

[Projeto de Lei n.º 389/XV/1.ª \(PAN\)](#)

Título: Impede o pagamento de remunerações accionistas e de bónus por instituições de crédito, que tenham recebido apoios financeiros públicos entre 2008 e 2022

Data de admissão: 5 de dezembro de 2022

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

I. A INICIATIVA

A proponente considera que os últimos impactos da pandemia de COVID-19 e a crise provocada pela guerra na Ucrânia, associada à postura adotada pelo Banco Central Europeu nos últimos meses, se traduziram num aumento significativo das taxas de juro para valores históricos.

Considera também que este fenómeno tem gerado um forte impacto no rendimento das famílias em Portugal, nomeadamente no tocante à prestação média dos créditos à habitação, que tem apresentado uma tendência crescente.

Cita ainda as simulações elaboradas pela Deco Proteste¹, que apontam, segundo os dados apresentados na iniciativa em apreço, para uma potencial subida de 59% nos contratos de crédito à habitação a 30 anos e com Euribor a 6 meses, entre janeiro de 2022 e julho de 2023.

Neste contexto, entende que se mostra necessária a adoção de medidas no setor bancário, para que o acréscimo de valor da prestação dos créditos à habitação não seja canalizado, sob a forma remuneratória, para os membros dos órgãos de administração das instituições de crédito, defendendo que a banca deve assumir um papel de responsabilidade social, de maneira a compensar os apoios em dinheiros públicos proporcionados pelos contribuintes no passado.

Em concretização, a presente iniciativa propõe que se impeça o pagamento de remunerações acionistas, incluindo a distribuição de dividendos, o pagamento ou remuneração de suprimentos ou de operações de recompra de ações, o pagamento de qualquer componente remuneratória variável ou de quaisquer bónus, comissões e gratificações, a gestores ou administradores de instituições de crédito durante os anos de 2022 e 2023, desde que tenham recebido apoios financeiros públicos entre 2008 e 2022.

Adicionalmente, é proposta a utilização dos respetivos lucros líquidos para reforçar a base de fundos próprios e liquidez, assim como a sua aplicação para medidas tendentes

¹ Da Associação para a Defesa do Consumidor (DECO).

a mitigar os efeitos do incremento dos indexantes de referência de contratos de crédito para aquisição ou construção de habitação própria permanente.

Através das medidas mencionadas, a proponente visa assegurar a sustentabilidade da banca, evitar potenciais apoios públicos e apoiar os empréstimos a famílias e empresas.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pela Deputada única representante do partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)² (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Encontram-se igualmente respeitados os limites à admissão das iniciativas previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 15 de novembro de 2022, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitido a 5 de dezembro e

² As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

baixou, na generalidade, à Comissão de Orçamento e Finanças (5.^a), no mesmo dia, por despacho do Presidente da Assembleia da República.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

[A lei formulário](#)³ estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e aquando da redação final.

O título da presente iniciativa legislativa – «Impede o pagamento de remunerações acionistas e de bónus por instituições de crédito, que tenham recebido apoios financeiros públicos entre 2008 e 2022» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Quanto à entrada em vigor da iniciativa, esta terá lugar no dia seguinte ao da sua publicação, nos termos do artigo 3.º do projeto de lei em análise, respeitando o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual «Os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

³ A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O [artigo 81.º, alínea b\)](#), da Constituição⁴ prevê como uma das incumbências prioritárias do Estado «Promover a justiça social, assegurar a igualdade de oportunidades e operar as necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal».

Esta norma deve ser conjugada com os artigos 103.º e 165.º da Constituição: «O sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza» ([artigo 103.º](#)), sendo que é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar, salvo autorização ao Governo, sobre a «Criação de impostos e sistema fiscal e regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas» [alínea i) do n.º 1 do [artigo 165.º](#)], .

Incumbe ainda ao Estado, no âmbito económico e social, «assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar as formas de organização monopolistas e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral» ([alínea f\) do artigo 81.º](#) da Constituição).

O sistema financeiro é estruturado por lei, de modo a garantir a formação, a captação e a segurança das poupanças, bem como a aplicação dos meios financeiros necessários ao desenvolvimento económico e social ([artigo 101.º](#) da Constituição).

O fim de repartir os lucros é a razão que determina as partes a celebrar um contrato de sociedade e serem, assim, sócios de uma sociedade. O direito ao lucro é um direito essencial dos sócios, consistindo no direito de participar na distribuição de lucros pela

⁴ Todas as referências legislativas à Constituição da República Portuguesa nesta parte da nota técnica são feitas para o portal oficial da Assembleia da República, salvo indicação em contrário.

sociedade. Esse direito é, nos termos da lei, um direito inderrogável e irrenunciável (cfr. n.ºs 3 e 4 do [artigo 22.º do Código das Sociedades Comerciais](#)⁵ – CSC).⁶⁷

De notar que uma percentagem não inferior à vigésima parte dos lucros da sociedade é obrigatoriamente destinada à constituição de uma reserva legal, não podendo, assim, ser distribuída aos sócios (cfr. artigos [218.º](#) e [295.º](#) do CSC).

Também nas sociedades anónimas a lei consagrou um direito aos lucros por parte dos sócios. Salvo cláusula diferente do contrato de sociedade ou deliberação tomada por maioria de três quartos dos votos correspondentes ao capital social em assembleia geral, metade do lucro que, legalmente, seja distribuível, terá de ser distribuído aos sócios (cfr. [artigo 294.º](#) do CSC).

A presente iniciativa legislativa pretende impedir o pagamento de remunerações acionistas e de bónus por instituições de crédito, que tenham recebido apoios financeiros públicos entre 2008 e 2022.

Prevê que seja o [Banco de Portugal](#)⁸ o responsável pela supervisão e fiscalização do proposto.

A tal propósito, veja-se o [Comunicado do Banco de Portugal sobre recomendações relativas às distribuições de dividendos](#)⁹, de 24 de setembro de 2021, no qual recomenda que «é fulcral que as instituições mantenham uma abordagem prudente nas distribuições de dividendos e na atribuição e pagamento de remunerações variáveis, conforme decorre da legislação e da regulamentação aplicável e tendo em conta os impactos decorrentes da pandemia que se possam ainda materializar, nomeadamente os relativos aos riscos de crédito».

⁵ Texto consolidado retirado do sítio da *Internet do Diário da República Eletrónico*. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consulta efetuada a 12/12/2022.

⁶ Informação constante do *Lexionário do DRE* em <https://dre.pt/dre/lexionario/termo/direito-aos-lucros-sociedades-comerciais>. Consulta efetuada a 13/12/2022.

⁷ O Código das Sociedades foi aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 262/86, de 2 de Setembro](#).

⁸ Informação disponível no portal do *Banco de Portugal* em <https://www.bportugal.pt/page/missao-e-funcoes?mlid=808> Consulta efetuada a 13/12/2022.

⁹ Informação disponível no portal do *Banco de Portugal* em <https://www.bportugal.pt/comunicado/comunicado-do-banco-de-portugal-sobre-recomendacoes-relativas-distribuicoes-de-dividendos> Consulta efetuada a 14/12/2022.

A iniciativa em apreço prevê ainda que o incumprimento, pelas instituições abrangidas pelas obrigações constantes desta, constitua contraordenação punível nos termos dos [artigos 211.º a 212.º](#) do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro](#), na sua redação atual.

As instituições de crédito definem a política de remuneração aplicável, incluindo os benefícios discricionários de pensão, ao nível do grupo, da empresa-mãe e das filiais. ([artigo 115.º-C](#) do Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro).

Ressalve-se que «Quando as instituições de crédito beneficiem de apoio financeiro público extraordinário, a respetiva política de remuneração fica ainda sujeita aos seguintes requisitos durante o período de intervenção:

- a) Não deve ser atribuída aos membros do órgão de administração qualquer componente remuneratória variável, salvo se existirem razões objetivas ponderosas que o justifiquem;
- b) As remunerações devem ser reestruturadas de modo consentâneo com uma gestão de riscos sólida e com o crescimento de longo prazo da instituição de crédito, incluindo a fixação de limites à remuneração dos membros do órgão de administração;
- c) A componente variável da remuneração dos colaboradores da instituição de crédito deve ser limitada a uma percentagem dos lucros sempre que tal seja necessário para a manutenção de uma base de fundos próprios sólida e para a cessação tempestiva do apoio financeiro público extraordinário» ([artigo 115.º-D](#) do Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro).

O Banco de Portugal recolhe as informações divulgadas de acordo com os critérios de divulgação estabelecidos nas alíneas *g)* a *i)* do n.º 1 do artigo 450.º do [Regulamento \(UE\) n.º 575/2013](#),¹⁰ do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, e analisa comparativamente as tendências e práticas de remuneração. (n.º 1 do [artigo 115.º-G](#) do Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro).

¹⁰ Diploma consolidado retirado do portal oficial *eur-lex.europa.eu*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas ao ordenamento comunitário são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário. Consulta efetuada em 13.12.2022.

As sociedades emittentes de ações admitidas à negociação em mercado regulamentado remuneram os membros dos órgãos de administração e fiscalização em conformidade com uma política de remuneração aprovada nos termos dos [artigos 26.º-A e seguintes](#) do Código dos Valores Mobiliários, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 486/99, de 13 de novembro](#).

A política de remuneração das sociedades emittentes de ações admitidas à negociação em mercado regulamentado é imediatamente publicada no sítio da Internet da sociedade, contendo menção aos resultados da votação e à respetiva data de aprovação em assembleia geral, permanecendo disponível ao público, gratuitamente, pelo menos enquanto estiver em aplicação. ([artigo 26.º-E](#) do Decreto-Lei n.º 486/99, de 13 de novembro).

A [Lei n.º 50/2020, de 25 de agosto](#), veio transpor a Diretiva (UE) n.º [2017/828](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de maio de 2017, relativa a direitos dos acionistas de sociedades cotadas no que concerne ao seu envolvimento a longo prazo, alterando o [Código dos Valores Mobiliários](#), o [Regime Geral dos Organismos de Investimento Coletivo](#) e o [Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras](#), e revoga a [Lei n.º 28/2009](#), de 19 de junho.

A distribuição de dividendos é tributada em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC) quando o titular do capital é pessoa coletiva com uma taxa de retenção na fonte de 25 por cento, independentemente de o titular do rendimento ser entidade com sede ou direção efetiva em território nacional. (Ver também o [artigo 87.º do Código do IRC](#))¹¹.

Este regime é igualmente aplicável aos lucros e reservas distribuídos que sejam imputáveis a um estabelecimento estável situado em território português de uma entidade residente num Estado-membro da União Europeia (UE), desde que esta preencha os requisitos e as condições estabelecidos no [artigo 2.º da Diretiva n.º 2011/96/EU](#).

¹¹ Texto consolidado retirado do sítio da *Autoridade tributária e aduaneira (AT)*. Todas as referências legislativas a códigos fiscais são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consulta efetuada a 13/12/2022.

O regime especial de tributação dos grupos de sociedades consta dos [artigos 69.º a 71.º do Código do IRC](#). Os referidos artigos regulam o «âmbito e condições de aplicação», «sociedade dominante com sede ou direção efetiva noutro Estado membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu», «determinação do lucro tributável do grupo», e «regime específico de dedução de prejuízos fiscais».

As normas gerais de tributação dos lucros constam dos [artigos 17.º e 18.º do Código do IRC](#), sendo o primeiro relativo à determinação e a periodização do lucro tributável.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ Âmbito internacional

Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e França.

ESPANHA

O [Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero](#)¹², de saneamiento del sector financiero, definiu, no seu [artículo 5](#), a limitação de remunerações de índole variável a administradores e diretores de instituições de crédito, durante o ano de 2012, aplicável as entidades que tenham recebido apoios financeiros públicos, para efeitos de seu saneamento ou reestruturação financeira. De acordo com a [Orden ECC/1762/2012, de 3 de agosto](#)¹³, as limitações decorrentes da aplicação da presente norma produziram efeitos a partir de 2012, podendo ser levantadas assim que se encontrem verificadas o conjunto de condições previstas no n.º 5 do [artículo 2](#).

¹² Texto consolidado retirado do sítio da Internet do *boe.es*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 14.12.2022.

¹³ *Orden ECC/1762/2012, de 3 de agosto, por la que se desarrolla el artículo 5 del Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero, en materia de remuneraciones en las entidades que reciban apoyo financiero público para su saneamiento o reestructuración.*

Adicionalmente, cumpre também mencionar a [Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito](#), nomeadamente no que concerne ao quadro aplicável à política de remunerações, definido nos [artículos 28 a 38](#). No âmbito do presente normativo, cumpre salientar os requisitos gerais da política de remunerações ([artículo 33](#)), as componentes variáveis de remuneração ([artículo 34](#)) e, em especial, os princípios a que a política de remunerações deverá respeitar, nos casos em que as instituições de crédito tenham recebido algum tipo de apoio financeiro público ([artículo 35](#)). Os mecanismos de supervisão da política remuneratória encontram-se definidos no [artículo 53](#).

FRANÇA

O [Code monétaire et financier](#)¹⁴ define o quadro legal aplicável às políticas e práticas remuneratórias das Instituições de Crédito e das Sociedades Financeiras, de acordo com o disposto nos [Articles L511-71 à L511-88](#). Atentas às definições da estrutura fixa e variável das remunerações, constante dos artigos [L511-76](#) e [L511-77](#), as limitações à componente variável de remunerações encontram-se definidas no [Article L511-78](#), sendo que o valor estabelecido para esta componente remuneratória deverá também ter em conta a situação financeira desta tipologia de organismos, conforme decorre do [Article L511-83](#).

As limitações à componente variável de remunerações atribuídas por Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras alvo de algum tipo de apoio financeiro público, encontram-se definidas nos termos do [Article L511-86](#), quadro legal que decorre das disposições constantes do [Article 4](#) da [Loi n° 2011-1416, du 2 novembre 2011, de finances rectificative pour 2011 \(1\)](#).

¹⁴ Texto consolidado retirado do sítio da Internet do [legifrance.gouv.fr](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a França são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 14.12.2022.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), foram identificadas as seguintes iniciativas sobre matéria direta ou indiretamente conexas com a causa da presente iniciativa:

- [Proposta de Lei n.º 47/XV/1.ª \(GOV\)](#): *Regulamenta as contribuições de solidariedade temporárias sobre os setores da energia e da distribuição alimentar*, estando agendada, para a discussão na generalidade, na data de 20/12/2022;
- [Projeto de Lei n.º 383/XV/1.ª \(PCP\)](#): *Contribuição Extraordinária sobre Lucros, de combate à especulação e práticas monopolistas*, estando agendado, para a discussão na generalidade, na data de 20/12/2022;
- [Projeto de Lei n.º 384/XV/1.ª \(L\)](#): *Estabelece uma taxa adicional sobre lucros extraordinários*, estando agendado, para a discussão na generalidade, na data de 20/12/2022.

Cumpra ainda mencionar que os dois projetos de lei acima identificados, tal como a presente iniciativa, foram agendados por arrastamento com a citada [Proposta de Lei n.º 47/XV/1.ª \(GOV\)](#).

▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada pesquisa sobre a mesma base de dados, foram identificados os seguintes antecedentes parlamentares na passada legislatura, de matéria conexas com o objeto da presente iniciativa:

- [Projeto de Lei n.º 313/XIV/1.ª \(BE\)](#) - *Determina a suspensão temporária da remuneração acionista e do pagamento de bónus a administradores*, rejeitado na generalidade, com os votos contra do PS, PSD, CDS-PP, PAN e IL, a abstenção do CH e Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira, e os votos a favor do BE, PCP e PEV;

- [Projeto de Lei n.º 341/XV/1.ª \(PCP\)](#) - *Proíbe a distribuição de dividendos na banca, nas grandes empresas e grupos económicos*, rejeitado na generalidade, com os votos contra do PS, PSD, CDS-PP, PAN, CH e IL, e os votos a favor do BE, PCP, PEV e Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira;
- [Projeto de Lei n.º 356/XV/1.ª \(PEV\)](#) - *Regime excecional e temporário de proibição de distribuição de dividendos para a banca, o setor financeiro, as grandes empresas e os grupos económicos*, rejeitado na generalidade, com os votos contra do PS, PSD, CDS-PP, PAN, CH e IL, e os votos a favor do BE, PCP, PEV e Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira;
- [Projeto de Lei n.º 362/XIV/1.ª \(PAN\)](#) - *Impede o pagamento de remunerações acionistas e de bónus por instituições de crédito e por empresas que tenham recebido apoios públicos em virtude da situação epidemiológica provocada pela doença COVID-19 (2.ª alteração do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março)*, rejeitado na generalidade, com os votos contra do PS, PSD e IL, a abstenção do CDS-PP e os votos a favor do BE, PCP, PAN, PEV, CH e Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira;
- [Projeto de Lei n.º 273/XV/1ª \(BE\)](#)- *Estabelece uma taxa adicional sobre lucros extraordinários de grandes empresas nos setores da banca, energia e distribuição alimentar*, rejeitado na generalidade, com os votos contra do PS, PSD, CH e IL, a abstenção da Deputada Isabel Alves Moreira (PS) e Deputada Alexandra Leitão (PS) e com os votos a favor do PCP, BE, PAN e L;
- [Projeto de Lei n.º 329/XV/1.ª \(BE\)](#) - *Estabelece uma contribuição especial sobre os lucros extraordinários no setor bancário*, rejeitado na generalidade, com os votos contra do PS, PSD, CH e IL, e os votos a favor do PCP, BE, PAN e L.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas facultativas**

Atenta a matéria objeto da iniciativa, poderá ser pertinente consultar as seguintes entidades:

- Associação Portuguesa de Bancos;
- Banco de Portugal.