

Má Conduta Bancária e a Pandemia COVID-19

Bank Misconduct and the COVID-19 Pandemic



BANCA

Barbara Casu

Cass Business School,
City, University of London



Barbara Casu é Diretora do *Centre for Banking Research* da *Cass Business School*, onde é Professora de Banca e Finanças. É também Diretora do *Cass Executive Ph.D. Programme*. Os seus principais interesses de investigação são: regulamentação financeira, finanças estruturadas, inovação financeira e *governance* corporativa, com foco no sector bancário europeu. Atualmente dedica-se à investigação do impacto das reformas regulatórias nas estratégias, estruturas, operações e *governance* dos bancos.

Cass Business School, City, University of London

Barbara Casu is the Director of the Centre for Banking Research at Cass Business School, where she is a Professor of Banking and Finance. She is also the Director of the Cass Executive Ph.D. Programme. Her main research interests are in financial regulation, structured finance, financial innovation, and corporate governance, with a focus on the European banking sector. Her current research agenda considers the impact of regulatory reforms on banks' strategies, structures, operations, and governance.

Tânia Duarte

Consultora de Finanças Sustentáveis



Tânia Duarte é Consultora de Finanças Sustentáveis e foi co-fundadora da *CCP Research Foundation*. Com reconhecida experiência em gestão e finanças sustentáveis, investigou sobre conduta, cultura e sustentabilidade no sector financeiro. Tânia Duarte tem uma pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável e um MBA em Finanças pela Porto Business School. Como membro da *CFA Society of UK*, possui um Certificado de Gestão de Investimentos. É coautora do livro "*O Setor Financeiro e o Crescimento Sustentável – A nova Finança do Seculo XXI*", a sua publicação mais recente sobre Finanças Sustentáveis.

Sustainable Finance Consultant

Tânia Duarte is a Sustainable Finance Consultant and was a co-founder of the CCP Research Foundation. With recognised experience in management and sustainable finance, she has researched conduct, culture, and sustainability in the financial sector. Tânia holds a post-graduate degree in Sustainable Development and an MBA in Finance from Porto Business School. As a member of the CFA Society of UK, she holds an Investment Management Certificate. In her most recent publication in Sustainable Finance, Tania co-authored the book "*O Setor Financeiro e o Crescimento Sustentável – A nova Finança do Seculo XXI*".



SUMÁRIO EXECUTIVO

A pandemia COVID-19 e a crise económica que se seguiu, em muitos países, representa o primeiro verdadeiro teste às regras introduzidas no negócio bancário após a crise financeira global. Embora o sector bancário pareça mais resiliente e mais capitalizado em relação a 2007, os bancos enfrentarão circunstâncias cada vez mais desafiantes à medida que a crise da saúde levar a uma crise económica.

Atualmente, é reconhecida a utilidade dos bancos no apoio às necessidades reais de financiamento do sector. No entanto, as preocupações estão a aumentar, pois os reguladores, em muitos países, abrandaram ou suspenderam as regulamentações e introduziram alguns programas especiais de incentivo para ajudar a economia. Uma vez que a tolerância regulamentar se pode tornar mais generalizada, a conduta dos bancos continuará a ser motivo de preocupação.

A conduta de risco e a sua gestão são cada vez mais importantes para as empresas financeiras que procuram promover uma cultura mais ética para recuperar a confiança dos clientes.

Embora os bancos argumentem que os episódios de má conduta se devem principalmente a problemas herdados, existem vulnerabilidades emergentes que podem levar a problemas no futuro. A cooperação e a coordenação estreita entre agências reguladoras de diferentes países, organismos de normalização a nível global e organismos da UE serão fundamentais para garantir que o sector financeiro permanece resiliente.

EXECUTIVE SUMMARY

The COVID-19 pandemic, and the ensuing economic crisis in many countries, represent the first serious test of the business banking rules introduced after the global financial crisis. While the banking sector seems more resilient and better capitalised compared to 2007, banks will face increasingly challenging circumstances as the health crisis leads to an economic crisis.

At present, banks are seen as useful to support the real sector's financing needs. However, concerns are mounting as regulators in many countries have relaxed or suspended regulations and introduce some special incentive schemes to help the economy. As regulatory forbearance might become more widespread, bank conduct remains a matter for concern.

Conduct risk and its management is increasingly important for financial firms striving to foster a more ethical culture to regain customers' trust.

While banks would argue that misconduct episodes are mainly due to legacy issues, there are emerging vulnerabilities which might lead to problems going forward. Cooperation and close coordination among regulatory agencies in different countries, global standard-setting bodies, and EU bodies will be paramount to ensure the financial sector remains resilient.

Má Conduta Bancária e o “legado” da Crise Financeira Global

A crise financeira global evidenciou falhas sistêmicas na regulamentação das instituições financeiras, que vão desde a supervisão inadequada a *benchmarks* mal projetados, conflito de interesses não geridos e potencial conluio entre instituições financeiras. Os participantes dos mercados financeiros não conseguiram avaliar e atribuir medidas de risco aos principais instrumentos financeiros de uma forma eficaz. Além disso, falhas na *governance* corporativa, como políticas de remuneração e regimes de incentivos incorretos, somadas a uma deterioração da conduta, resultaram num *desvio ético* no setor financeiro.¹

Desde 2008, um número maior do que nunca de escândalos e episódios de fraude levou os maiores bancos do mundo a serem atingidos com um número sem precedentes de multas por má conduta, totalizando cerca de £380 bilhões entre 2008 e 2018 (ver Figura 1). Os incidentes que originaram tais custos representam uma ameaça financeira e de reputação para as instituições financeiras, pois estes custos podem ser muito altos. Estes são também uma evidência dos prejuízos sofridos por quem lida com os bancos, podendo, em última análise, ameaçar a estabilidade financeira

Bank Misconduct and the Global Financial Crisis ‘legacy’

The global financial crisis highlighted systemic failures in the regulation of financial institutions, ranging from inadequate oversight to poorly designed benchmarks, unmanaged conflict of interests, and potential collusion among financial institutions. Financial markets’ participants were unable to evaluate and assign risk measures to key financial instruments effectively. In addition, failures of corporate governance, such as flawed remuneration policies and incentive schemes, added to a deterioration of conduct that resulted in an *ethical drift* in the financial industry.¹

Since 2008, a larger than ever number of scandals and fraud episodes led to the world’s largest banks being hit with an unprecedented number of misconduct fines, amounting to around £380 billion over between 2008 and 2018 (see Figure 1). The incidents giving rise to such costs represent a financial and reputational threat to financial institutions, as the costs can be very high. They are also evidence of harm suffered by those who deal with banks and can ultimately threaten financial stability and erode trust in the financial sector. An in-depth analysis of the financial consequences of bank misconduct for twenty of the world’s leading banks,

¹ Shafik, M. (2016) From ‘ethical drift’ to ‘ethical lift’: Reversing the tide of misconduct in global financial markets. Comentários feitos no Painel de Discussão da Conferência do Federal Reserve Bank de Nova Iorque sobre ‘Reforming Culture and Behaviour in the Financial Services Industry’ 20 Outubro 2016. Disponível em <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/2016/from-ethical-drift-to-ethical-lift-reversing-the-tide-of.pdf?la=en&hash=C120FF0FF7E00FB7DE07858D2CD7DE95CC1BA695>.

¹ Shafik, M. (2016) From ‘ethical drift’ to ‘ethical lift’: Reversing the tide of misconduct in global financial markets. Remarks given at the Panel Discussion at the Federal Reserve Bank of New York Conference on ‘Reforming Culture and Behaviour in the Financial Services Industry’ 20 October 2016. Available at <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/2016/from-ethical-drift-to-ethical-lift-reversing-the-tide-of.pdf?la=en&hash=C120FF0FF7E00FB7DE07858D2CD7DE95CC1BA695>.



e minar a confiança no sector financeiro. Uma análise aprofundada das consequências financeiras da má conduta bancária de 20 dos principais bancos do mundo, de janeiro de 2008 a dezembro de 2018, é apresentada no *Cass Conduct Cost Report*.² O relatório fornece informações importantes sobre a cultura, conduta, competência e riscos regulatórios dos bancos.

A má conduta dos bancos continua a ser um motivo de preocupação, pois os episódios de má conduta e as respetivas sanções tendem a aumentar durante as crises. A crise atual está relacionada com a saúde e não tem origem no sector financeiro. A suas consequências, no entanto, são de longo alcance para a economia real.

from January 2008 to December 2018, is presented in the *Cass Conduct Cost Report*.² The report provides valuable insight into banks' culture, conduct, competence, and regulatory risks.

Banks' misconduct continues to be a matter for concern as misconduct episodes and relative penalties tend to rise during crises. The current crisis is health-related and does not have its origin in the financial sector. Its consequences, however, are far-reaching for the real economy.

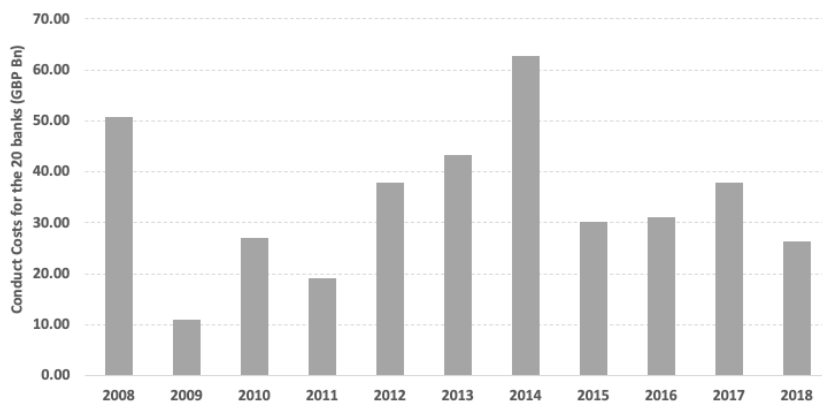


Figura 1. Custos de Conduta de 20 bancos internacionais³ (GBP Bn).

Fonte: *Cass Conduct Cost Project Report (2020)*.

Figure 1. Conduct Costs for 20 International Banks³ (GBP Bn).

Source: *Cass Conduct Cost Project Report (2020)*.

² O Cass Conduct Cost Report (2020) está disponível em <https://www.cass.city.ac.uk/faculties-and-research/centres/cbr>.

³ Os 20 bancos internacionais da amostra são: Bank of America Corporation, Barclays, BNP Paribas, Commerzbank AG, Citigroup, Credit Suisse, Deutsche Bank, Goldman Sachs Group, HSBC, ING Group, JP Morgan & Chase, Lloyds Banking Group, Morgan Stanley, National Australia Bank Group, The Royal Bank of Scotland, Santander, Société Générale, Standard Chartered, UBS e Wells Fargo & Company.

² The Cass Conduct Cost Report (2020) is available at <https://www.cass.city.ac.uk/faculties-and-research/centres/cbr>.

³ The 20 international banks in the sample are: Bank of America Corporation, Barclays, BNP Paribas, Commerzbank AG, Citigroup, Credit Suisse, Deutsche Bank, Goldman Sachs Group, HSBC, ING Group, JP Morgan & Chase, Lloyds Banking Group, Morgan Stanley, National Australia Bank Group, The Royal Bank of Scotland, Santander, Société Générale, Standard Chartered, UBS and Wells Fargo & Company.

Neste artigo, vamos debater a crescente importância do risco de conduta no sector financeiro. Defendemos que o uso de métricas transparentes e publicamente disponíveis, aplicáveis aos custos de conduta dos bancos, é um passo importante no sentido de garantir a confiabilidade do sector bancário, e que é fundamental promover uma cultura ética nas empresas financeiras. As multas regulatórias para episódios de má conduta podem ser consideradas o reconhecimento do risco de conduta da mesma forma que as perdas nos investimentos o são em relação ao risco de mercado. Os episódios de má conduta e as sanções relativas podem aumentar em momentos de crise. Desde março de 2020, assistimos a episódios de má conduta e escândalos financeiros emergentes vinculados a empresas de tecnologia associadas a instituições financeiras. O colapso da Wirecard AG é o mais recente escândalo resultante de uma suposta fraude.⁴ Este acontecimento está agora a pôr em causa as atuais orientações regulatórias em torno das instituições de moeda eletrónica, defendendo-se regras mais transparentes para evitar futuras perturbações e assegurar um crescimento e estabilidade saudáveis do mercado.⁵

Antes da pandemia COVID-19, havia um consenso de que os bancos estavam numa melhor posição face a 2008, devido às extensas mudanças regulatórias após a crise financeira global. Muitos temem agora uma onda de episódios de má conduta, uma vez que a atual crise da saúde pode enfraquecer o controlo regulamentar.

In this paper, we will discuss the growing importance of *conduct risk* in the financial industry. We argue that the use of transparent and publicly available metrics for banks' conduct costs is an important step forward to ensure the trustworthiness of the banking sector, and it is paramount to foster an ethical culture in financial firms. Regulatory fines for misconduct episodes can be considered the realisation of conduct risk in the same way trading losses are the realisation of market risk. Misconduct episodes and relative penalties may increase during crises. Since March 2020, we have seen episodes of misconduct and emerging financial scandals linked to technology firms connected to financial institutions. The Wirecard AG collapse is the latest scandal arising from alleged fraud.⁴ This event is now calling to question the current regulatory guidance around e-money institutions and argue for more transparent rules to prevent future disruption and to ensure healthy market growth and stability.⁵

Before the COVID-19 pandemic, there was a consensus that banks were in a better position relative to 2008, due to the extensive regulatory changes following the global financial crisis. Many now fear a surge of misconduct episodes, as the current health crisis might weaken regulatory scrutiny.

⁴ A Wirecard AG, que já foi uma das empresas fintech em maior ascensão na Europa, entrou em colapso em junho de 2020, devendo aos credores quase 3,2 biliões de libras esterlinas (3,5 biliões de euros).

⁵ ESMA vai avaliar o sistema de relatório financeiro alemão após colapso do Wirecard. <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-assess-german-financial-reporting-system-following-wirecard-collapse>

⁴ Wirecard AG, once one of Europe's rising fintech star companies, collapsed in June 2020, owing creditors almost £3.2 billion (3.5 billion euro).

⁵ ESMA to assess German financial reporting system following Wirecard collapse. <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-assess-german-financial-reporting-system-following-wirecard-collapse>

Risco de conduta

A má conduta é tipicamente associada à inobservância deliberada ou intencional das leis, ética ou *governance* e controlos internos. Esta é mais provável quando os processos internos e a *governance* são inadequados.⁶ A má conduta pode ocorrer a diferentes níveis: o colaborador individual, a instituição ou mesmo todo o sector financeiro; e está significativamente relacionado com a cultura da instituição. Os episódios de má conduta podem ter um âmbito amplo e, como tal, não existe uma definição universalmente aceite para o risco de conduta. O termo foi introduzido pela primeira vez pela *Financial Conduct Authority* – FCA, para indicar qualquer ação de uma instituição financeira ou indivíduo que cause prejuízo ao cliente ou afete negativamente a estabilidade do mercado ou a concorrência efetiva. Por outras palavras, refere-se à maneira como os colaboradores bancários se comportam no tratamento de clientes ou na manutenção da integridade do mercado e como estes comportamentos afetam a reputação da instituição. Nas empresas de serviços financeiros, o risco de conduta pode ser definido como o risco de as decisões e os comportamentos conduzirem a resultados prejudiciais ou negativos para os clientes e o risco de a instituição não manter elevados padrões de comportamento e integridade do mercado.

A má conduta pode estar associada à violação de regras bancárias específicas (por exemplo, *mis-selling* de produtos financeiros) ou a uma violação das regras gerais (por exemplo, infrações fiscais) e regulamentos relacionados com a oferta inadequada de serviços financeiros (por exemplo, regras de combate ao branqueamento de capitais, AML e sanções económicas). A má conduta também pode surgir devido a controlos internos deficientes ou erros na divulgação, conforme exigido por lei ou regulamento (falhas de *compliance*).

Neste artigo, vamos analisar alguns dos principais tipos de má conduta: (i) *Mis-selling* de produtos financeiros a clientes de retalho; (ii) *Mis-selling* de dados de clientes; (iii) *Mis-selling* de produtos financeiros a clientes profissionais; (iv) Manipulação de mercados financeiros; (v) Branqueamento de capitais. Embora a lista não seja exaustiva, estes casos, no seu conjunto, representam a maioria dos custos de conduta suportados pelas instituições financeiras na última década.

⁶ European Systemic Risk Board (ESRB) (2015) Report on misconduct risk in the banking sector. June 2015. https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/150625_report_misconduct_risk.en.pdf

Conduct risk

Misconduct is typically associated with the wilful or intentional disregard of laws, ethics, or internal governance and controls. It is more likely where internal processes and governance are inadequate.⁶ Misconduct can take place at different levels: the individual employee, the institution, or even the entire financial sector, and it is significantly related to the institution's culture. Misconduct episodes can be broad in scope, and as such, there is no universally accepted definition for conduct risk. The term was first introduced by the UK Financial Conduct Authority (FCA) to indicate any action of a financial institution or individual that leads to customer detriment or harms market stability or effective competition. In other words, it refers to the way bank employees conduct themselves in the treatment of customers or in maintaining market integrity and how those behaviours affect the institution's reputation. Within financial services firms, conduct risk can be defined as the risk that decisions and behaviours lead to detrimental or poor outcomes for customers, and the risk that the firm fails to maintain high standards of market behaviour and integrity.

Misconduct can be linked to the violation of specific banking rules (for example, *mis-selling* of financial products) or to a breach of general rules (for example, tax violations) and regulations related to the inappropriate supply of financial services (for example, anti-money laundering rules (AML) and economic sanctions). Misconduct can also arise due to defective internal controls or failures to disclose as required by law or regulation (compliance failures)

In this paper, we will review some of the main types of misconduct, as follows: (i) *Mis-selling* of financial products to retail customers; (ii) *Mis-selling* of customer data; (iii) *Mis-selling* of financial products to professional clients; (iv) Manipulation of financial markets; (v) Money laundering. While this list is not exhaustive, these episodes, taken together, represent the majority of conduct costs borne by financial institutions in the last decade.

⁶ European Systemic Risk Board (ESRB) (2015) Report on misconduct risk in the banking sector. June 2015. https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/150625_report_misconduct_risk.en.pdf

Mis-selling de produtos financeiros a clientes de retalho

De um modo geral, *mis-selling* significa deturpar um produto ou serviço deliberadamente, para concluir uma venda com sucesso. O *mis-selling* de produtos e serviços financeiros pode assumir várias formas e geralmente ocorre quando os produtos financeiros são complexos e difíceis de entender, mesmo para consumidores muito experientes. Além disso, a cultura e os sistemas de incentivo das empresas financeiras tornam mais provável o *mis-selling*. Por exemplo, os gerentes bancários de nível intermédio eram frequentemente promovidos ao atingirem objetivos de vendas, incentivando, assim, a assunção de riscos e dificultando a promoção de abordagens focadas no cliente. Possivelmente, o caso mais destacado é o *mis-selling* de *Payment Protection Insurance* - PPI, um tipo de seguro comercializado com empréstimos, cartões de crédito, hipotecas e outros tipos de crédito. Este foi concebido para suportar custos, caso os clientes fiquem desempregados ou doentes. Em alguns empréstimos, o custo total do prémio do PPI foi previamente adicionado ao montante emprestado. Noutros, incluindo hipotecas, os mutuários pagam o PPI principalmente em prestações mensais. A maioria dos clientes foram pressionados a contratarem o seguro, que era apresentado como uma condição necessária para obter crédito.⁷ Isto deu origem ao maior escândalo de *mis-selling* a consumidores do Reino Unido, que resultou em credores a liquidar reclamações no valor de quase 50 biliões de libras esterlinas.

Embora o sector financeiro insista que um escândalo da proporção do *mis-selling* de PPI não possa acontecer novamente, os reguladores e os grupos de consumidores temem que os progressos alcançados possam reverter durante uma recessão económica. A rentabilidade dos bancos de retalho é baixa e os reguladores temem uma maior tendência para gerar receitas a partir de novos produtos, em especial, produtos de investimento.

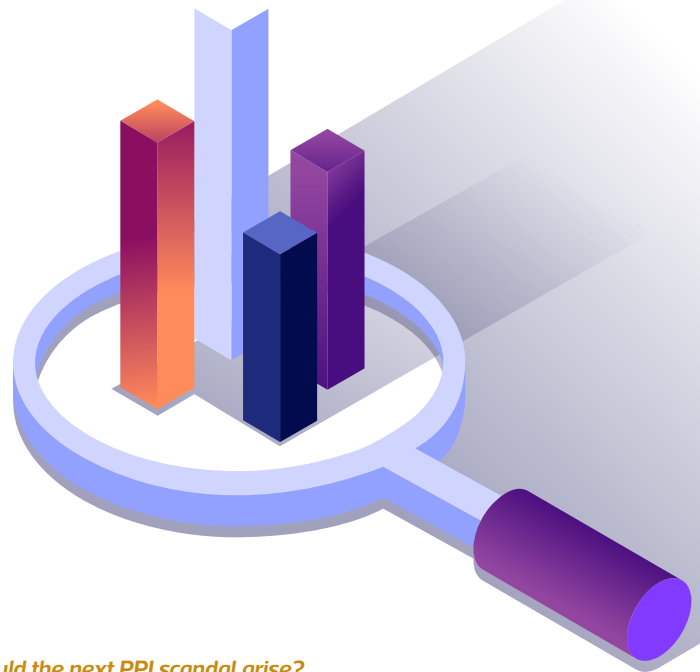
Mis-selling of financial products to retail customers

Generally speaking, *mis-selling* means misrepresenting a product or service deliberately, to complete a sale successfully. *Mis-selling* of financial services and products can take many forms and often arises as financial products are complex and difficult to understand even for very knowledgeable consumers. In addition, the culture and incentive systems of financial firms make *mis-selling* more likely. For example, banks' middle managers were often promoted for achieving sales targets, thus incentivising risk-taking and making it difficult to encourage customer-focused approaches. Possibly the most high-profile case is the *mis-selling* of *Payment Protection Insurance* (PPI), a type of insurance sold with loans, credit cards, mortgages, and other types of credit. It was designed to meet the cost of repayments should customers become unemployed or ill. On some loans, the total cost of the PPI premium was added upfront to the amount borrowed. On others, including mortgages, borrowers mostly paid for PPI by monthly instalments. Most customers were pressurised into taking out the policy, which was presented as a necessary condition to obtain credit.⁷ This resulted in the UK's largest consumer *mis-selling* scandal, which resulted in lenders collectively settling claims amounting to almost £50bn.

While the financial industry insists a scandal of the proportion of the PPI *mis-selling* could not happen again, regulators and consumers groups worry that the progress achieved could reverse during an economic recession. Retail banks' basic profitability is low, and regulators fear an increased drive to generate income from new products, particularly investment products.

⁷ House of Commons (2016) Committee of Public Accounts. Financial Services *mis-selling*: regulation and redress. Forty-first Report of Session 2015-16. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmpubacc/847/847.pdf>

⁷ House of Commons (2016) Committee of Public Accounts. Financial Services *mis-selling*: regulation and redress. Forty-first Report of Session 2015-16. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmpubacc/847/847.pdf>



Onde poderá surgir o próximo escândalo PPI?

Poderá não ser nos grandes bancos; outros intermediários financeiros estão atualmente sob vigilância dos reguladores.

Por exemplo, os empréstimos *payday* (um tipo de empréstimo de curto prazo com juros altos) cresceram substancialmente desde a crise financeira global, à medida que os grandes bancos se tornaram cada vez mais relutantes em emprestar a mutuários de alto risco. Em 2018, Wonga, o maior credor *payday* do Reino Unido, entrou em colapso quando foi inundado de queixas de antigos clientes.

Outro sector que pode ser suscetível ao *mis-selling* é o sector de seguros, particularmente seguros de planos de pensões. Os reguladores do Reino Unido temem um grande escândalo de *mis-selling*, pois os clientes que optaram por sair de regimes de planos de pensões podem ter sido mal aconselhados.⁸

Mis-selling de dados dos clientes

A entrada de grandes empresas de tecnologia como Facebook, Google, Alibaba e Amazon em serviços financeiros mantém a promessa de maiores ganhos de inovação e eficiência. No entanto, os reguladores estão preocupados com possíveis compensações, particularmente em relação à proteção de dados e ao possível *mis-selling* dos dados dos clientes. Um relatório recente do Bank for International Settlements alertou que as empresas poderiam usar as informações dos clientes para fins de exploração.⁹ Por exemplo, dada a sua escala, as empresas de tecnologia têm a capacidade de obter grandes quantidades de dados sobre os clientes, criando monopólios digitais. Isto pode dar origem a comportamentos não competitivos, em termos de discriminação de preços. O uso de dados também pode levar à discriminação e exclusão de grupos específicos no acesso a serviços financeiros. Como consequência, os esforços regulatórios têm de ser coordenados como resposta a novos riscos e para evitar má conduta.

⁸ <https://www.fca.org.uk/consumers/defined-benefit-pension-transfers/advice-checker>

⁹ <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2019e3.htm>

Where could the next PPI scandal arise?

It might not be the big banks; other financial intermediaries are currently under the regulators' close watch.

For example, payday lending (a type of short-term high-interest borrowing) grew substantially since the global financial crisis, as large banks became increasingly reluctant to lend to high-risk borrowers. In 2018, Wonga, the UK's largest payday lender, collapsed as it was inundated by complaints of former customers.

Another sector that might be susceptible to *mis-selling* is the insurance sector, particularly pension policies. UK regulators fear a major *mis-selling* scandal as customers who have transferred out of final salary pension schemes might have received poor advice.⁸

Mis-selling of customer data

The entry of large technology firms such as Facebook, Google, Alibaba, and Amazon into financial services holds the promise of increased innovation and efficiency gains. However, regulators are concerned about potential trade-offs, particularly regarding data protection and the possible *mis-selling* of customers' data. A recent report from the Bank for International Settlements warned that firms could use customer information for exploitation purposes.⁹ For example, given their scale, technology companies have the capacity to collect large amounts of data on customers, creating digital monopolies. This can give rise to uncompetitive behaviour, in terms of price discrimination. The use of data could also lead to discrimination and exclusion of particular groups from access to financial services. As a consequence, regulatory efforts need to be coordinated in their response to new risks and to prevent misconduct.

⁸ <https://www.fca.org.uk/consumers/defined-benefit-pension-transfers/advice-checker>

⁹ <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2019e3.htm>

Mis-selling de produtos financeiros a clientes profissionais

A crise de 2007-2008 demonstrou que não apenas os clientes de retalho, mas também os investidores institucionais profissionais e grossistas não estavam a par dos riscos associados a produtos financeiros complexos. Em 2011, a *Federal Housing Finance Agency* (FHFA), um órgão regulador dos EUA processou 17 dos maiores bancos do mundo, incluindo o *Bank of America*, *Citigroup*, *Merrill Lynch* (agora propriedade do *Bank of America*), *Barclays* e *JPMorgan Chase & Co.* que supostamente venderam US\$200 biliões (US\$125 biliões; 156 biliões de euros) em títulos garantidos por hipotecas (*mortgage-backed securities* - MBS) às agências hipotecárias estatais *Freddie Mac* e *Fannie Mae*. Os custos resultantes foram muito elevados: por exemplo, o *Deutsche Bank* pagou US\$1,93 bilião para resolver a ação, enquanto o RBS assegurou US\$6,6 biliões sobre o *mis-selling* de empréstimos nos EUA. O *Bank of America* chegou a um acordo para pagar mais de US\$16 biliões, pois reconheceu que vendeu biliões de dólares em *Residential Mortgage-backed Securities* - RMBS, sem divulgar dados importantes sobre a qualidade dos empréstimos titularizados.

Com base em várias estimativas, desde 2009, as instituições financeiras pagaram mais de US\$250 biliões pelo papel que desempenharam no *mis-selling* de produtos titularizados, tornando-se um dos maiores acordos financeiros nos sectores bancários da história.

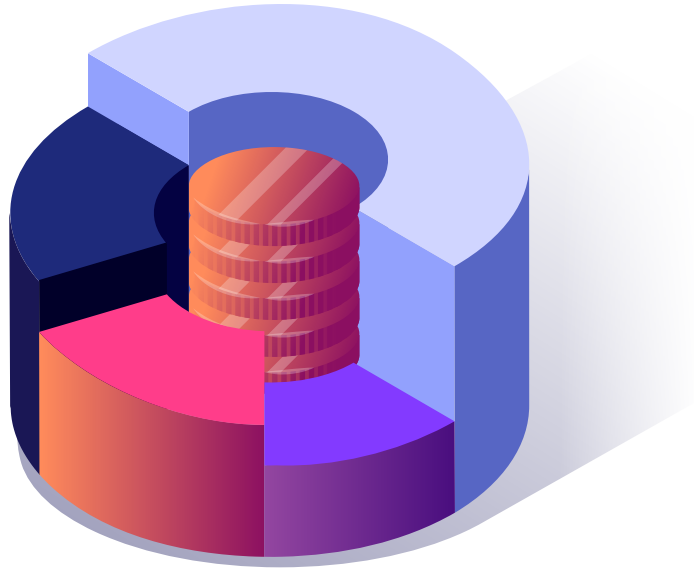
As preocupações com produtos financeiros estruturados não são apenas um legado da crise financeira. Os *Collateralised Loan Obligations* - CLOs, estão a preocupar os mercados e os reguladores. Os CLOs agrupam empréstimos corporativos de risco em novos títulos e têm uma exposição em cascata ao incumprimento por qualquer um dos mutuários subjacentes. No essencial, são semelhantes aos *Collateralised Debt Obligations* - CDOs, transformando créditos de risco em títulos nos quais a maior parcela recebe um *rating* triplo A. A preocupação é que, à medida que as consequências da crise da COVID-19 causem desvalorização das empresas e incumprimentos crescentes, estes possam começar a investigar secções do mercado de CLO (avaliadas em cerca de US\$700 biliões no final de 2019). Por sua vez, os incumprimentos dos CLOs podem gerar uma venda muito mais acentuada que pode impactar a economia em geral.

Mis-selling of financial products to professional clients

The crisis of 2007-2008 demonstrated that not only retail customers but also professional and wholesale institutional investors had failed to understand the risks associated with complex financial products. In 2011, the Federal Housing Finance Agency (FHFA), a US regulator sued seventeen of the world's largest banks, including Bank of America, Citigroup, Merrill Lynch (now owned by Bank of America), Barclays and JPMorgan Chase & Co. over their role in allegedly mis-selling \$200bn (£125bn; 156bn euros) of mortgage-backed securities (MBS) to the state-backed mortgage agencies Freddie Mac and Fannie Mae. The ensuing costs were very high: for example, Deutsche Bank paid \$1.93 billion to settle the lawsuit while RBS put aside \$6.6 billion over the US loan mis-selling. Bank of America reached an agreement to pay more than \$16 billion as it acknowledged that it sold billions of dollars of Residential Mortgage-Backed Securities (RMBS) without disclosing the key facts about the quality of the securitised loans.

Based on various estimates, since 2009, financial institutions have paid more than \$250 billion for the part they played in the mis-selling of securitised products, making it one of the largest financial settlements against the banking sectors in history.

Worries about structured financial products are not only a legacy of the financial crisis. Collateralised Loan Obligations (CLOs) are worrying markets and regulators. CLOs package up risky corporate loans into new securities and have cascading exposure to default by any of the underlying borrowers. In essence, they are similar to Collateralised Debt Obligations (CDOs), transforming risky credits into securities where the largest tranche is awarded a triple A rating. The worry is that as the fallout of the COVID-19 crisis causes corporate downgrades and escalating defaults, it could start unravelling sections of the CLO market (valued at around \$700 bn at the end of 2019). In turn, CLO defaults could prompt a much deeper sell-off that could impact the broader economy.



A *Financial Conduct Authority* do Reino Unido está atualmente a investigar um possível *mis-selling* de produtos desnecessários em troca de empréstimos. O *Barclays PLC*, *HSBC Holdings PLC*, *Deutsche Bank AG*, *Banco Santander SA* e outros bancos que operam no Reino Unido, também estão a realizar investigações internas para descobrirem se algum dos seus bancos de investimento tentou pressionar clientes em dificuldades devido ao surto da COVID-19 para aproveitar serviços lucrativos em troca de empréstimos de emergência.¹⁰ Estes serviços podem incluir funções consultivas mais rentáveis na obtenção de capitais próprios ou na emissão de dívida, ou na venda de derivados de taxas de juro ou outros produtos de *hedge*.

The UK Financial Conduct Authority is currently investigating potential *mis-selling* of unnecessary products in return for loans. Barclays PLC, HSBC Holdings PLC, Deutsche Bank AG, Banco Santander SA and other banks operating in the UK are also carrying out internal investigations to find out whether any of their investment bankers tried to pressure clients struggling amid the COVID-19 outbreak to avail of lucrative services in exchange for emergency loans.¹⁰ Those services could include more profitable advisory roles in equity capital raising or debt issuance, or the sale of interest-rate derivatives or other hedging products.

Manipulação dos mercados financeiros

A manipulação de mercado é um tipo de abuso de mercado em que os participantes do mercado afetam artificialmente a oferta ou a procura de um título. Embora o uso de informações privilegiadas possa ser um exemplo típico, existe um conjunto de estratégias ilícitas que os corretores corruptos podem usar para tentar explorar o mercado com fins lucrativos. A manipulação do mercado pode envolver a disseminação de informações falsas ou enganosas sobre uma empresa; o envolvimento numa série de transações para fazer com que um título apareça mais ativamente negociado; e cotações, preços ou negociações fraudulentas para parecer que há mais ou menos procura por um título do que o há na realidade.

Manipulation of financial markets

Market manipulation is a type of market abuse where market participants artificially affect the supply or demand for a security. While insider trading may be a famous example, there is a catalogue of illegal tactics that corrupt traders will use to try and exploit the market for profit. Market manipulation may involve spreading false or misleading information about a company; engaging in a series of transactions to make a security appear more actively traded; and rigging quotes, prices, or trades to make it look like there is more or less demand for a security than is the case.

¹⁰ Banks probe sales push linked to corporate loans. Financial Times, May 18, 2020.

¹⁰ Banks probe sales push linked to corporate loans. Financial Times, May 18, 2020.

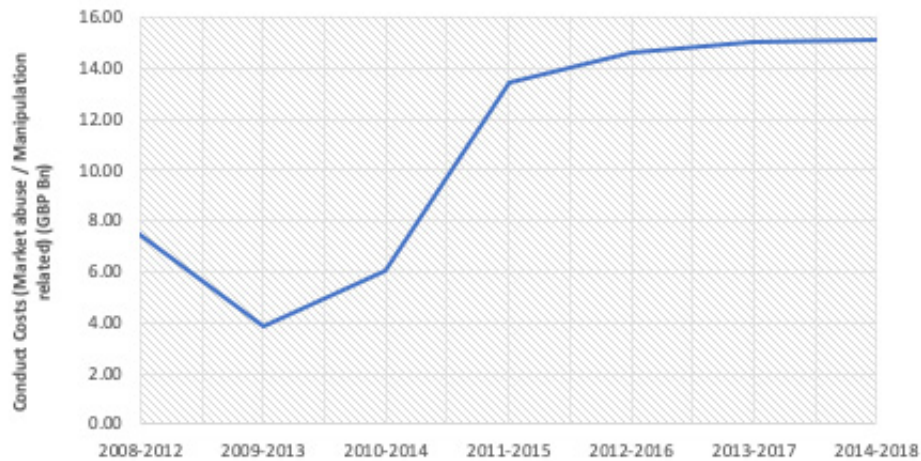


Figura 2. Custos de conduta relacionados com o Abuso de Mercado / Manipulação dos 20 bancos internacionais (GBP Bn).

Fonte: Cass Conduct Cost Project Report (2020).

Figure 2. Market abuse / Manipulation related conduct costs for the 20 international banks (GBP Bn).

Source: Cass Conduct Cost Project Report (2020).

Um dos exemplos mais conhecidos de manipulação de mercado, nos últimos anos, é o escândalo da LIBOR (outros parâmetros de referência da “IBOR”, como EURIBOR e TIBOR). A *London Interbank Offered Rate* - LIBOR era a taxa de referência à qual os grandes bancos contrairam empréstimos no mercado interbancário. A taxa de referência, calculada diariamente, teve um papel muito importante nas finanças globais. Já em 2007, os reguladores e observadores do mercado notaram que a LIBOR não se comportou de acordo com as expectativas, tendo em conta outros preços e taxas de mercado. Isto conduziu a investigações de reguladores americanos e estrangeiros. O que descobriram equivale a manipulação explícita por parte dos bancos para influenciar a fixação de taxas, com a intenção de projetar solidez financeira durante a crise e beneficiar de posições de negociação proprietárias.¹¹ Reguladores dos EUA e do Reino Unido aplicaram multas de US\$9 bilhões a bancos envolvidos no escândalo. Quatro bancos - *Barclays, UBS, RBS e Rabobank* - pagaram acordos acima de US\$3,5 bilhões.

Após o escândalo da LIBOR, os reguladores investigaram conluios nos mercados de câmbio e investigações subsequentes mostraram que os bancos

One of the most notable instances of market manipulation in recent years is the LIBOR scandal (other “IBOR” benchmarks such as EURIBOR and TIBOR). The London Interbank Offered Rate (LIBOR) was the reference rate at which large banks borrowed funds in the interbank market. The benchmark rate, calculated daily, played a very important role in global finance. As early as 2007, regulators and market observers noted that LIBOR had failed to behave in line with expectations given other market prices and rates. This prompted investigations by US and foreign regulators. What they uncovered amounts to explicit manipulation by banks to influence rate fixing, with the intent of projecting financial soundness during the crisis and benefiting proprietary trading positions.¹¹ Regulators in both the US and the UK levied some \$9 billion in fines on banks involved in the scandal. Four banks – Barclays, UBS, RBS, and Rabobank – have combined to pay settlements upward of \$3.5 billion.

Following the LIBOR scandal, regulators investigated collusion in the foreign exchange markets, and subsequent investigation showed that banks colluded for at least a decade to manipulate exchange rates. Financial Conduct Authority (FCA) imposed fines on five global

¹¹ Hue and Skeie (2014) LIBOR: Origins, Economics, Crisis, Scandal, and Reform. Federal Reserve Bank of New York. Staff report n 667.

¹¹ Hue and Skeie (2014) LIBOR: Origins, Economics, Crisis, Scandal, and Reform. Federal Reserve Bank of New York. Staff report n 667.



conspiraram durante pelo menos uma década para manipular as taxas de câmbio. A *Financial Conduct Authority* (FCA) impôs multas a cinco bancos globais, um total de US\$1,7 bilhões: *Citibank* US\$358 milhões, *HSBC* US\$343 milhões, *JPMorgan* US\$352 milhões, *RBS* US\$344 milhões e *UBS* US\$371 milhões. Os bancos também foram multados pela *Commodity Futures Trading Commission* – CFTC, dos EUA, que impôs multas coletivas de US\$1,4 bilhões. Além disso, em 2015, os cinco bancos declararam-se como culpados de acusações de manipulação dos mercados estrangeiros apresentados pelo Departamento de Justiça dos EUA e concordaram em pagar multas de mais de US\$5,7 bilhões.

Este último escândalo, que começou quando as primeiras alegações surgiram em 2013, resultou em mais de uma dúzia de instituições financeiras que pagaram quase US\$12 bilhões em multas em todo o mundo. As sanções mais recentes são o resultado de uma investigação europeia de cinco anos sobre manipulação de taxa de câmbio de referência. Os reguladores da UE identificaram dois cartéis de corretores independentes: o “*Three Way Banana Split*” e o “*Essex Express*”. Os grupos usaram salas de *chat* online para compartilhar informações sobre pedidos, preços e outras atividades de negociação dos clientes, a fim de manipular os mercados. Em dezembro de 2019, o *Barclays*, *Citigroup*, *Royal Bank of Scotland*, *JPMorgan* e *MUFG* do Japão foram multados em mais de €1 bilhão pelo organismo de controle da concorrência da UE.

Mais recentemente, reações pouco comuns do mercado a certas moedas alertaram novamente os reguladores. Em abril de 2020, uma empresa de vigilância do mercado, *Raidne*, identificou movimentos anômalos nas moedas pouco antes do cálculo dos *índices de referência* diários, o que poderia sugerir que os negociadores de alta frequência estariam a tentar manipular as taxas de câmbio.¹²

Para contextualizar o impacto da manipulação do mercado, o valor notional dos valores mobiliários e contratos afetados excede a quantia total em dólares do PIB dos EUA. Também excede a capitalização de mercado total de todas as empresas cotadas nas bolsas de valores dos EUA.¹³

banks, for a total of \$1.7 bn: Citibank \$358 million, HSBC \$343 million, JPMorgan \$352 million, RBS \$344 million and UBS \$371 million. The banks were also fined by the US Commodity Futures Trading Commission (CFTC), which imposed collective fines of \$1.4 bn. In addition, in 2015, the five banks pleaded guilty to charges of manipulation of the foreign markets brought by the US Department of Justice and agreed to pay fines of more than \$5.7 billion.

This latest scandal, which begun when the first allegations emerged in 2013, resulted in more than a dozen financial institutions have paid almost \$12bn in fines around the world. The latest penalties are the results of a five-year European investigation into benchmark currency rate manipulation. EU regulators identified two separate cartels of traders: the “Three Way Banana Split” and “Essex Express”. The groups used online chat rooms to share information about customers’ orders, prices, and other trading activities in order to manipulate the spot currency markets. In December 2019, Barclays, Citigroup, Royal Bank of Scotland, JPMorgan, and Japan’s MUFG were fined more than €1bn by the EU’s competition watchdog.

More recently, unusual market reactions to certain currencies alerted regulators again. In April 2020, a market surveillance company, *Raidne*, highlighted abnormal moves in currencies shortly before the calculation of daily benchmarks, which could suggest that high-speed traders are trying to manipulate exchange rates.¹²

To put the impact of market manipulation into context, the notional value of the affected securities and contracts exceeds the total \$ amount of the US GDP. It also exceeds the total market capitalisation of all companies listed on US stock markets.¹³

¹² “Unusual price swings around daily FX ‘fixes’ spark alarm”, *Financial Times*, 16 April 2020.

¹³ Putniņš T.J. (2020) An overview of market manipulation. In C. Alexander and D. Cumming (eds.), 2020, *Corruption and Fraud in Financial Markets: Malpractice, Misconduct and Manipulation* (John Wiley & Sons: West Sussex, UK).

¹² “Unusual price swings around daily FX ‘fixes’ spark alarm”, *Financial Times*, 16 April 2020.

¹³ Putniņš T.J. (2020) An overview of market manipulation. In C. Alexander and D. Cumming (eds.), 2020, *Corruption and Fraud in Financial Markets: Malpractice, Misconduct and Manipulation* (John Wiley & Sons: West Sussex, UK).

Branqueamento de capitais

As questões de branqueamento de capitais são frequentemente vistas como exemplo de um "problema de conduta bancária" mais amplo. O incumprimento, por parte de uma instituição financeira, dos requisitos de combate ao branqueamento de capitais (AML) constituiu, na maioria dos casos, um incumprimento dos requisitos regulamentares. Ainda assim, também pode envolver criminalização por parte da instituição. Em muitos casos, terá graves consequências para a reputação do banco, bem como para o centro financeiro em que está sediado. A prevenção do branqueamento de capitais, ou seja, o processamento de produtos do crime para disfarçar a sua origem, é de fundamental importância para as autoridades responsáveis pela aplicação da lei, na luta contra a criminalidade.¹⁴ É ainda mais crítico à luz de novos mercados e instrumentos que podem ser usados para ocultar transações ilegais, como os cripto-mercados.

As falhas de AML por parte dos bancos estiveram no centro de escândalos recentes do sector, como os casos do *Danske Bank* e *Swedbank* em 2019, o escândalo do *HSBC/México*, assim como outros mais recentes. Consequentemente, aumentou a pressão sobre as autoridades de supervisão para reforçarem a supervisão de AML, bem como aumentarem as expectativas das próprias instituições financeiras no sentido de melhorarem a sua gestão de riscos e *governance*. Existem vários desafios que instituições financeiras e reguladores enfrentam neste contexto. Nem sempre é fácil identificar a "lavagem de dinheiro" e muitas situações suspeitas podem-se revelar totalmente inocentes (falsos positivos). Os clientes bancários não esperam que as suas contas sejam congeladas ou sujeitas a consultas demoradas sem motivo aparente e conseguir o equilíbrio entre a cautela excessiva e a negligência imprudente pelos riscos não é tão fácil como parece. Além disso, o cumprimento das regras de AML, no caso de uma instituição financeira com atividades transfronteiriças, é ainda mais complexo, uma vez que implica lidar com múltiplas autoridades em diferentes jurisdições. A complexidade regulatória e as inibições legais em relação à troca de informações são agravadas ao nível transfronteiriço, o que significa que informações importantes podem não ser consideradas.

Money laundering

Money laundering issues are often seen as an example of a broader "bank conduct problem". Failure by a financial institution to comply with anti-money laundering requirements is, in most cases, a failure to comply with regulatory requirements. Still, it may also involve criminality on the part of the institution. In many cases, it will have serious reputational consequences for the bank, as well as the financial centre where it is based. The prevention of money laundering, that is, the processing of criminal proceeds to disguise their origin, is of critical importance to enforcement agencies in the fight against crime.¹⁴ It is even more critical in light of new markets and instruments that can be used to obscure illegal transactions, such as crypto-markets.

AML failures by banks have been at the centre of recent industry scandals, such as the *Danske Bank* and *Swedbank* cases in 2019, the *HSBC/Mexico* scandal and other recent failures. As a consequence, the pressure on supervisory authorities to strengthen the AML supervision has increased, as have the expectations on financial institutions themselves to improve their risk management and governance. There are a number of challenges that financial institutions and regulators face in this context. Money laundering is not always easy to spot, and many "suspect situations" may turn out to be entirely innocent (false positives). Bank customers do not expect their accounts to be frozen or be subject to time-consuming enquiries for no apparent reason. And getting the balance right between excessive caution and reckless disregard for risk is not as easy as it may sound. In addition, compliance with AML rules, for a financial institution with cross-border activities is even more complex as it will involve dealing with multiple authorities in different jurisdictions. Regulatory complexity and legal inhibitions regarding information exchange are compounded at the cross-border level, which means that important information might be overlooked.

¹⁴ McCormick R. and C. Stears "Legal and Conduct Risk in the Financial Markets" (3a. edição OUP 2018), Capítulo 27 Parte B.

¹⁴ McCormick R. and C. Stears "Legal and Conduct Risk in the Financial Markets" (3rd edn OUP 2018) at Ch 27 Part B.

Os recentes escândalos de branqueamento de capitais na UE – que se relacionam tanto com casos históricos de branqueamento de capitais como com casos mais recentes de grande visibilidade – levaram a pedidos de implementação mais rigorosa das regras de combate ao branqueamento de capitais pelos Estados-Membros.

No entanto, o aumento do foco regulatório e de supervisão por si só não será suficiente para combater com sucesso o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo (AML/CFT) no sector financeiro. Neste sentido, as instituições têm de garantir que não serão usadas para estes fins e que as questões de AML/CFT têm a devida atenção da gestão.

Recent EU money laundering scandals – which relate to both historic money laundering and more recent high-profile cases – led to calls for stricter implementation of the anti-money laundering rules by member states.

However, increased regulatory and supervisory focus alone will not be enough to successfully fight money laundering and terrorist financing in the financial sector. In this regard, institutions need to ensure that they are not used for these purposes and that AML/CFT issues attract proper management attention.

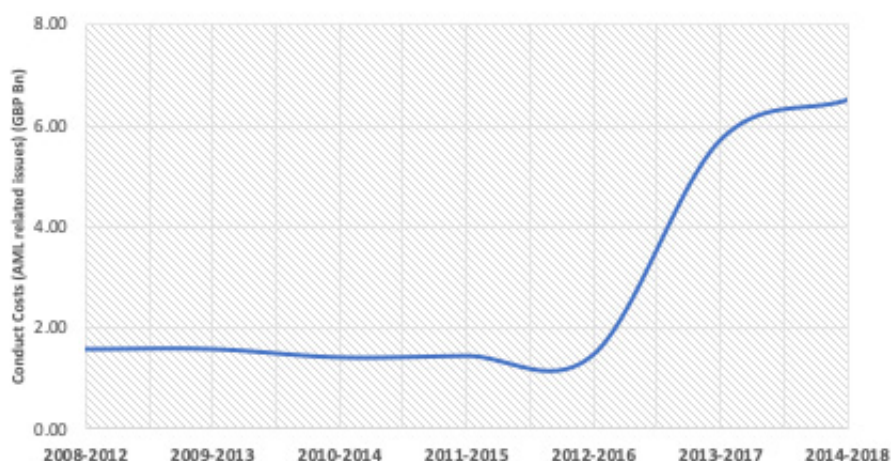


Figura 3. Custos de conduta relacionados com o branqueamento de capitais para os 20 bancos internacionais (GBP Bn).

Fonte: Cass Conduct Cost Project Report (2020).

Figure 3. Money-laundering related conduct costs for the 20 international banks (GBP Bn).

Source: Cass Conduct Cost Project Report (2020).

Como podem os bancos reforçar as suas estruturas de AML/CTF? Neste contexto, as instituições devem assegurar que os membros do órgão de administração e os quadros superiores sejam, em qualquer momento, suficientemente idóneos e possuam conhecimentos, competências e experiência suficientes para desempenharem as suas funções. Da mesma forma, as instituições são responsáveis por assegurar que a sua *governance* e gestão de risco são adequadas, permitindo-lhes identificar, avaliar e gerir os riscos aos quais estão (ou possam vir a estar) expostas, incluindo riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo.

How can banks strengthen their AML/CTF frameworks? In this context, institutions have to ensure that members of the management body and senior management are, at all times, of sufficiently good repute and possess sufficient knowledge, skills, and experience to perform their duties. Similarly, institutions are responsible for ensuring that their governance and risk management are adequate and enable them to identify, assess and manage the risks to which they are (or maybe) exposed, including ML/TF risks.

Abrandamento do controlo regulamentar durante a pandemia COVID-19


Devido à gravidade da pandemia COVID-19, em muitos países, governos e reguladores abrandaram ou suspenderam os regulamentos aplicáveis e introduziram alguns regimes especiais de incentivo (por exemplo, regimes de garantia, liquidez especial e mutuante de último recurso) para evitarem resultados económicos desastrosos.

Uma preocupação crucial é que os reguladores terão recursos reduzidos e, portanto, poderão considerar oferecer isenções sectoriais e específicas a empresas para o reporte de dados que não são considerados significativos ou sistemicamente importantes.

A aplicação de novas medidas regulamentares também poderá ser adiada e a tolerância regulamentar (por exemplo, de bancos que violam o rácio de liquidez) poderá tornar-se mais generalizada.

Embora o sistema financeiro esteja mais resiliente e mais capitalizado do que há 12 anos, a pandemia de coronavírus apresenta-se como o primeiro verdadeiro teste às regras do negócio bancário, introduzidas após a crise financeira. A pandemia COVID-19 induziu uma profunda crise económica que pode provocar outra crise financeira. Atualmente, é reconhecida a utilidade dos bancos no apoio às reais necessidades de financiamento do sector. No entanto, à medida que as falências das empresas aumentam durante a crise, os bancos ficam sob pressão. Os participantes nos mercados, dos maiores bancos globais aos menores, enfrentarão crescentes desafios de financiamento e concessão de empréstimos, pois o impacto económico desta crise na saúde será sentido ao longo do tempo.

A cooperação e a estreita coordenação entre as agências reguladoras dos diferentes países, os organismos de normalização a nível mundial e os organismos da UE serão fundamentais para garantir que o sector financeiro permanece resiliente.

À medida que nos afastamos da resposta inicial à crise, os reguladores devem examinar mais de perto os problemas que surgiram nesta crise e permanecer vigilantes a quaisquer problemas nos mercados financeiros, dado o impacto potencial da má conduta bancária nos consumidores e na economia real. 

Relaxation of regulatory scrutiny during the COVID-19 pandemic

Due to the severity of the COVID-19 pandemic, in many countries, governments and regulators have relaxed or suspended applicable regulations and introduced some special incentive schemes (for example, guarantee schemes, special liquidity, and lender of last resort) to avert disastrous economic outcomes.

One crucial concern is that regulators will have reduced resourcing and might, therefore, become inclined to offer both sector-wide and firm-specific exemptions for reporting data, which is not deemed as significant or systemically important. The implementation of new regulatory measures might also be delayed, and regulatory forbearance (for example, of banks breaching the liquidity ratio) might become more widespread.

While the financial system is more resilient and better capitalised than 12 years ago, the coronavirus pandemic is posing the first serious test of business banking rules introduced after the financial crisis. The COVID-19 pandemic has induced a deep economic crisis that may provoke another financial crisis. At present, banks are seen as useful to support the real sector's financing needs. However, as corporate bankruptcies increase during the downturn, banks will come under stress. Markets participants, from the largest global banks to smaller domestic ones, will face growing funding and lending challenges, as the economic impact of this health crisis is felt over time.

Cooperation and close coordination among regulatory agencies in different countries, global standard-setting bodies, and EU bodies will be paramount to ensure the financial sector remains resilient. As we move on from the initial crisis response, regulators must look more closely at the issues that have emerged in this crisis and remain vigilant to any problems in the financial markets, given the potential impact of bank misconduct on consumers and the real economy. 