geral de Depósitos; Relatórios e Contas 2007, <https://www.cgd.pt/Investor-Relations/Informacao-Financeira/CGD/Relatorios-Contas/Pages/Relatorios-Contas-CGD.aspx>, publicado em 2008, consultado a: 8 julho 2020.

Caixa Geral de Depósitos; Relatórios e Contas 2008, <https://www.cgd.pt/Investor-Relations/Informacao-Financeira/CGD/Relatorios-Contas/Pages/Relatorios-Contas-CGD.aspx>, publicado em 2009, consultado a: 8 julho 2020.

Caixa Geral de Depósitos; Relatórios e Contas 2009, <https://www.cgd.pt/Investor-Relations/Informacao-Financeira/CGD/Relatorios-Contas/Pages/Relatorios-Contas-CGD.aspx> publicado em 2010, consultado a: 8 julho 2020.

Caixa Geral de Depósitos; Relatórios e Contas 2010, <https://www.cgd.pt/Investor-Relations/Informacao-Financeira/CGD/Relatorios-Contas/Pages/Relatorios-Contas-CGD.aspx>, publicado em 2011, consultado a: 8 julho 2020.

Caixa Geral de Depósitos; Acta, Disponível em: <https://www.cgd.pt/Institucional/Governo-Sociedade-CGD/Modelo-de-Governo/Documents/Acta-2011.pdf> , publicado em 2011a, consultado a: 10 maio 2020

Caixa Geral de Depósitos; Relatórios e Contas 2011, <https://www.cgd.pt/Investor-Relations/Informacao-Financeira/CGD/Relatorios-Contas/Pages/Relatorios-Contas-CGD.aspx>, publicado em 2012, consultado a: 8 julho 2020.

Caixa Geral de Depósitos; Relatórios e Contas 2012, <https://www.cgd.pt/Investor-Relations/Informacao-Financeira/CGD/Relatorios-Contas/Pages/Relatorios-Contas-CGD.aspx>, publicado em 2013, consultado a: 8 julho 2020.

Caixa Geral de Depósitos; Relatórios e Contas 2013, <https://www.cgd.pt/Investor-Relations/Informacao-Financeira/CGD/Relatorios-Contas/Pages/Relatorios-Contas-CGD.aspx>, publicado em 2014, consultado a: 8 julho 2020.

Caixa Geral de Depósitos; Relatórios e Contas 2014, <https://www.cgd.pt/Investor-Relations/Informacao-Financeira/CGD/Relatorios-Contas/Pages/Relatorios-Contas-CGD.aspx>, publicado em 2015, consultado a: 8 julho 2020.

Caixa Geral de Depósitos; Relatórios e Contas 2015, <https://www.cgd.pt/Investor-Relations/Informacao-Financeira/CGD/Relatorios-Contas/Pages/Relatorios-Contas-CGD.aspx>, publicado em 2016, consultado a: 8 julho 2020.

Caixa Geral de Depósitos; História da Caixa Geral de Depósitos, Disponível em: <https://www.cgd.pt/Institucional/Patrimonio-Historico-CGD/Historia/Pages/Historia-CGD.aspx>, publicado em 2020, consultado a: 10 maio 2020.

Caixa Geral de Depósitos; Relatórios e Contas 2019, <https://www.cgd.pt/Investor-Relations/Informacao-Financeira/CGD/Relatorios-Contas/2019/Documents/Relatorio-Contas-CGD-2019.pdf>, publicado em 2020a, consultado a: 10 julho 2020.

Caixa Geral de Depósitos; Relatórios e Contas 2020, <https://www.cgd.pt/Investor-Relations/Informacao-Financeira/CGD/Relatorios-Contas/2020/Documents/Relatorio-gestao-contas-CGD-1Semestre-2020.pdf>, publicado em 2020b, consultado a: 10 julho 2020.

Caixa Geral de Depósitos; Estatutos da Caixa Geral de Depósitos, Disponível em: <https://www.cgd.pt/Institucional/Governo-Sociedade-CGD/Regulamentos/Documents/Estatutos-da-CGD.pdf>, publicado em 2020c, consultado a: 10 maio 2020.

Caixa Geral de Depósitos; Organograma 2020, <https://www.cgd.pt/Investor-Relations/Informacao-Financeira/CGD/Relatorios-Contas/2020/Documents/Relatorio-gestao-contas-CGD-1Semestre-2020.pdf>, publicado em 2020d, consultado a: 10 julho 2020.

Campos, L., Pires, A. M., & Fernandes, P. O. 2016. *Influência das características dos modelos de Corporate Governance no desempenho empresarial: Um estudo de caso das empresas cotadas em Portugal*. Ordem dos Contabilistas Certificados (OCC).

Carthy, D. & Puffer, S. 2002. Corporate Governance in Russia: Towards a European, US, or Russian Model?. *European Management Journal*, 20(6): 630-640.

Cavaleiro, D. 2017. *Caixa negra*. Lisboa: Oficina do livro

Cavaleiro; Jornal Expresso; Banco de Portugal tem de assumir erros, CGD tem de fazer tudo para ser ressarcida: as 7 recomendações da comissão de inquérito, <https://expresso.pt/economia/2019-07-15-Banco-de-Portugal-tem-de-assumir-erros-CGD-tem-de-fazer-tudo-para-ser-ressarcida-as-7-recomendacoes-da-comissao-de-inquerito>, publicado em 2019, consultado a: 5 agosto 2020.

Chio, S., Shu, P., & Yeh, Y. 2013. Political connections, corporate governance and preferential bank loans. *Pacific- Basin Finance Journal*, 21: 1079-1101.

Ciancanelli, P., & Gonzalez, J. A. R. 2000. *Corporate Governance in Banking: A Conceptual Framework*. Department of Accounting and Finance, Strathclyde University, Glasgow.

Código das Sociedades Comerciais (Eds.), *Legislação Comercial e das Sociedades Comerciais*, 8ª edição: 405:479. Coimbra: Almedina

Comissão do Mercado de Valores Mobiliários; Regime Geral das Instituições de Crédito E Sociedades Financeiras, http://www.cmvm.pt/pt/Legislacao/LegislacaoComplementar/SistemafinanceiroSupervi saoCMVM/Documents/RGICSF_republicado%20na%20lei%2035_2018.pdf, consultado a: 17 outubro 2019.

Comissão do Mercado de Valores Mobiliários; Apresentação, O que é a CMVM?, <http://www.cmvm.pt/pt/CMVM/Apresentacao/Pages/Apresentacao-o-que-e-a-CMVM.aspx>, consultado a: 02 Fevereiro 2020.

Dâmaso, E., Lopes, B., Lima, C., Malhado, A., Taborda, A. 2019; Créditos ruins da CGD foram aprovados sem discussão, <https://www.sabado.pt/portugal/detalhe/o-grande- assalto-a-caixa-geral-de-depositos>, publicado em 2019, consultado a: 5 agosto 2020.

Davies, A. 2007. *Corporate Governance - Boas práticas de Governo das Sociedades*. Lisboa: Monitor - Projetos e Edições, Lda.

Decreto-Lei n.º 228/2000, de 23 de setembro de 2000. *Diário da República*, 5116- 5117.

Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro de 2012. *Diário da República*, 6025 - 6033.

Decreto-Lei n.º 142/2013, de 18 de outubro de 2013. *Diário da República*, 6151- 6161.

Eisenhardt, K. M. 1989. Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 14 (1): 57–74.

Ernst & Young, 2019. *Caixa Geral de Depósitos- Auditoria Independente aos Atos de Gestão praticados entre 2000 e 2015*. Lisboa

Gandy, B. 2006. *Corporate Governance in Emerging Market Banks*. Fitch Rating Ltd, United Kingdom.

Garrido, H. 2018. *Quem meteu a mão na caixa*. Lisboa: Contraponto Editores.

Goa, L. & King, G. 2008. Corporate governance and tunnelling: Empirical evidence from China. *Pacific- Basin Finance Journal*, 16: 591-605.

Gody, A. S. 1995. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas da EAESP/ FGV**, 35(2): 57-63.

Governo da República Portuguesa; Governos anteriores, <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/governos-antigos>, publicado em 2017, consultado a: 24 agosto 2020.

Heremans, D. 2007. *Corporate governance issues for banks. A financial stability perspective*. Discussion Paper Series (DPS) 07.07, Faculty of Economics and Applied Economics.

Hopt, K. J. 2011. *Corporate Governance of Banks after de Financial Crisis*. Law Working Paper no.181/2011, Oxford University.

Instrução n.º 5/2013 de 15 de abril. *Banco de Portugal*. 4:1-8.

Instrução n.º 32/2013 de 31 de dezembro. *Banco de Portugal*. 1:1-4.

Instituto Português de Corporate Governance; Cadernos do IPCG sobre Corporate Governance Boas Práticas dos Órgãos de Administração das Sociedades Cotadas, <https://cgov.pt/images/ficheiros/2018/prefcio.pdf>, publicado em 2011, consultado a: 15 janeiro 2020.

International Federation of Accountants; Who We Are, <https://www.ifac.org/who-we-are/our-purpose>, publicado em 2020, consultado a: 24 dezembro 2020.

Iskander, R. M., & Chamlou, N. 2000. *Corporate Governance: A Framework for Implementation*. World Bank Group Washington D.C. (“with foreword by Sir Adrian Cadbury)

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. 1976. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3: 305–360.

Jornal Sol; CGD foi alvo de quatro inspeções do Banco de Portugal durante a troika, <https://sol.sapo.pt/artigo/513960/cgd-foi-alvo-de-quatros-inspecoes-do-banco-de-portugal-durante-a-troika>, publicado em 2016, consultado a: 15 agosto 2020.

Kappel, R., Macagnan, C., Zani, J., & Zonatto, V. 2016. Influência do Perfil do Conselho de Administração sobre o Desempenho Econômico e o Valor das Companhias Brasileiras. **Revista Espacios**, 37.

Laeven, L. & Levine, R. 2009. Bank governance, regulation and risk taking. *Journal of Financial Economic*, 93: 259- 275.

Lei n.º 35/2018 de 20 de julho. **Diário da República n.º 139/2018**. 139: 3272 - 3665.

Levine, R. 2004. *The Corporate Governance of Banks: A Concise Discussion of Concepts and Evidence*. World Bank Policy Research Working Paper no.3404. Brown university – Department of Economics.

Lusa; CGD: Nova comissão parlamentar de inquérito será a terceira em três anos, Diário de Notícias, <https://www.dn.pt/lusa/cgd-nova-comissao-parlamentar-de-inquerito-sera-a-terceira-em-tres-anos--10575325.html>, publicado em 2019, consultado a: 25 julho 2020.

Macey, J. R., & O’Hora, M. 2003. The Corporate Governance of Banks. *FRBNY Economic Policy Review*, 91-107.

Magnus. M; União Bancária, Fichas temáticas sobre a União Europeia, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/88/uniao-bancaria> publicado em 2019, consultado a: 10 janeiro 2020

Malik, S. A., & Naushad, M. 2015. Corporate Governance and Bank Performance: A Study of Selected Banks in GCC Region. *Asian Social Science*. 11(9): 1911- 2025.

Matos. V; Jornal Expresso, Um governador contaminado, <https://expresso.pt/newsletters/expressomatinal/2019-02-12-Um-governador-contaminado>, publicado em 2019, consultado a: 5 agosto 2020.

Megginsor, W. L. 2004. *The Economics of Bank Privatization*. Revised Draft of Working Paper prepared for the Conference on Bank Privatization in Low and Middle Income Countries, Sponsored by the Finance Division of the Development Research Group of The World Bank.

Moussa. F. B. 2019. The Influence of Internal Corporate Governance on Bank Credit Risk: An Empirical Analysis for Tunisia. *Global Business Review* 20(3):640-667.

Mulbert, P. O. 2010. **Corporate Governance of Banks after Financial Crisis- Theory, Evidence, Reforms**. Law Paper no. 130/2009, University of Mainz and ECGI.

Nunes; Teoria da agência, <https://knoow.net/cienceconempr/financas/teoria-da-agencia/>, publicado em 2019, consultado a: 18 janeiro 2020.

OCDE; Os Princípios da OCDE sobre o Governo das Sociedades; <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/33931148.pdf>, publicado em 2004, consultado a: 15 novembro 2019.

OCDE; Princípios de Governo das Sociedades do G20 e da OCDE; <https://www.oecd.org/publications/principios-de-governo-das-sociedades-do-g20-ocde-9789264259195-pt.htm>; publicado em 2016, consultado a: 15 novembro 2019.

OECD; Principles of Corporate Governance; [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C/MIN\(99\)6&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C/MIN(99)6&docLanguage=En); publicado em 1999, consultado a: 16 novembro 2019.

OECD; Princípios de Governo das Sociedades do G20 e da OCDE; <https://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Principles-ENG.pdf>; publicado em 2015, consultado a: 16 novembro 2019.

Pereira, C. 2017. *Comissão Parlamentar de Inquérito à Recapitalização da Caixa Geral de Depósitos e à Gestão do Banco: Relatório Final*. Assembleia da República

Polo, A. 2007. *Corporate Governance of Banks: The Current state of the debate*. Working paper, University of Roma.

Ponte, J. P. 1994. O estudo de caso na investigação em educação matemática. *Quadrante*, 3(1), 3-18.

Pradanov, C. C. & Freitas, E. C. 2013. *Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas de Pesquisa e do Trabalho Académico* (2ª edição). Universidade Feevale: Novo- Hamburgo – Rio Grande do Sul – Brasil.

Rajagopalon, N. & Zhong, Y. 2008. Corporate Governance reforms in China and India: Challenges and Oportunities. *Business Horizons*, 51: 55-64.

Ranti, U. O. 2011 Corporate governance and financial performance of banks: a study of listed banks in Nigeria. Thesis, Coverant University.

Relvas, R; Jornal de Negócios, João Salgueiro "não sabia o que estava a assinar" na operação que gerou perdas de 340 milhões à CGD, <https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/banca---financas/detalhe/joao-salgueiro-nao-sabia-o-que-estava-a-assinar-na-operacao-que-gerou-perdas-de-340-milhoes-a-cgd>, publicado em 2019, consultado a: 12 agosto 2020.

Richardson, R. J. 2007. *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas.

Silva, A., Aves, C. F., Cunha, J. A., & Monteiro, M. A. 2006. *Livro Branco do Sobre Corporate Governance em Portugal*. Lisboa: Editora Gov.

Sami, H., Wang, J., & Zhou, H. 2011. Corporate governance and operating performance of Chinese listed firms. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 20: 106-114.

Shleifer, A. 1998. *State Versus Private Ownership*. Department of Economics, Harvard University, Cambridge.

Stavrakis, S. G. 2007. *Corporate Governance in Financial Institutions*. SUERF- The European Money and Finance Forum, Vienna.

Tillema, S., & Ter Bogt. H. J. 2016. Does an Agency-Type of Audit Model Fit a Stewardship Context? Evidence from Performance Auditing in Dutch Municipalities. *Financial Accountability & Management*, 32:2.

Ungureanu, M. C. 2008. Banks: Regulation and Corporate Governance Framework. *Journal of Ownership & Control*, 5(2): 1-19.

Vaz, J. C. 2013. *A OPA e o Controlo Societário: A Regra da Não Frustração*. Coimbra: Edições Almedina, S.A.

Yeyati, E. L., & Micco, A., & Panizza, U. 2005. *State-Owned Banks Do They Promote or Depress Financial Development and Economic Growth?*. Background paper prepared for the conference on Public Banks in Latin America: Myths and Reality Inter-American Development Bank on Economic and Social Progress, Latin America.

Yin, R. K. (1984). *Pesquisa Estudo de Caso - Desenho e Métodos* (2 ed.). Porto Alegre: Bookman.