



Bloco de Esquerda

Grupo Parlamentar

PROJETO DE LEI N.º 499/XIII/2.ª

NACIONALIZAÇÃO DO CAPITAL SOCIAL DO NOVO BANCO SA

Exposição de motivos

1. A Criação do Novo Banco

O Novo Banco, SA (NB) já é uma instituição financeira pública, conforme resulta da decisão da Comissão Europeia sobre a resolução do Banco Espírito Santo.

Em agosto de 2014, no momento da resolução, a determinação do montante a injetar no Novo Banco coube, como é conhecido, ao Banco de Portugal, com a colaboração da Administração do Banco e, como é lógico, com a anuência do governo.

O balanço inicial do Novo Banco revelava então perdas de 4950 milhões de euros: 1750 associados à irrecuperabilidade do BES Angola, 1200 milhões nos créditos concedidos, 760 milhões resultantes da reavaliação de imóveis, e 100 milhões associados a investimentos em subsidiárias. No lado positivo, pesou a anulação das provisões feitas no BES para reembolsar os detentores de papel comercial, bem como a passagem de 895 milhões de dívida à Goldman Sachs para o ‘BES Mau’. Estas perdas foram compensadas com 4900 milhões injetados pelo Fundo de Resolução.

À altura, o Governo garantia que a resolução iria sair a “custo zero” para os contribuintes. Nas palavras de Maria Luís Albuquerque, “a solução de financiamento

encontrada - um empréstimo do Tesouro ao Fundo de Resolução a ser reembolsado pela venda da nova instituição e pelo sistema bancário - salvaguarda o erário público”. Ou seja, em teoria o Fundo de Resolução seria ressarcido pelo valor da venda do Novo Banco ou capitalizado pelos restantes bancos do sistema.

Na realidade, o Fundo de Resolução não é mais que um empréstimo estatal à banca, no valor de 3900 milhões de euros. O anterior Governo nunca esclareceu o momento em que este empréstimo deveria ser ressarcido por completo, estando implícito que essa dívida seria liquidada no momento da venda.

No entanto, apesar dos compromissos assumidos pelo Governo de PSD/CDS com Bruxelas, a sua tentativa de venda do Novo Banco fracassou. A insuficiência do montante da recapitalização inicial já era evidente; e uma vez que as condições do empréstimo estipulavam que os bancos não poderiam assumir a dívida de 3900 milhões, caso dessa responsabilidade resultassem problemas nos seus próprios capitais, o Estado continuou a assegurar o financiamento do Fundo de Resolução.

Desde 2014 até ao momento atual, o balanço do Novo Banco sofreu outras alterações. Passaram a contar para o seu capital cerca de 2800 milhões de ativos por impostos diferidos, ou seja, créditos fiscais que podem ser abatidos a ganhos futuros. O banco apresentou prejuízos de cerca de 2000 milhões mas, por outro lado, beneficiou de 2000 milhões com a transferência de obrigações para o “BES mau”.

Finalmente, já em 2017, a suposta dívida dos bancos ao Fundo de Resolução sofreu uma reestruturação. O prazo foi estendido a 30 anos e as suas condições de pagamento alteradas. Feitas as contas, os bancos passam a pagar ao Fundo de Resolução exatamente o que já pagavam sob a forma de contribuição extraordinária, exceto que agora este imposto é direcionado para a amortização da dívida de 3900 milhões. O que o Estado ganha por um lado perde por outro, deixando muito claro que serão os contribuintes a suportar o valor já injetado no Novo Banco.

No total, para além dos impostos diferidos incluídos no balanço, o Estado já injetou 3900 milhões de euros no Novo Banco.

2. O processo de venda

A segunda tentativa de venda do banco, iniciada em março de 2016, teve diferentes fases tendo sido divulgada a exigência por parte dos potenciais compradores quanto à obtenção de uma garantia pública para cobrir eventuais perdas com uma carteira de ativos de menor qualidade, o side bank.

À data, o Governo, através do Ministro das Finanças, dava três garantias sobre o processo negocial:

- i. “A extinção do Novo Banco está fora de causa.”
- ii. “Não pode haver uma garantia de Estado para suportar negócios privados”
- iii. “Não podemos ficar reféns de soluções e vamos explorar todas as que tivermos à nossa mão”.

Em janeiro de 2017, não só o governo assegurava que não ficaria refém de chantagens sobre a liquidação do banco, como colocava em cima da mesa a hipótese da nacionalização como forma de proteger os interesses dos contribuintes, rejeitando uma subsídio da venda do Novo Banco.

Perante a possibilidade de garantias estatais, Carlos César, líder do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, considerou o processo de venda “um fiasco” e as condições impostas pelos compradores “vexatórias”. Afirmava, na altura, que “o Governo deve resistir a uma venda ruínosa. O ideal é a venda. O objectivo final é a venda, mas a nacionalização pode ser uma etapa para a reprivatização mais tarde”.

Também o porta-voz do Partido Socialista para os assuntos económicos se pronunciou claramente sobre o negócio, reconhecendo a impossibilidade de uma venda sem subsídio estatal e, para além disso, as desvantagens da entrega do terceiro maior banco português a um fundo como a Lone Star:

“Passados cerca de dois anos e meio, e 6.9 mil milhões de euros de capital depois, a venda imediata do Novo Banco parece a pior de todas as opções, porque não foram criadas as condições para que haja uma venda sem ser fortemente subsidiada pelo Estado. A melhor oferta implica que o Estado pague cerca de 1750 milhões de euros para que um fundo de private equity fique com o terceiro maior banco do país. Esta operação, para além de implicar custos

imediatos para os contribuintes, que iriam integralmente ao défice, teria graves custos económicos, porque um fundo de private equity não tem como uma das suas prioridades a gestão de um banco e a valorização das suas relações com as empresas portuguesas.”

João Galamba defendia, à data, a nacionalização, ainda que temporária, do Novo Banco:

“Dois anos passados desde a resolução do BES, a nacionalização do Novo Banco parece ser mesmo a opção que menos penaliza os contribuintes e, sobretudo, é a única que permite criar o espaço necessário para resolver os problemas de rentabilidade e sustentabilidade do sistema financeiro português”.

Apesar destas posições, bem como do consenso público em torno da ideia da nacionalização como alternativa a uma má venda, o Governo optou pela segunda hipótese, alegando que, sendo mau, este negócio seria ‘menos mau’ que o inicialmente proposto pela Lone Star.

Importa, assim, analisar com o pormenor possível os contornos desta venda e verificar se os pressupostos que a qualificam como uma ‘má venda’ deixaram, de facto, de existir.

2.1. O interesse económico da operação

Do ponto de vista do interesse económico, este negócio acarreta graves custos que se prendem com a própria natureza do comprador. Como foi afirmado por João Galamba, “um fundo de private equity não tem como uma das suas prioridades a gestão de um banco e a valorização das suas relações com as empresas portuguesas; antes compra barato e tenta recuperar o capital investido rapidamente, provavelmente desmantelando o banco e tentando maximizar a utilização da garantia pública, cuja probabilidade de execução, no caso da venda se concretizar, rondaria os 100%”.

A introdução de alguns mecanismos de salvaguarda, cuja eficácia se discutirá adiante, não altera substancialmente este facto.

A Lone Star Funds é uma gestora de fundos abutre, que investe em empresas em dificuldades, e que gere ativos no valor total de 70 mil milhões de dólares. Fundada em

1995, entrou no mercado europeu em 2005 e em Portugal em 2015, quando comprou vários centros comerciais e passou a gerir a marina de Vilamoura. No caso dos centros comerciais, em poucos meses a empresa lucrou 200 milhões de euros com a venda de três deles ao Deutsche Bank.

Especializada em private equity, a Lone Star compra participações de outras empresas, nas quais passa a ter poder de decisão, para depois vender essas mesmas participações poucos anos depois. Este tipo de negócio concentra-se em gerar o máximo de lucro no menor tempo possível. Focada unicamente nos resultados de curto prazo, esta gestão leva à destruição da empresa em pouco tempo.

A estratégia da Lone Star, conhecida como buy it, strip it, flip it, não será diferente no caso do Novo Banco. O fundo procurará gerir o banco de acordo com os seus interesses de curto prazo, vender os ativos mais valiosos, reestruturar a sua operação sem considerações de interesse económico nacional e, é claro, utilizar a garantia estatal para cobrir os seus riscos. A venda será assim acompanhada de mais um processo de reestruturação do banco, com novos despedimentos e redução de balcões.

A história judicial da Lone Star, marcada por condenações por evasão fiscal e por acusações por práticas predatórias no mercado hipotecário dos Estados Unidos da América, não permite antever outro resultado que não a destruição, a longo prazo, do valor económico do Novo Banco.

2.2. O interesse financeiro da operação e a proteção dos contribuintes

Para justificar a venda, o Governo escuda-se, argumentando que esta não terá impacto nas contas públicas no curto prazo e que a garantia estatal não é, tecnicamente, uma garantia. Na verdade, estamos perante um artifício contabilístico que, com a cumplicidade da Comissão Europeia (que prefere sempre uma venda, ainda que com prejuízo), atira para futuro as perdas com o Novo Banco.

Em primeiro lugar há que ter em conta que o banco agora vendido já integra no seu capital 3900 milhões de euros de dinheiro público. É este valor que permite que a instituição cumpra os seus rácios de solvabilidade e, como tal, não pode ser ignorado na análise dos custos da operação.

A proposta de venda prevê a alienação de 75% do capital social do Novo Banco à Lone Star, ficando o Estado com 25%. Uma vez que o único compromisso imediato do comprador é a injeção de 750 milhões no banco que já será seu, a venda será feita, na realidade, por 0€.

Estes dados bastariam para concluir que o Estado já sairia a perder, uma vez que pagou para recapitalizar um banco que agora venda a preço zero.

O negócio tem, no entanto, outros graves problemas.

A Lone Star não aceita assumir o risco de uma carteira de ativos de valor duvidoso - o side bank -, contabilizados no balanço do banco por cerca de 8000 milhões de euros. Como tal, o Estado é chamado a assumir o impacto dessas perdas futuras.

O mecanismo encontrado para este efeito não é simples. Genericamente, o Novo Banco ficará, no momento da venda, com uma almofada de capital de cerca de 1000 milhões de euros. Essa almofada resulta da combinação do capital atual com uma operação de reestruturação de dívida sénior e a injeção inicial da Lone Star.

As primeiras perdas resultantes do side bank irão consumir essa almofada de capital. A partir desse momento, é o Fundo de Resolução, ou seja, o Estado, que ficará com a responsabilidade de repor o rácio de capital do Novo Banco para assumir as perdas com estes ativos. Durante oito anos, esta injeção de capital público ocorrerá sempre que necessário e até ao montante de 3890 milhões de euros.

Na prática, no que a esta carteira diz respeito, os 25% de participação do Estado conferem-lhe o dever de assumir 72% do reforço de capital, cabendo à Lone Star 19% dessa responsabilidade.

Independentemente dos mecanismos de salvaguarda encontrados, este desequilíbrio entre a dimensão da posição acionista e das respetivas responsabilidades é absolutamente inaceitável para qualquer privado e, ainda mais, para o Estado.

O desequilíbrio entre as duas partes agrava-se ainda na medida em que o Estado se encontra privado dos seus direitos de acionista relativos à participação de 25% no Novo Banco. O Estado não pode, assim, por exemplo, nomear administradores para a instituição. A existência de uma garantia estatal sem possibilidades de controlo efetivo e

diário da gestão do banco é mais um elemento inconcebível deste negócio, e que as salvaguardas encontradas não anulam.

Segundo se sabe, as referidas salvaguardas resumem-se a três mecanismos:

- A criação de uma comissão que acompanhará a gestão do side bank. Não é claro que poderes reais terá esta comissão sendo que, sem acesso a informação protegida pelo segredo bancário que só está disponível aos administradores, a sua eficácia ficará certamente coartada;
- A proibição da distribuição de dividendos durante oito anos. Embora seja positiva, esta medida não significa que i) o banco produza fundos próprios que garantam a sua recapitalização; e ii) que a Lone Star não tenha outras formas de gerir o Novo Banco em seu proveito, nomeadamente através da política de crédito;
- A sujeição a aprovação por parte do acionista Estado da venda de partes da carteira de ativos do side bank e limitações à alteração do modelo de registo de imparidades. Os pormenores destes mecanismos não são claros, nomeadamente quanto ao prazo em que vigorarão estas restrições. Sabe-se, em particular, que, se ao fim de cinco anos, 75% desta carteira não tiver sido vendida, o Estado perde capacidade de controlo sobre a sua gestão e venda.

Deve ser ainda acrescentado que, independentemente da eficácia destes mecanismos (que ainda está por provar), a simples hipótese de perdas 'naturais' decorrentes da normal gestão do side bank já é suficiente para expor os contribuintes a um enorme risco futuro.

Em conclusão, para além dos 3900 milhões de euros, o Estado assume agora perdas que poderão chegar aos 3890 milhões de euros. Ao todo, a exposição pública é de 7760 milhões de euros, ficando o Estado com uma participação de 25%, privada de direitos acionistas. O Estado pagou para vender o Novo Banco. A Lone Star, por sua vez, investiu 1000 milhões, para ficar com 75% do banco e garantir o seu controlo.

3. A nacionalização que protege o interesse público

A venda do Novo Banco à Lone Star põe em causa os interesses económicos e financeiros do país e é, por isso, inaceitável.

É responsabilidade do Governo, mas também da Assembleia da República, contribuir com soluções que protejam os interesses do Estado e que cumpram os objetivos de estabilização financeira e económica do país.

Desta forma, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda defende a nacionalização do Novo Banco, transformando-o, de forma permanente, num banco público capaz de ser gerido de acordo com os interesses nacionais e não dos da Lone Star.

As vantagens da nacionalização são óbvias, e foram elencadas pelo porta-voz do Partido Socialista:

“A nacionalização, face aos custos de uma venda com garantia pública, não cria novos custos, limita-se a assumir plenamente os custos que já existem, e existirão sempre, e permite ganhar tempo para criar as condições para reestruturar o balanço e rentabilizar o banco. Em vez de subsidiar uma venda a todos os títulos ruínosa, procure-se uma solução que tenha como objetivo limpar o sistema de NPLs que põem em causa rentabilidade do sector e a sua viabilidade”.

Esta é, de facto, a única opção que permite, não apenas salvaguardar os interesses dos contribuintes e a estabilidade do sistema financeiro no longo prazo, mas também garantir o controlo público e democrático do banco. Só este controlo permitirá que o banco se constitua enquanto instrumento privilegiado de apoio à economia, e não para atividades especulativas ou de mera obtenção de lucros no curto prazo.

É inegável que esta solução tem custos do curto prazo. Mas, ao contrário da venda, neste caso as perdas são claras e, mais que isso, existem possibilidades de recuperação. Uma vez que as perdas decorrentes do side bank serão, em qualquer dos casos, assumidas pelo Estado, o que está em cima da mesa é, apenas, o montante da recapitalização inicial assegurada pela Lone Star: 750 milhões do imediato e 250 milhões daqui a três anos.

Na análise desta opção, é preciso levar em conta que o banco que agora se quer alienar já tem integrados no seu balanço 3900 milhões do Estado. Face o todo o investimento que já foi feito e aos custos que serão assumidos de qualquer forma no futuro, a escolha é entre perder tudo, inclusive o controlo do banco, ou assumir que esse investimento se traduzirá na posse do terceiro maior banco do país. A gestão do banco ao longo do tempo permitirá ao Estado minimizar perdas e recolher futuros ganhos.

Se a importância do Novo Banco é tal que justifica uma venda ruínosa, então esse critério deve ser utilizado para a defesa do seu carácter público. Uma vez invocado o carácter de excepcionalidade do setor bancário para justificar as sucessivas intervenções públicas no sentido de evitar falências ou crises, cumpre então assumir que o mesmo se aplica à sua gestão e propriedade. A estabilidade financeira é demasiado importante e é por isso que as instituições têm de ser geridas de acordo com princípios de interesse público democraticamente definidos, e não ao sabor dos interesses de grupos de acionistas privados.

Resta, por fim, alertar para as exigências que o processo de nacionalização acarreta. Os erros cometidos aquando da nacionalização do BPN, devem ser evitados a todo o custo. Relembre-se que, na altura, os acionistas daquele que era conhecido como o Banco do PSD, nunca pagaram pelas suas fraudes e os prejuízos continuam hoje a eclodir nas contas públicas.

O processo de nacionalização do Novo Banco exige transparência e rigor, a começar pela avaliação do seu balanço, ativos e garantias. Exige determinação para imputar as perdas a quem foi por elas responsável e para proteger quem depende do banco para guardar as suas poupanças ou manter a sua atividade económica. Exige, por fim, abertura democrática, para discutir e decidir o desígnio do Novo Banco público, as suas funções e orientações estratégicas.

4. Recusar a chantagem europeia

Por todos os motivos e factos apontados, a superioridade da alternativa da nacionalização é clara. Para a negar só restam dois argumentos.

O primeiro, que informa a posição do PSD e CDS, prende-se com um preconceito ideológico quanto à propriedade pública da banca. A venda sempre foi, para estes partidos, a única solução possível para o Novo Banco. Foi durante o mandato de PSD e CDS que o compromisso de venda foi assumido com as instituições europeias e que a operação foi preparada, sob orientação de Sérgio Monteiro (ex-secretário de Estado do Governo PSD/CDS responsável por várias privatizações) e de Carlos Costa (governador do Banco de Portugal reconduzido pelo governo PSD/CDS). Não admira então que, neste contexto, ambos os partidos tenham dificuldades em abandonar uma posição puramente crítica para apresentar soluções concretas para o banco.

O segundo argumento foi enunciado pelo Secretário de Estado Mourinho Félix:

“Com a nacionalização, em vez de a Lone Star realizar os 1.000 milhões de euros necessários, o Estado teria de realizar o capital inicial. Só que, sendo o Estado a realizar, não eram mil milhões, eram entre 4 mil e 4.700 milhões, porque, de acordo com as regras da UE, isso seria considerado ajuda de Estado. Portanto, teríamos de realizar não só as necessidades imediatas de capital, mas todas as necessidades eventuais de capital ao longo dos próximos anos”.

Não há qualquer razão contabilística ou financeira que justifique esta afirmação. O que é dito é que, por preconceito das instituições europeias, a nacionalização, embora tendo exatamente os mesmos custos que a privatização, obriga a um registo diferente dos mesmos. Esta discricionariedade é inaceitável. O seu propósito consiste em tornar a nacionalização artificialmente tão cara que países soberanos são empurrados para soluções de privatização, ainda que desastrosas. Portugal já sentiu os custos destas chantagens ao ter pago 3000 milhões de euros para recapitalizar o Banif que foi depois vendido ao Santander por 150 milhões.

Se o Estado tem compromissos a cumprir, decorrentes da sua integração no espaço europeu, também tem o dever de defender o interesse nacional. E no Novo Banco, como no Banif, estes objetivos são opostos. O Estado da República Portuguesa tem pois o dever de rejeitar imposições prejudiciais ao país. Não será, certamente, o primeiro a fazê-lo.

Recorde-se que, em Itália, o parlamento autorizou o governo a nacionalizar parcialmente uma grande parte dos bancos caso o recente aumento de capitais não fosse suficiente.

Com o Banco Central Europeu a pressionar os bancos italianos, e após ter recusado o prolongamento do prazo para que o Monte dei Paschi encontrasse novos acionistas, Itália decidiu levar a cabo em processo a nacionalização deste banco. Itália tem ainda dito que irá proteger poupanças mesmo que para isso tenha de ignorar ou contornar as novas regras de bail in da União Europeia.

Em suma, com base nos argumentos apresentados, e por considerar que a venda do Novo Banco não respeita os interesses do país, do Estado e da economia, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda vem propor a nacionalização do Novo Banco. Com a transferência das ações representativas do seu capital social para a esfera pública, o Novo Banco passa então a integrar o Setor Empresarial do Estado, sob tutela direta do Ministério das Finanças, à semelhança do que já hoje acontece com a Caixa Geral de Depósitos.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, as Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda, apresentam o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei procede à nacionalização das ações representativas do Novo Banco, S.A.

Artigo 2.º

Nacionalização do Novo Banco, S.A.

1 – Consideram-se transmitidas para o Estado, através da Direção Geral do Tesouro e Finanças, todas as ações representativas do capital social do Novo Banco, livres de quaisquer ónus ou encargos, para todos os efeitos legais.

2 – A alteração na titularidade das ações produz os seus efeitos diretamente por força da presente lei, é oponível a terceiros independentemente do registo, e tem efeitos suspensivos sobre qualquer processo de alienação em curso.

3 – O Novo Banco S.A. assume a natureza de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos e continua a reger-se pelas normas da União Europeia, pelas leis bancárias e comerciais, pelo regime jurídico do setor público empresarial e demais

normas aplicáveis atenta a sua natureza de empresa pública, em qualquer dos casos na medida em que lhe sejam legalmente aplicáveis.

4 – A gestão do NOVO BANCO S.A. cabe à sua Administração, nomeada pelo Ministério das Finanças.

5 – Cabe ao Ministério das Finanças proceder, num prazo de 30 dias, à elaboração dos novos estatutos do NOVO BANCO S.A., bem como à definição dos seus objetivos de gestão, acautelando os interesses dos depositantes, os interesses patrimoniais do Estado e dos contribuintes e a defesa dos direitos dos trabalhadores.

Artigo 3.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte à sua publicação.

Assembleia da República, 13 de abril de 2017

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,