

*GESTÃO DO
NOVO BANCO COM
FINANCIAMENTO PÚBLICO*

RELATÓRIO DE AUDITORIA 18/2022

2.^a SECÇÃO



TC TRIBUNAL DE
CONTAS



Processo 19/2021 – AUDIT

***GESTÃO DO
NOVO BANCO COM
FINANCIAMENTO PÚBLICO***

***A GESTÃO DO NOVO BANCO COM FINANCIAMENTO PÚBLICO
PAGO PELO FUNDO DE RESOLUÇÃO,
AO ABRIGO DO ACORDO DE CAPITALIZAÇÃO CONTINGENTE,
SALVAGUARDA O INTERESSE PÚBLICO?***

Julho de 2022

[Handwritten signature]

SUMÁRIO

Solicitada pela Assembleia da República, a auditoria constitui o segundo exame do Tribunal de Contas ao financiamento público do Novo Banco (NB) pelo Fundo de Resolução (FdR), ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente (ACC) celebrado por ambos em 18/10/2017. O primeiro exame incidiu sobre o processo desse financiamento (Relatório 7/2021 – 2.ª Secção).

A presente auditoria teve por objetivo avaliar se a gestão do NB com financiamento público salvaguardou o interesse público, o que, para o Tribunal e nos termos solicitados pelo Parlamento, significa otimizar (minimizar) o recurso a esse financiamento através da verificação das condições seguintes: (i) adequada avaliação e valorização contabilística dos ativos; (ii) adequado reconhecimento de perdas nos ativos, por imparidade; (iii) venda de ativos sem prejudicar o balanço do banco (sem perdas); (iv) inexistência de conflitos de interesses e de complacência; (v) inexistência de práticas destinadas a acionar o mecanismo de capital contingente; (vi) eficaz controlo público (incluindo acatar o recomendado pelo Tribunal).

As principais conclusões da auditoria são as seguintes:

- ◆ O plano de reestruturação elaborado pela Lone Star para demonstrar a viabilidade do NB no final do período de reestruturação, visando a não oposição da Comissão Europeia (CE) à operação de venda e aos auxílios de Estado, previa o acionamento do mecanismo de capitalização contingente (até 3,9 mil milhões de euros) por valores próximos dos verificados (3,4 mil milhões de euros até 31/12/2021). Porém, a utilização do mecanismo revela a incapacidade do NB (ou não ter o propósito) de gerar com a sua atividade níveis de capital adequados à cobertura dos seus riscos.
- ◆ Subsiste o risco do período de reestruturação se prolongar para além da data prevista (31/12/2021), pois o NB não atingiu os níveis de rendibilidade estabelecidos para o efeito e a CE ainda não se pronunciou sobre o fim desse período. Consequentemente, também subsiste o risco de acionamento do mecanismo de capital adicional (*capital backstop*), até 1,6 mil milhões de euros, previsto nos compromissos assumidos pelo Estado Português para assegurar a viabilidade do NB, o que os impactos adversos da pandemia e do conflito militar na Ucrânia tendem a agravar.
- ◆ À data da venda do NB, a avaliação e valorização dos ativos registados no balanço não eram adequadas e exigiam a constituição de provisões para potenciais perdas. Ora, nem o Estado, nos compromissos assumidos perante a CE, nem o Banco de Portugal (BdP), na negociação do ACC, salvaguardaram a minimização do recurso ao apoio financeiro público, assegurando controlo público eficaz.
- ◆ Em 2018 e 2019, o NB vendeu ativos com desconto de 75% face ao valor nominal ou valor contabilístico bruto e de 33% face ao valor contabilístico líquido de imparidades. Não foi demonstrado que a estratégia de redução de ativos através de vendas em carteira fosse eficaz e eficiente na prossecução do princípio da minimização das perdas/maximização do valor dos ativos. Nas revendas realizadas, os compradores do património imobiliário, incluído em duas carteiras, obtiveram mais-valias iguais ou superiores a 60%.
- ◆ Em operações do NB identificaram-se riscos de conflito de interesses e potenciais impedimentos.
- ◆ Detetaram-se práticas que, sendo evitáveis pela gestão do NB, oneraram o financiamento público.
- ◆ Decorrido um ano, ainda não foi acatado o recomendado no Relatório 7/2021 sobre demonstração e validação do valor a financiar, comunicação da imputação de responsabilidades, segregação de funções e riscos de complacência ou de conflito de interesses.
- ◆ Em suma, a gestão do NB com financiamento público não salvaguardou o interesse público, por não ter sido otimizado (minimizado) o recurso a esse financiamento, através da verificação das condições identificadas pelo Tribunal, em consonância com os termos solicitados pela Assembleia da República.

As conclusões da auditoria (**ver 4**) suscitaram a formulação de um conjunto de recomendações (**ver 5**) dirigidas às entidades responsáveis, visando a correção das deficiências reportadas.

[Handwritten signature]

Índice Geral

1.	ENQUADRAMENTO.....	9
2.	TERMOS DE REFERÊNCIA.....	22
3.	OBSERVAÇÕES.....	26
3.1.	FINANCIAMENTO PÚBLICO PRÓXIMO DO PREVISTO.....	26
3.2.	FINANCIAMENTO PÚBLICO MESMO COM RESULTADOS POSITIVOS.....	32
3.3.	INADEQUADA AVALIAÇÃO E VALORIZAÇÃO CONTABILÍSTICA DOS ATIVOS.....	37
3.4.	INADEQUADO RECONHECIMENTO DE PERDAS NOS ATIVOS, POR IMPARIDADE.....	41
3.4.1	PREVISIBILIDADE DAS PERDAS.....	41
3.4.2	SUBJETIVIDADE NA CONSTITUIÇÃO DE PROVISÕES PARA PERDAS.....	43
3.4.3	RISCOS DE REGULAÇÃO E SUPERVISÃO.....	48
3.4.4	TRANSFERÊNCIA DOS RISCOS PARA O FUNDO DE RESOLUÇÃO.....	53
3.5.	VENDA DE ATIVOS EM PREJUÍZO DO BALANÇO DO BANCO (COM PERDAS).....	57
3.5.1	SUPERAÇÃO DOS COMPROMISSOS ASSUMIDOS PELO ESTADO PORTUGUÊS.....	57
3.5.2	RISCOS DE REGULAÇÃO, DE SUPERVISÃO E DE GESTÃO.....	70
3.5.3	FALHAS NO CONTROLO DA ESTRATÉGIA DE REDUÇÃO DE ATIVOS NÃO PRODUTIVOS.....	76
3.5.4	FALHAS DE MERCADO POR SUPERAR.....	82
3.5.5	PERDAS COM A ESTRATÉGIA DE VENDA EM CARTEIRA.....	89
3.5.6	FALHAS NA GESTÃO DE ATIVOS DO ACC.....	92
3.6.	RISCOS DE CONFLITO DE INTERESSES E DE COMPLACÊNCIA.....	94
3.6.1	RISCOS DE CONFLITO DE INTERESSES E POTENCIAIS IMPEDIMENTOS.....	94
3.6.2	IDENTIFICAÇÃO DO BENEFICIÁRIO EFETIVO – LIMITAÇÕES DA LEGISLAÇÃO VIGENTE.....	97
3.7.	PRÁTICAS PARA ACIONAR O MECANISMO DE CAPITAL CONTINGENTE.....	98
3.8.	CONTROLO PÚBLICO INEFICAZ.....	106
3.8.1	IDENTIFICAÇÃO DE FALHAS DE CONTROLO.....	106
3.8.2	RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS POR ACATAR.....	106
3.8.2.1	CONTABILIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO DO NOVO BANCO.....	106
3.8.2.2	DEMONSTRAÇÃO E VALIDAÇÃO DO VALOR A FINANCIAR.....	108
3.8.2.3	COMUNICAÇÃO DA IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADES.....	122
3.8.2.4	RISCOS DE COMPLACÊNCIA OU DE CONFLITO DE INTERESSES E FUNÇÕES POR SEGREGAR.....	124
3.9.	OUTROS RISCOS SIGNIFICATIVOS.....	126
3.9.1	IMPACTO ADVERSO DE DECISÕES DECORRENTES DA RESOLUÇÃO DO BES POR LIMITAR.....	127
3.9.2	IMPACTO DO PRINCÍPIO “NO CREDITOR WORSE OFF” POR DETERMINAR.....	128
3.9.3	OBRIGAÇÕES DE NEUTRALIZAÇÃO DE MONTANTE INCERTO.....	129
3.9.4	INCUMPRIMENTO DE DECLARAÇÕES EM GARANTIA.....	130
3.9.5	DILUIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO FDR NO NB POR PREVENIR.....	131
3.9.6	RISCOS PARA O SISTEMA FINANCEIRO E PARA AS FINANÇAS PÚBLICAS.....	132
3.10.	IMPACTO NEGATIVO DAS MEDIDAS DE RESOLUÇÃO NOS RECURSOS DO FDR.....	133
4.	CONCLUSÕES.....	135
5.	RECOMENDAÇÕES.....	139
6.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	142
7.	EMOLUMENTOS.....	142
8.	DECISÃO.....	143
9.	ANEXOS.....	149

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Pagamentos realizados ao NB e fontes de financiamento.....	21
Tabela 2 – Plano de Reestruturação (cenário base da CE).....	28
Tabela 3 – Litígios entre FdR e NB (ACC).....	28
Tabela 4 – Rácios de Capital do NB em 31/12/2020 e 31/12/2021.....	33
Tabela 5 – Rácios de requisitos de capital (2017-2022).....	34
Tabela 6 – Rácios de requisitos de capital sem pedido de pagamento ao FdR.....	35
Tabela 7 – Projeções de rácios de capital 2021-2023.....	36
Tabela 8 – Superação de compromissos do Estado Português (até 31/12/2021).....	58
Tabela 9 – Falhas de mercado na transação de ativos não produtivos.....	83
Tabela 10 – Investidores e propostas dos processos de venda.....	86
Tabela 11 – Assesores dos processos de venda.....	87
Tabela 12 – Investidores nos processos de venda.....	87
Tabela 13 – Evolução dos preços nos Projetos Viriato e Sertorius.....	88
Tabela 14 – Mais-valias totais.....	89
Tabela 15 – Desfasamento da Informação do Ficheiro de Referência do ACC.....	113
Tabela 16 – Cálculos de capital 2020-2021.....	117
Tabela 17 – Evolução do Balanço do Fundo de Resolução (2016/2021).....	133

Índice de Figuras

Figura 1 – Aplicação do Mecanismo de Capital Contingente.....	19
Figura 2 – Composição do Capital Próprio do Grupo NB - Balanço consolidado.....	21
Figura 3 – Imparidades e Provisões no NB.....	38
Figura 4 – Custo do risco (%).....	43
Figura 5 – Rácio de cobertura de créditos não produtivos por imparidades (%).....	50
Figura 6 – Rácio NPL 2016.....	71
Figura 7 – Exposição a imóveis 2015.....	71
Figura 8 – P2R evolução.....	72
Figura 9 – P2R instituições significativas nacionais e média UE.....	72
Figura 10 – Estratégias de redução de ativos não produtivos.....	73
Figura 11 – Rácio de NPL para NB e instituições significativas nacionais.....	74
Figura 12 – Vendas em carteira.....	75
Figura 13 – Dispersão, em dias, dos valores decorrentes da revenda dos imóveis do Projeto Viriato.....	90
Figura 14 – Dispersão, em dias, dos valores decorrentes da revenda dos imóveis do Projeto Sertorius.....	90
Figura 15 – Projeto Viriato.....	95
Figura 16 – Apresentação do NB.....	121

Índice de Casos Práticos

Caso Prático 1 – Cobertura do risco de juro por exposição a obrigações de dívida soberana.....	45
Caso Prático 2 – Reavaliação dos Fundos de Reestruturação.....	51
Caso Prático 3 – Desinvestimento da GNB Vida.....	59
Caso Prático 4 – Alienação da Sucursal de Espanha do NB.....	100
Caso Prático 5 – Contingência Fiscal.....	103

PRINCIPAIS SIGLAS

SIGLA	SIGNIFICADO
ACC	Acordo de Capitalização Contingente / <i>Contingent Capital Agreement</i>
BCE	Banco Central Europeu
BdP	Banco de Portugal
BES	Banco Espírito Santo, SA
CABP	Conselho de Administração do Banco de Portugal
CAENB	Conselho de Administração Executivo do Novo Banco
CDFR	Comissão Diretiva do Fundo de Resolução
CE	Comissão Europeia
CET 1	Fundos próprios principais de nível 1 / <i>Common Equity Tier 1</i>
CEIP	Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar às perdas registadas pelo NB e imputadas ao FdR
CGE	Conta Geral do Estado
DRE	Departamento de Resolução (do BdP)
DSP	Departamento de Supervisão Prudencial (do BdP)
EBA	Autoridade Bancária Europeia / <i>European Banking Authority</i>
FdR	Fundo de Resolução
IFRS	Norma Internacional de Relato Financeiro / <i>International Financial Reporting Standard</i>
JST	Equipa Conjunta de Supervisão / <i>Joint Supervisory Team</i>
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOBP	Lei Orgânica do BdP
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhão de Euros
MEF	Ministro de Estado e das Finanças
MF	Ministério das Finanças
MTP	Plano de Médio Prazo / <i>Medium Term Plan</i>
MUS	Mecanismo Único de Supervisão / <i>Single Supervisory Mechanism</i>
NAV	Valor Líquido do Ativo / <i>Net Asset Value</i>
NB	Novo Banco, SA
NPE	Exposições Não Produtivas / <i>Non Performing Exposures</i>
NPL	Créditos Não Produtivos / <i>Non Performing Loans</i>
OE	Orçamento do Estado
PGA	Plano Global de Auditoria
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RGICSF	Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras
RWA	Ativos Ponderados pelo Risco / <i>Risk Weighted Assets</i>
SREP	Processo de Análise e Avaliação para Fins de Supervisão / <i>Supervisory Review and Evaluation Process</i>
VCB	Valor Contabilístico Bruto
VCL	Valor Contabilístico Líquido
VN	Valor Nominal



FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral	Luís Filipe Simões
Coordenação Técnica	Cristina Jesus Costa
	Selma Isabel Rebêlo
Equipa de Auditoria	Diogo Carrasqueiras Pereira
	José Correia Diniz
	Liliana Catarina Soares
	Maria João Morgado
	Rogério Paulo Luís
Colaboração	Ângela Maria Castro
	Cristina Correia Marçal

1. ENQUADRAMENTO

1. Até 07/04/2021, a factualidade pertinente sobre a resolução do Banco Espírito Santo, SA (BES), a criação e a venda do Novo Banco, SA (NB) e o processo de financiamento público do NB pelo Fundo de Resolução (FdR) consta do relatório¹ da auditoria do Tribunal de Contas sobre o financiamento público do NB (sobretudo, da parte inicial, sobre o enquadramento dessa auditoria) para o qual se remete, reportando-se aqui a factualidade pertinente desde então.
2. Em 07/04/2021, o NB notificou o FdR do quarto pedido de pagamento ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente (ACC) celebrado por ambos em 18/10/2017. Com base no relatório de gestão e nas contas individuais e consolidadas, com referência a 31/12/2020, aprovadas pela Assembleia Geral do NB, o valor pedido ao FdR (598.311.568 euros) era o necessário para cumprir os rácios de capital exigidos, nos termos do ACC, ao NB.
3. Em 21/04/2021, o FdR, nos termos do Acordo Quadro Quanto à Disponibilização [pelo Estado] de Meios Financeiros Para a Satisfação das Obrigações do FdR, celebrado entre o Estado Português e o FdR em 02/10/2017 (Acordo Quadro)², notificou o Estado Português, representado pelo Ministério das Finanças, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), da materialização da obrigação de pagamento ao NB. Nos termos da cláusula 3.1 do Acordo Quadro, o FdR reportou (i) o montante pedido pelo NB, (ii) os trabalhos em curso para determinar se 160 milhões de euros de certos impactos nas contas do NB estavam abrangidos pelo ACC, (iii) a data previsível do pagamento, em 07/05/2021, *“assim que estejam cumpridas as condições necessárias à realização de tal pagamento, incluindo a realização dos necessários procedimentos de verificação”* e (iv) a insuficiência dos seus recursos financeiros para o efeito.
4. Em 23/04/2021, alegando (pelo Tribunal) que, *“ou o Fundo de Resolução deve calcular, por si mesmo, o capital regulamentar do Novo Banco e os ativos ponderados pelo risco da instituição, a fim de demonstrar que o cálculo dos rácios de capital está correto (o que é da exclusiva competência do supervisor), ou obter essa confirmação do Banco Central Europeu (BCE)”*, o FdR pediu ao BCE que confirmasse:

¹ Relatório 7/2021 – 2.ª Secção, disponível no portal do Tribunal de Contas.

² O Acordo Quadro, autorizado pela [RCM 151-A/2017, de 02/10](#), foi celebrado com vista a assegurar que o FdR reunia as condições para a integral e tempestiva satisfação das obrigações emergentes dos documentos contratuais relativos à operação de venda do NB, bem como a estabilidade do esforço contributivo do setor bancário. Nesse sentido, o Estado Português e o FdR celebraram dois contratos de abertura de crédito, um em 2017, alterado em 2019, até 1.280 milhões de euros, e outro em 2020, até 850 milhões de euros. Estes contratos financiaram os pagamentos do FdR ao NB relativos aos exercícios de 2017 a 2019. Em 21/04/2021, a notificação tinha por objeto o pedido de pagamento referente ao exercício de 2020, não obstante o [Comunicado](#) do Ministro de Estado e das Finanças, em 12/10/2020, sobre a proposta de lei do Orçamento do Estado para 2021, ter reportado que não estava previsto qualquer empréstimo do Estado ao FdR. Em contraditório, o Ministério das Finanças alega que este Comunicado *“está em linha com a posição pública acerca desta matéria e, ainda, com a natureza subsidiária da intervenção do Estado nos termos do Acordo Quadro, a qual depende de uma insuficiência de meios financeiros do Fundo de Resolução (quer próprios, quer alheios, em condições adequadas)”*.

- ◆ Ser da exclusiva competência da autoridade de supervisão, supervisionar o cálculo dos rácios de capital do NB e determinar a sua correção.
 - ◆ Esse cálculo ter sido efetivamente supervisionado pelo BCE.
 - ◆ Ter a equipa conjunta de supervisão (*Joint Supervisory Team – JST*) conhecimento do procedimento, iniciado pelo FdR em 2018, de solicitar ao Departamento de Supervisão Prudencial (DSP) do Banco de Portugal (BdP), como Autoridade Nacional competente e no âmbito dessa JST, a confirmação dos requisitos de capital aplicáveis ao NB em cada ano, bem como de cada pedido de pagamento corresponder ao montante necessário para colocar os rácios de capital do NB nos níveis estabelecidos no ACC.
 - ◆ Corresponder o pedido (598.311.568 euros) relativo às contas do exercício de 2020 ao valor necessário para colocar o rácio CET 1 do NB em 12% (nível estabelecido no ACC).
5. Em 26/04/2021, tal como fizera nos processos de pagamento anteriores, o FdR solicitou ao BdP (DSP) que confirmasse “o valor da diferença face aos níveis de capital fixados no Acordo de Capitalização Contingente, a ser suprida pelo acionamento do mecanismo previsto nesse Acordo”.
6. Ainda em 26/04/2021, o BCE responde à solicitação do FdR:
- ◆ Sobre a sua competência em matéria de requisitos de capital, confirma, enquanto autoridade de supervisão prudencial, ter a responsabilidade de assegurar a conformidade com a legislação europeia, incluindo o cálculo dos rácios de capital das instituições de crédito. Para o efeito, supervisiona estas instituições numa base contínua (*ongoing basis*), no âmbito do seu programa de supervisão (*Supervisory Examination Program*) e de acordo com o manual do Mecanismo Único de Supervisão (*Single Supervisory Mechanism*). O programa abrange a supervisão diária e inspeções e investigações específicas, incluindo aos elementos relevantes para o cálculo dos rácios de capital, tais como imparidades e ativos ponderados pelo risco (*Risk Weighted Assets – RWA*). Para cada problema identificado, é atribuído prazo à instituição com esse problema para o resolver, após o qual toma decisões no âmbito do respetivo processo de supervisão, revisão e avaliação (*Supervisory Review and Evaluation Process – SREP*), impondo requisitos quantitativos de capital e requisitos qualitativos na gestão dos riscos, os quais afetam a posição de capital dessa instituição. Na supervisão diária monitoriza as decisões de gestão das instituições com influência na sua posição de capital, através do impacto na demonstração de resultados. Sujeita todas as instituições supervisionadas, a inspeções no local (*on-site inspections*) e, também, a verificações de modelos internos para cálculo dos requisitos de capital (*internal model investigations*).

Comunica as deficiências detetadas às entidades supervisionadas, para estas tomarem medidas corretivas num prazo adequado, o que, em regra, implica aumento de imparidades e RWA, garantindo que são refletidos adequadamente no cálculo da posição de capital.

- ◆ Quanto à confirmação anual dos requisitos de capital do NB, pelo BdP (DSP), declara ter conhecimento do processo, incluindo a confirmação do pagamento solicitado pelo NB para atingir os rácios de capital estabelecidos no ACC. Reporta, ainda, que teve várias rondas de discussão com o NB sobre a posição de capital no final de 2020 e sobre o pedido de 598.311.568 euros apresentado pelo NB como necessário para elevar o rácio de CET 1 para 12%.

7. Em 30/04/2021, o BdP (DSP) responde ao FdR: *“com referência a 31 de dezembro de 2020, o reconhecimento de um montante a receber de 598 311 568 euros associado ao Acordo de Capitalização Contingente, permitiria ao Novo Banco apresentar em base subconsolidada um rácio de fundos próprios principais de nível 1 [CET 1] de 12%, o qual corresponde ao rácio de capital previsto no Acordo de Capitalização Contingente”*. Porém, *“no cálculo dos fundos próprios àquela data de referência o Novo Banco apenas considerou um montante de aproximadamente 432 milhões de euros provenientes da execução do Acordo de Capitalização Contingente, na medida em que excluiu o montante de 166 milhões de euros relacionado com as perdas registadas nas contas de 2020 com a sucursal de Espanha e atualmente em discussão com o Fundo de Resolução. Por esta razão, o rácio de fundos próprios principais de nível 1 [CET 1] reportado pelo Novo Banco é inferior ao nível previsto no Acordo de Capitalização Contingente, situando-se em 11,34%”*. Esta *“comunicação foi previamente articulada com o Banco Central Europeu, nomeadamente com a Joint Supervisory Team, e se encontra alinhada com a comunicação enviada pelo Banco Central Europeu ao Fundo de Resolução a 26 de abril de 2021”*.
8. Em 11/05/2021, o FdR comunica ao Ministro de Estado e das Finanças (MEF) a resposta do BCE.
9. Em 14/05/2021, o FdR e o NB subscrevem a *“Carta relativa ao Anexo de Mapa de Referência ACC” (Letter on the CCA Reference Schedule)* para formalizar o seu acordo com os procedimentos adotados até então *“relativamente ao cumprimento das obrigações de prestação de informação relacionadas com o Mapa de Referência ACC”*. Segundo essa *“Carta”*:
 - ◆ As *“Partes reconhecem que o objetivo do presente entendimento é apenas o de formalizar, por escrito, o seu acordo relativamente aos procedimentos que as Partes têm vindo a adotar até à data, de comum acordo, relativamente ao cumprimento das obrigações de reporte de informação relacionadas com o “Mapa de Referência ACC”, de acordo com a interpretação das Partes quanto à substância do ACC”*.

- ◆ *“O presente acordo em nada altera os termos do ACC, uma vez que o entendimento das Partes sobre o prazo para o reporte da informação prevista na Cláusula 10.1 é o estabelecido nos termos previstos no parágrafo 2 da presente carta”, segundo os quais qualquer “Ficheiro de Reconciliação baseado em quaisquer Contas de Referência, tanto para efeitos da Cláusula 10.1 como da Cláusula 17.1, deverá ser entregue ao FdR imediatamente após as Contas de Referência relevantes serem revistas e certificadas pelo auditor do Novo Banco e devidamente aprovadas por todos os órgãos sociais competentes do Novo Banco, sem prejuízo da entrega de versões preliminares dessas contas ao FdR”.*

10. Em 18/05/2021, é recebida uma comunicação do FdR sobre o *“cumprimento da recomendação contida no parágrafo 276 do Relatório de Auditoria”* sobre o financiamento público do NB (Relatório 07/2021 – 2.ª Secção), recomendação essa que se transcreve *infra*.

“Ao Fundo de Resolução:

Assegurar que o valor a financiar é apropriadamente demonstrado, verificado e validado, antes de ser pago. Para o efeito, o respetivo processo de financiamento deve conter:

- ◆ *Evidência demonstrativa necessária e exigível nos termos da cláusula 17 do Acordo de Capitalização Contingente, incluindo:*
 - a) *Suportes de informação trimestrais (iniciais) preparados pelo Novo Banco no prazo contratual determinado e com a forma e substância formalmente acordadas com o Fundo de Resolução (nos termos das cláusulas 10 e 11).*
 - b) *Demonstração do cálculo do valor a financiar, com as instruções necessárias à sua verificação autónoma por entidades com competência legal para o efeito.*
- ◆ *Declarações comprovativas da verificação integral do valor a financiar pelas entidades responsáveis por essa verificação, juntamente com os suportes de informação trimestrais (finais) resultantes dessa verificação.*
- ◆ *Declaração comprovativa da validação do valor a financiar pelo Fundo de Resolução.”*

11. Ora, apesar de o recomendado visar suprir deficiências, o *“Fundo de Resolução reafirma que os valores dos pagamentos realizados até à data, relativos às contas do NB reportadas a 2017, 2018 e 2019, foram todos apropriadamente demonstrados, verificados e validados previamente à realização do pagamento. Não obstante, imbuído do mesmo espírito de boa colaboração com o Tribunal de Contas que orientou a sua participação na auditoria, o Fundo de Resolução procurou assegurar que, para efeitos do pagamento devido ao Novo Banco em 2021, os elementos especificadamente indicados no Relatório de Auditoria se encontram reunidos”*. Para o efeito, o FdR também enviou dois Anexos e 18 Apêndices.

12. No primeiro desses Anexos e no âmbito do acompanhamento contínuo dos ativos abrangidos pelo ACC e dos atos de gestão do NB com impacto na posição de capital do banco, o FdR reporta ter identificado situações geradoras de 169.298.939 euros de custos e perdas que, no seu entendimento, não mereciam ser cobertos pelo recurso ao mecanismo de capitalização contingente e que, por isso, iriam ser deduzidos ao valor pedido pelo NB. Esses custos e perdas respeitam:
- ◆ ao impacto da perda resultante da decisão de desinvestimento da atividade do NB em Espanha (147.441.939 euros);
 - ◆ à *diferença* entre o valor de registo, nas contas do NB, das participações num conjunto de fundos de reestruturação e o valor estimado pelo auditor do banco para esses ativos (18.000.000 euros);
 - ◆ à *remuneração* variável prevista para os membros do Conselho de Administração Executivo do NB (CAENB) reportada aos exercícios de 2019 (1.997.000 euros)³ e de 2020 (1.860.000 euros).
13. Para além destas deduções, o FdR reporta ainda que, durante o exercício de 2020, se opôs à pretensão do NB de não aplicar as regras transitórias sobre a implementação da norma contabilística IFRS 9, adotadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, em resposta à pandemia COVID-19⁴. Acrescenta que, sem essa oposição, o valor pedido pelo NB, com referência a 31/12/2020, teria aumentado 162 milhões de euros, passando de 598 milhões de euros para 760 milhões de euros⁵.
14. Também em 18/05/2021, o FdR comunica ao MEF que:
- ◆ *“concluídos os procedimentos de verificação e validação que se mostram necessários (...) à realização de pagamentos por parte do FdR, foi confirmado que, com referência a 31 de dezembro de 2020, está verificada a condição que determina a realização de um pagamento por parte do FdR, emergente das cláusulas 3.1 e 3.2 do ACC”;*
 - ◆ *“ao pagamento solicitado pelo NB se deve deduzir o valor de 169.298.939,00 euros, resultantes do somatório de determinadas perdas, valorizações e custos que (...) não merecem a cobertura do mecanismo de capitalização contingente.”*
 - ◆ o valor a pagar ao NB é de 429.012.629 euros;

³ Segundo o FdR: *“uma vez que o respetivo impacto nos fundos próprios, ocorrido nas contas de 2019, não foi suprido, o consumo de fundos próprios resultantes da atribuição de remuneração variável no exercício de 2019 transitou para o exercício de 2020 e agravou, portanto, a insuficiência de capital registada no Novo Banco em 2020”*. Recorde-se que em 2020, como consta do Relatório 7/2021, o FdR deduziu ao montante do pedido do NB, a remuneração variável reportada ao exercício de 2019.

⁴ [Regulamento 2020/873](#).

⁵ Recorde-se que, já em 2019, o FdR se opusera à pretensão do NB de proceder à implementação plena da IFRS 9, abdicando do regime transitório previsto no [Regulamento 2017/2395](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, para reduzir o impacto da introdução da IFRS 9 sobre os fundos próprios. A oposição do FdR deu origem a um litígio entre as partes, submetido a tribunal arbitral, cuja conclusão ([Decisão de 28/10/2021](#)) foi favorável ao FdR.

- ◆ o pagamento “*depende ainda da obtenção do necessário financiamento – a obter previsivelmente junto de um conjunto de instituições de crédito, conforme é do conhecimento do Ministério das Finanças – bem como do cumprimento das exigências aplicáveis à luz das regras orçamentais.*”⁶.
15. Em 21/05/2021, o FdR comunica ao MEF: “*Conforme informação prestada nos contactos regulares que têm sido mantidos com o Ministério das Finanças sobre este assunto [um conjunto de instituições de crédito] manifestaram disponibilidade para a pedido do FdR, conceder um financiamento (...) no montante máximo de 475 milhões de euros*”.
16. Nessa comunicação, o FdR também propõe, para viabilizar o referido financiamento, que fossem alterados os seguintes contratos celebrados entre o Estado e o FdR:
- ◆ Contrato de empréstimo celebrado em 2014, no montante de 3.900 milhões de euros, para dotar o FdR dos recursos financeiros necessários à realização do capital social do NB;
 - ◆ Contrato de empréstimo celebrado em 2015, no montante de 489 milhões de euros, para dotar o FdR dos recursos financeiros necessários à prestação de apoio financeiro à aplicação das medidas de resolução aplicadas ao BANIF – Banco Internacional do Funchal, SA;
 - ◆ Acordo Quadro celebrado em 2017 (*ver §3*);
 - ◆ Contratos de abertura de crédito celebrados em 2017 e 2020 (*ver §3*).
17. Essas alterações visavam equiparar o cumprimento das obrigações de pagamento pelo FdR emergentes do novo contrato de financiamento ao das obrigações estabelecidas para os contratos de empréstimo celebrados pelo FdR com o Estado em 2014 e em 2015 e com instituições de crédito, em 2014⁷, cujo cumprimento prevalece face ao das obrigações decorrentes dos contratos de abertura de crédito emergentes do Acordo Quadro⁸.

⁶ Aludindo ao facto de não dispor das autorizações necessárias para executar os atos necessários para pagar ao NB, face à aprovação na Assembleia da República, em 26/11/2020, de uma alteração à proposta de lei do Orçamento do Estado para 2021 apresentada pelo Governo, que eliminou a autorização de despesa conferida ao FdR para pagar ao NB o valor referente às contas do exercício de 2020. Esta alusão foi expressa em carta de 20/05/2021 dirigida pelo FdR ao MEF.

⁷ No montante de 700 milhões de euros, destinado ao financiamento parcial da realização de capital social do NB e ao pagamento dos primeiros vencimentos dos juros devidos nos termos do empréstimo concedido pelo Estado em 2014. A alteração deste contrato, semelhante às alterações dos contratos celebrados entre o Estado e o FdR foi, também, objeto do novo contrato de financiamento celebrado entre o FdR e as instituições de crédito.

⁸ O cumprimento do novo contrato concorre *pari passu* com o das obrigações do FdR emergentes dos contratos de 2014 e 2015, prevalecendo, tal como estes já prevaleciam, sobre as responsabilidades emergentes dos contratos de financiamento celebrados com o Estado Português ao abrigo do Acordo Quadro, que apenas poderão ser satisfeitas após o FdR ter pago todos os montantes devidos por aqueles empréstimos. Todos os empréstimos devem ser reembolsados até 2046, sem prejuízo das regras de prevalência e da opção de reembolso antecipado e de prorrogação de maturidade na medida necessária para garantir a capacidade do Fundo em cumprir integralmente as suas obrigações com base nas suas receitas regulares e sem necessidade de recurso a contribuições especiais.

18. Em 27/05/2021, é publicada a RCM 63-A/2021⁹ para “*criar as condições orçamentais e administrativas necessárias para que o FdR possa cumprir as suas obrigações contratuais, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 44.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, e, assim, assegurar o respeito pelos compromissos internacionais do Estado, em nome da estabilidade financeira*”. Esta RCM:
- ◆ Autoriza as alterações propostas aos contratos celebrados entre o Estado Português e o FdR;
 - ◆ Delega no MEF a outorga das alterações aos contratos, em representação do Estado Português e com faculdade de subdelegação, bem como a prática dos demais atos administrativos e orçamentais necessários à execução da operação de financiamento.
19. Sobre a obtenção do financiamento pelo FdR¹⁰ consta da RCM 63-A/2021: “*um conjunto de instituições financeiras nacionais disponibilizou-se a financiar o Fundo de Resolução, em condições que este considera adequadas, aumentando, assim, a participação do setor bancário no financiamento direto ao Fundo de Resolução. Este financiamento bancário dispensa, assim, um empréstimo do Estado ao Fundo de Resolução, reduzindo a necessidade de emissões de dívida pública durante o atual contexto pandémico*”.
20. Em 27/05/2021 foram celebrados, entre o FdR e o NB, dois acordos que consubstanciam:
- ◆ Alteração do ACC, para atribuir ao FdR o direito de beneficiar, no termo do Acordo, dos valores, líquidos de eventuais responsabilidades, que venham a ser recuperados pelo NB, junto do Banco Económico, no montante que exceda o respetivo valor contabilístico, líquido de imparidades, à data de 31/12/2020 (as quais ascendiam a 90% do crédito em dívida).
 - ◆ Clarificação do tratamento a dar aos pedidos indemnizatórios submetidos ao FdR, ao abrigo do contrato de compra e venda do NB, esclarecendo que os pedidos com registo das respetivas perdas nas contas, até 2020, se consideram pagos, na medida em que a perda registada nessas contas, se tenha repercutido no mecanismo de capitalização contingente¹¹, bem como da execução a dar à cláusula do Acordo Parassocial, segundo a qual a participação do acionista privado no NB não é reduzida por efeito do aumento de capital resultante da conversão dos direitos detidos pelo Estado, nos termos do Regime Especial aplicável aos Ativos por Impostos Diferidos (REAID), aprovado pela Lei 61/2014, de 26/08.
21. Em 31/05/2021 é:

⁹ [RCM 63-A/2021](#).

¹⁰ Através de empréstimo concedido por várias instituições bancárias ao invés de empréstimo obtido do Estado.

¹¹ Os valores em causa só darão origem a um pagamento por parte do FdR se o limite estabelecido no ACC for ultrapassado. Com base nesta clarificação, o FdR reverteu a provisão por ele constituída para neutralização de efeitos negativos de decisões, decorrentes do processo de resolução, resultantes em responsabilidades para o NB.

- ◆ Aprovada¹² e celebrada a adenda aos contratos celebrados entre Estado Português e FdR.
- ◆ Celebrado o contrato de abertura de crédito entre FdR e sete instituições de crédito nacionais até ao montante máximo de 475 milhões de euros, destinado a dotar o FdR com os recursos financeiros necessários ao cumprimento das obrigações emergentes do ACC nos anos de 2021 e 2022, com data de vencimento em 2046 e remunerado à taxa de juro correspondente ao custo de financiamento da República, acrescida de uma margem de 0,15%, a qual será revista a cada período de cinco anos¹³.
- ◆ Autorizadas pelo MEF¹⁴ as alterações orçamentais necessárias à execução, em 2021, do empréstimo de 429.012.629 euros e à realização da despesa no mesmo valor pelo FdR, condicionando, porém, 112 milhões de euros de despesa, ao esclarecimento pelo FdR de uma questão¹⁵ suscitada pela auditoria especial determinada pela Lei 15/2019, de 12/02, sobre o pagamento efetuado pelo NB em maio de 2020 referente ao exercício de 2019.

22. Em 02/06/2021, a Comissão Diretiva do FdR (CDFR) delibera:

- ◆ Deduzir, ao valor pedido pelo NB, os 169.298.939 euros referentes às parcelas *supra* identificadas (*ver §12*);
- ◆ Pagar 317.012.629 euros ao NB, o que veio a suceder em 04/06/2021¹⁶;
- ◆ Esclarecer a questão suscitada pela auditoria especial e verificar a condição prevista no despacho do MEF, de 31/05/2021, para pagar 112 milhões de euros de despesa.

23. Em junho de 2021, o NB interpõe uma providência cautelar para receber de imediato os 112 milhões de euros¹⁷ e, em 05/08/2021¹⁸, dá início a novo processo arbitral para resolução dos litígios com o FdR relativos à dedução de 147.441.939 euros (decisão de desinvestimento da atividade do NB em Espanha) e de 18 milhões de euros (valorização das participações do NB num conjunto de fundos de reestruturação)¹⁹, bem como à adesão às regras transitórias da implementação da IFRS 9.

¹² Despacho 106/2021/MEF.

¹³ A este respeito, a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, IGCP, emitiu parecer favorável, concluindo que “o custo de financiamento resultante do contrato de abertura de crédito é aceitável, comparativamente ao custo de financiamento da República”

¹⁴ Despacho 109/2021/MEF.

¹⁵ Referente à opção do NB de não aplicar a política de contabilidade de cobertura aos instrumentos financeiros derivados contratados para cobrir risco de taxa de juro resultante da exposição a obrigações de dívida soberana de longo prazo.

¹⁶ Comprovativo de pagamento e [Comunicado do FdR](#).

¹⁷ [Comunicado do NB](#) e requerimento da providência.

¹⁸ Resposta do FdR à auditoria.

¹⁹ Apenas aceita a dedução das parcelas referentes às remunerações variáveis.

24. Em 27/07/2021 é aprovado o relatório final da Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar (CEIP) às Perdas Registadas pelo Novo Banco e Imputadas ao Fundo de Resolução²⁰.
25. Em 28/10/2021, o Tribunal Arbitral decide, a favor do FdR, o litígio com o NB sobre a aplicação do regime transitório da IFRS 9.
26. Em outubro de 2021, o FdR transmite ao NB que a entidade (Oliver Wyman) com a função de Agente de Verificação (AV) deverá ser substituída, a partir das contas de 31/12/2021²¹. Em 30/10/2021, esta entidade comunica a intenção de renunciar àquela função, sem prejuízo da verificação intercalar reportada às contas de junho de 2021²². O FdR também inicia o processo de aquisição de serviços de auditoria externa, para os seus exercícios de 2021 e 2022, com o convite a sete entidades para apresentar proposta, nas quais não se inclui a Ernst & Young Audit & Associados SROC, SA²³.
27. Em 06/12/2021, o supervisor determina ao NB que, face à incerteza²⁴ associada ao pagamento de futuras chamadas de capital ao abrigo do ACC, a partir do 4.º trimestre de 2021 tais chamadas apenas fossem reconhecidas como instrumentos de fundos próprios principais de nível 1 (CET1), para efeitos do cálculo de fundos próprios regulamentares, após o respetivo pagamento, e não, como até então, com base no montante pedido. Em 07/12/2021, o NB informa o mercado²⁵ que se tal determinação “estivesse em vigor em setembro de 2021, os rácios de capital seriam: i) Fundos Próprios Principais de Nível 1 (CET1) de 10,62%, ii) Tier 1 de 10,63%; e iii) Solvabilidade de 12,52%.” e não de 10,89% (CET 1), 10,89% (Tier 1) e 12,78% (Solvabilidade)²⁶.
28. Em 15/12/2021²⁷, é aprovado um aumento de capital do NB, a favor do Estado Português, decorrente dos direitos de conversão relativos ao ano fiscal de 2015, emitidos ao abrigo do REAID. Do comunicado do NB sobre essa operação consta que o “aumento de capital do novobanco é realizado na modalidade de incorporação de reservas e no montante de 154.907.314 € (...) através da emissão de 154.907.314 (...) novas ações ordinárias representativas de 1,56% do seu capital social. (...) O capital social do novobanco fixa-se, assim, no valor de 6.054.907.314 €”.

²⁰ [Ordem do dia](#) e [Relatório](#).

²¹ Resposta do FdR à auditoria.

²² Da resposta do FdR à auditoria consta: “a nova entidade a designar para o exercício das funções de Agente de Verificação encarregar-se-á de realizar o exercício respeitante às contas anuais de 2021, prevendo-se que venha a iniciar funções até 1 de março de 2022”.

²³ Resposta do FdR à auditoria com documentação recebida em 22/02/2022.

²⁴ O supervisor evoca o atraso na aprovação da Lei do Orçamento do Estado para 2022, a incerteza associada ao desfecho dos processos de arbitragem que opõem o NB ao FdR, a possibilidade de o FdR contestar o pedido de pagamento referente ao exercício de 2021 e a realização de nova auditoria pelo Tribunal de Contas.

²⁵ [Comunicado do NB](#).

²⁶ Comité de Gestão de Capital, Ativos e Passivos - NB Group solvency – September 2021, disponibilizado pelo FdR.

²⁷ [Comunicado do NB](#).

29. Por efeito dos acordos celebrados para a venda de 75% do capital social do NB, só a participação do FdR é diluída com este aumento de capital, passando a 23,44% do capital social.
30. Em 21/12/2021, a CDFR delibera pagar 112 milhões de euros ao NB, por entender estar verificada a condição do despacho do MEF, de 31/05/2021, que autorizou as alterações orçamentais. A decisão é comunicada ao MEF e o valor é pago em 23/12/2021, finalizando o procedimento de pagamento ao NB respeitante às contas de 2020²⁸.
31. Na atividade do NB em 2021 destaca-se a venda da atividade em Espanha²⁹, em 30/11/2021, bem como a venda de duas carteiras de créditos não produtivos, o Projeto Orion, em 23/12/2021³⁰, e o Projeto Harvey, em 27/12/2021³¹. Dos comunicados do NB sobre essas operações, consta que a primeira não tem *“impacto material no resultado líquido esperado de 2021”*, repercutindo-se, antes, num *“incremento da posição de capital em cerca de 40 bps no Common Equity Tier 1 [CET 1] ratio de 10,9% a 30 de setembro de 2021”*, e que as segundas terão impacto marginal na posição de capital do NB e na demonstração de resultados de 2021³², mas impacto relevante na redução no montante de crédito não produtivo (*Non Performing Loans - NPL*) do NB permitindo *“executar a sua estratégia de convergência para a média da UE”*.
32. Em 31/12/2020, a evolução do valor contabilístico líquido da carteira de ativos sujeita ao ACC (então 1.387 milhões de euros), face a 30/06/2016 (7.837 milhões), devia-se a aumentos (1.301 milhões) e reduções (por perdas de 3.929 milhões e realizações de 3.820 milhões) do valor dessa carteira. Das perdas (imparidades e outras), acrescidas do custo de financiamento da carteira (376 milhões), de outros custos (1,5 milhões) e do *LME Shortfall* (60 milhões), e deduzidas dos pagamentos do FdR em 24/05/2018 (792 milhões), 06/05/2019 (1.149 milhões) e 06/05/2020 (1.035 milhões), resultavam perdas líquidas acumuladas, entre 1.365 e 1.391 milhões³³, superiores aos 598 milhões de défice de capital (pelo rácio ser de 9,59% quando, nos termos do ACC, deveria ser de 12%). Sendo menor, este foi o quarto valor solicitado pelo NB ao FdR (que pagou 429 milhões).

²⁸ [Comunicado do FdR](#).

²⁹ [Comunicado do NB](#).

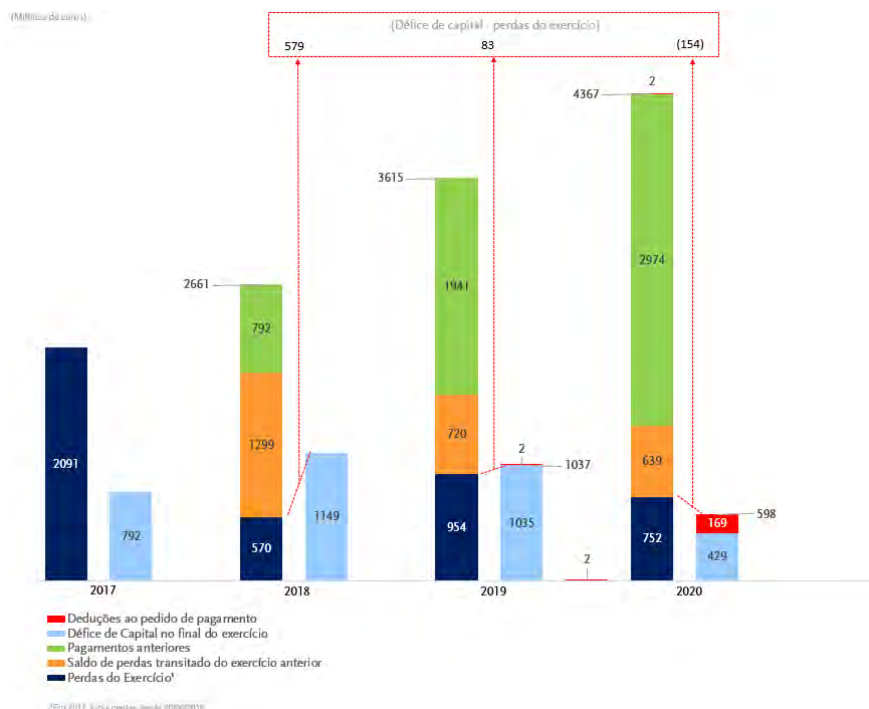
³⁰ [Comunicado do NB](#).

³¹ [Comunicado do NB](#).

³² Perda de meio milhão de euros (Projeto Orion, ganho de 3,9 milhões; Projeto Harvey, perda de 4,4 milhões) - [Comunicado do NB](#).

³³ Consta do relatório do AV que esta variação se deve à existência de custos objeto de discussão entre as partes sobre se devem ou não ser incluídos no ACC (7,3 mil euros relativos a uma auditoria especial; 2,8 mil euros relativos a serviços de consultoria; 9,1 mil euros relativos a uma provisão relacionada com a venda da GNB Vida; e 7,4 mil euros de custos impostos pelo projeto Nata I) – Relatório do AV 2020, páginas 6, 9,11, 37 e 38. Esta informação é, também, confirmada na Comunicação do FdR – Anexo 1, página 10.

Figura 1 – Aplicação do Mecanismo de Capital Contingente



Fonte: NB e FdR

A – Perdas do Exercício / B – Déficit de Capital no final do exercício / C – Pagamentos anteriores

D – Saldo de perdas transitado do exercício anterior / $D(i) = A(i) + D(i-1) - B(i)$ / $C(i) = C(i-1) + B(i)$

33. Em 22/02/2022, o NB disponibiliza ao FdR uma segunda versão preliminar das suas demonstrações financeiras relativas ao exercício de 2021³⁴, com o resultado líquido positivo de 184 milhões de euros e tendo subjacente o pedido de pagamento de 213 milhões de euros a realizar pelo NB, ao abrigo do ACC (incluindo 169,3 milhões de euros deduzidos pelo FdR ao pagamento em 2021 reportado a 2020).
34. Em 09/02/2022, o NB comunica ao FdR que perspetiva constituir uma provisão de 115,8 milhões de euros por uma contingência fiscal decorrente de alterações ao Código do Imposto Municipal sobre Imóveis e ao Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, introduzidas pela Lei do Orçamento de Estado 2021³⁵, face ao risco de a Autoridade Tributária vir a considerar que o NB é dominado ou controlado, ainda que indiretamente, por entidade (a Lone Star que, através da Nani Holdings, SGPS, detém 75% do capital social do NB) com domicílio fiscal em jurisdição com regime fiscal mais favorável³⁶.

³⁴ Ainda sujeitas a trabalhos de encerramento e a auditoria/certificação legal.

³⁵ Artigos 392.º e 394.º da [Lei 75-B/2020, de 31/12](#).

³⁶ Portaria 150/2004, de 13/02.

35. Em 17/02/2022³⁷, o NB apresenta novo pedido ao tribunal arbitral, que acresce ao processo iniciado em 05/08/2021 (*ver §23*), agora para o FdR pagar 4,9 milhões de euros de juros de mora, por alegado atraso no pagamento de 112 milhões de euros, em 23/12/2021, que, no entender do NB, eram devidos desde 07/05/2021³⁸, bem como a indemnização dos danos (então por quantificar) causados pela conduta do FdR na sua posição de capital e nas suas necessidades de financiamento.
36. Em 22/02/2022, o FdR pede ao NB esclarecimentos, sobre as contas preliminares e a perspetiva de constituir a provisão para contingência fiscal, e análises fundamentadas do revisor oficial de contas do NB sobre várias questões. E reporta à auditoria que *“está a analisar especificamente esta questão [a da provisão], antevendo-se que haverá fundamento para refutar por completo a cobertura, pelo mecanismo de capitalização contingente, dos impactos no capital advenientes daquela contingência fiscal”*.
37. Em 09/03/2022³⁹, o NB divulga os resultados do exercício de 2021 e o valor a pedir ao FdR no âmbito do ACC, 209 milhões de euros, por ter uma posição de capital em matéria de fundos próprios principais de nível 1 (11,1%) inferior à definida no ACC (12%). No mesmo dia, o FdR⁴⁰ anuncia que *“não é devido qualquer pagamento relativamente às contas do exercício de 2021”*. Não obstante, em 28/03/2022, o NB envia o pedido de pagamento ao FdR.
38. O défice de capital pago pelo FdR, nos termos do ACC, é, no essencial, influenciado pelos resultados líquidos do exercício do NB, SA, e pelas reservas e resultados transitados⁴¹ do Grupo NB (*ver 3.1*). A **tabela seguinte** regista a evolução da composição do capital próprio, desde o exercício de 2016.

³⁷ Documentação recebida do FdR em 22/02/2022.

³⁸ Trinta dias após a apresentação ao FdR do seu pedido de pagamento.

³⁹ [Divulgações de Resultados de 2021](#).

⁴⁰ Através de órgãos de comunicação social, por exemplo: *“Fundo de Resolução não vê razão para dar mais 209 milhões ao Novo Banco”*.

⁴¹ Corresponde às contas de “Outro rendimento integral acumulado, Resultados retidos e Outras reservas”.

Figura 2 – Composição do Capital Próprio do Grupo NB - Balanço consolidado



Fonte: Relatórios e Contas do NB

39. Entre 24/05/2018 e 31/12/2021, o FdR pagou 3.405 milhões de euros ao NB, ao abrigo do ACC. O Estado/Administração Central continua a ser a principal fonte de financiamento, através:
- ◆ Do empréstimo de 2.130 milhões de euros ao FdR.
 - ◆ Da contribuição extraordinária do setor bancário (receita do Estado consignada ao FdR).
 - ◆ Das contribuições das instituições participantes no FdR (receita da Administração Central).

Tabela 1 – Pagamentos realizados ao NB e fontes de financiamento

	Unid.: euros					
Financiamento do NB pelo FdR nos termos do ACC celebrado em 18/10/2017	Pagamento em 24/05/2018	Pagamento em 06/05/2019	Pagamento em 06/05/2020	Pagamento em 04/06/2021	Pagamento em 23/12/2021	Pagamentos de 2018 a 2021
	Incidência de 30/06/2016 a 31/12/2017	Incidência de 01/01/2018 a 31/12/2018	Incidência de 01/01/2019 a 31/12/2019	Incidência de 01/01/2020 a 31/12/2020		Incidência de 30/06/2016 a 31/12/2020
Valor pago pelo FdR ao NB	791 694 980,00	1 149 295 109,00	1 035 015 612,00	317 012 629,00	112 000 000,00	3 405 018 330,00
Empréstimos concedidos pelo Estado ao FdR	430 000 000,00	850 000 000,00	850 000 000,00			2 130 000 000,00
Empréstimos concedidos por Bancos ao FdR ⁽¹⁾				317 012 629,00	112 000 000,00	429 012 629,00
Aplicação de saldos de gerência do FdR para pagamentos ao NB	361 694 980,00	299 295 109,00	185 015 612,00			846 005 701,00

(1) Ao abrigo do contrato de abertura de crédito até ao montante de €475.000.000, a utilizar até 31/12/2022. Montante disponível em 2022: €45.987.371,00

2. TERMOS DE REFERÊNCIA

40. Em 17/06/2020, ao abrigo da norma da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)⁴², que estatui a solicitação anual pela Assembleia da República ao Tribunal de Contas da auditoria de dois organismos no âmbito do controlo da execução orçamental, a Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças decide solicitar duas auditorias ao Tribunal.
41. Em 14/10/2020, a mesma Comissão Parlamentar decide solicitar ao Tribunal o alargamento do objeto de uma das auditorias pedidas em junho, para abranger *“as operações e os atos de gestão que estiveram na origem e levaram à necessidade de transferência de verbas do Fundo de Resolução para o Novo Banco”*, com precedência sobre outras auditorias antes solicitadas, atendendo à sua manifesta urgência (iminência de novo financiamento pelo FdR).
42. Para o efeito, essa Comissão invoca os quase 3 mil milhões de euros transferidos do FdR para o NB, ao abrigo do mecanismo de capital contingente, valor que poderia aumentar em 2021 face ao teto máximo fixado nesse mecanismo (3.890 milhões de euros), o largo consenso parlamentar para solicitar a uma entidade pública independente uma auditoria para avaliar condições e factos na origem das injeções de capital do FdR no NB e ter essa auditoria especial relevância e oportunidade, sendo de manifesto interesse público conhecer o seu resultado antes de qualquer eventual transferência de novas verbas do FdR para o NB.
43. O pedido efetuado admitia a realização da auditoria por fases, *“no alto critério do Tribunal”*, com divulgação de resultados por etapas.
44. Em 25/02/2021, o Plenário da 2.^a Secção aprovou o Plano Global de Auditoria (PGA) ao Financiamento Público do NB, atribuindo prioridade ao exame do processo de financiamento do NB pelo FdR, ao abrigo do ACC celebrado entre ambos em 18/10/2017, com foco nos seus elementos essenciais, os processos de pagamento instruídos para validar cada valor pedido pelo NB e suportar a deliberação da CDFR sobre o respetivo valor a financiar, e definindo 30/04/2021 como data limite para esse exame.
45. O exame culminou com a aprovação pelo Plenário da 2.^a Secção, em 29/04/2021, do Relatório da Auditoria ao Financiamento Público do Novo Banco (Relatório 7/2021) e, como solicitado, antes do pagamento de 317.012.629 euros pelo FdR ao NB, realizado em 04/06/2021.

⁴² Aprovada pela Lei 151/2015, de 11 de setembro, com as alterações subsequentes.

46. No mesmo PGA, a prioridade seguinte era desenvolver o exame do processo de financiamento para dar resposta às questões colocadas pela Comissão Parlamentar, incluindo avaliar o processo de pagamento do FdR ao NB em 2021. Para o efeito, em 30/09/2021, o Plenário da 2.^a Secção aprovou o PGA à Gestão do Novo Banco com Financiamento Público, com foco nas operações e demais atos de gestão do NB até 31/12/2020, com financiamento público pago pelo FdR ao abrigo do ACC, sem prejuízo da apreciação de outras operações ou atos de gestão antecedentes ou supervenientes, que fossem pertinentes para a opinião a emitir.
47. Nos termos do artigo 2.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁴³, o FdR e o NB estão sujeitos à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas, com a exceção prevista para o FdR, no n.º 7 do artigo 54.º da Lei Orgânica do Banco de Portugal (LOBP)⁴⁴, de não sujeição nem à fiscalização prévia, nem à fiscalização sucessiva das matérias relativas à participação no desempenho das atribuições cometidas ao Sistema Europeu de Bancos Centrais, e, para o NB, com o âmbito definido no n.º 3 do citado artigo da LOPTC, por ter participação de capitais públicos (25% do capital social do NB é detido pelo FdR) e ser beneficiário de dinheiro público (financiamento do FdR através do mecanismo de capital contingente), na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da sua aplicação. Como consta do Relatório 7/2021, o que tem vindo a ser pago é o défice de capital (*CCA Capital Shortfall*)⁴⁵ resultante da atividade geral do NB e não apenas das perdas verificadas nos ativos do ACC, pelo que qualquer ato de gestão do NB é suscetível de exame pela auditoria.
48. Em 30/09/2021, o Plenário da 2.^a Secção do Tribunal de Contas aprova o plano global da presente auditoria, com os termos de referência que se enunciam de seguida.
49. Objeto – Operações e demais atos de gestão do NB até 31/12/2020, com financiamento público pago pelo FdR, ao abrigo do ACC celebrado por ambos em 18/10/2017, sem prejuízo da apreciação de outra evidência (como operações ou demais atos de gestão do NB antecedentes ou supervenientes) que seja pertinente para a opinião a emitir.
50. Objetivo – Avaliar se a gestão do NB com financiamento público salvaguarda o interesse público, o que, para o Tribunal e nos termos solicitados pela Assembleia da República, significa otimizar (minimizar) o recurso a esse financiamento através da verificação das condições seguintes:

⁴³ Aprovada pela Lei 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes.

⁴⁴ Aprovada pela Lei 5/98, de 31 de janeiro, com as alterações subsequentes.

⁴⁵ Sobre o défice de capital, *ver* 3.2.

- ◆ Adequada avaliação e valorização contabilística dos ativos.
 - ◆ Adequado reconhecimento de perdas nos ativos, por imparidade.
 - ◆ Venda de ativos sem prejudicar o balanço do banco (sem perdas).
 - ◆ Inexistência de conflitos de interesses e de complacência.
 - ◆ Inexistência de práticas destinadas a acionar o mecanismo de capital contingente.
 - ◆ Eficaz controlo público (incluindo acatar o recomendado pelo Tribunal de Contas).
51. Incidência – Desde a data de referência inicial⁴⁶ do ACC (30/06/2016) até 31/12/2020, sem prejuízo da apreciação de factos antecedentes (como a valorização dos ativos em 2014) ou supervenientes (como a gestão do NB, em 2021, por constituir risco de novo acionamento do mecanismo de capital contingente) que forem pertinentes para a opinião a emitir.
52. Entidades Auditadas – O NB, por ser a entidade responsável pela gestão com financiamento público (o conjunto de operações e demais atos com impacto no valor a financiar ao abrigo do ACC), e o FdR, pela sua função de controlo público dessa gestão e do seu financiamento (incluindo acatar o recomendado pelo Tribunal de Contas), sem prejuízo do exame da intervenção de outras entidades, que seja pertinente para a opinião a emitir (como BdP, Ministério das Finanças, Agente de Verificação e Comissão de Acompanhamento).
53. Metodologia – Aplicação de métodos e técnicas constantes dos manuais de auditoria do Tribunal de Contas para recolha de evidência de auditoria (considerando normas internacionais geralmente aceites), designadamente através de questionários, de análises documentais, de ficheiros de dados, de entrevistas a responsáveis e do exame das respostas.
54. Critérios – Os principais referenciais legais são as normas aplicáveis do Regime Geral de Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF)⁴⁷, do Regulamento do FdR⁴⁸, da LEO, do ACC e demais acordos celebrados no âmbito da venda de 75% do capital social do NB concluída em 18/10/2017. Foram também consideradas as decisões pertinentes, designadamente do Estado Português (incluindo compromissos assumidos com a CE) do BCE e da CE, sobre redução de ativos não produtivos, assim como normas sobre gestão de ativos, conflitos de interesse e identificação de beneficiários efetivos, além de referências bibliográficas técnicas e académicas e de resultados de anteriores ações de controlo do Tribunal, sobretudo o Relatório de Auditoria 7/2021 – 2.^a Secção.

⁴⁶ Não obstante ter entrado em vigor à data da sua celebração (18/10/2017), o ACC tem eficácia retroativa a 01/07/2017 (cláusula 2), desde logo, ao determinar que o "Valor de Referência Inicial" dos respetivos ativos é o registado em 30/06/2016 (cláusula 1, "Starting Reference Value").

⁴⁷ Aprovado pelo [Decreto-Lei 298/92](#), de 31/09, com as alterações subsequentes.

⁴⁸ Aprovado pela [Portaria 420/2012](#), de 15/09.

55. Condicionantes:

- ◆ Inexistência de traduções oficiais da maioria dos documentos redigidos em língua inglesa.
- ◆ Informação pretendida com limitações (face à alegação frequente do NB sobre informação a prestar, por ser necessária à auditoria, não se inserir no âmbito desta, por não se reportar a ativos abrangidos pelo ACC, quando o financiamento público tem vindo a pagar o défice de capital resultante da atividade geral do NB e não apenas das perdas verificadas nos ativos do ACC, pelo que qualquer ato de gestão do NB é suscetível de exame pela auditoria) incluindo a sua prestação incompleta ou intempestiva (com necessidade recorrente de insistência, esclarecimento ou obtenção através de outras fontes).

56. Audição: Nos termos e para os efeitos legais, designadamente o exercício do direito a contraditório, o relato foi enviado ao Presidente do Conselho de Administração Executivo do Novo Banco, ao Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução, ao Presidente do Conselho de Administração do Banco de Portugal e ao Ministro das Finanças. As respostas recebidas foram examinadas e tidas em consideração na redação final do relatório. A apreciação que essas respostas suscitam, nomeadamente por expressarem posições discordantes em relação a observações, conclusões ou recomendações de auditoria, constam do Anexo I. Dando total amplitude ao exercício do contraditório, as respostas constam do Anexo II.

Em parte das respostas recebidas, existe pronúncia sobre o que a presente auditoria deveria ou não apreciar. Salienta-se que a delimitação do âmbito e objeto da auditoria foi efetuada tendo em conta o pedido da Assembleia da República e o juízo profissional do Tribunal de Contas, nos termos previamente reportados. Num contexto de controlo financeiro externo e independente, não cabe às entidades auditadas interferir com essa delimitação.

Ao alegar “*ilegitimidade*” da auditoria do Tribunal de Contas, para não prestar informação pretendida ou não a prestar tempestivamente, quando é a lei aplicável a determinar a legitimidade do Tribunal para realizar a auditoria e obter essa informação, o NB confirma a condicionante antes reportada. Aliás, o fundamento material para o Tribunal realizar esta auditoria é a gestão do NB não ter identificado os responsáveis pelas perdas, que obrigaram à injeção de 8.305 milhões de euros de dinheiro público, não ter desencadeado as ações necessárias para imputar essas perdas aos seus responsáveis e não ter conseguido recuperar esse dinheiro. Tendo o NB reiterado, na sua pronúncia, alegações (indevidas) sobre esta matéria, o Tribunal dirige-lhe um conjunto de recomendações complementares das que formulara ao FdR, para assegurar a correção das deficiências detetadas.

3. OBSERVAÇÕES

3.1. FINANCIAMENTO PÚBLICO PRÓXIMO DO PREVISTO

57. Com o objetivo de conseguir o acordo da CE à operação de venda do NB e aos auxílios de Estado nela previstos, o Estado Português assumiu 33 compromissos⁴⁹, repartidos por:

- ◆ Compromissos estruturais, dos quais se destacam:
 - i. Definição do período de reestruturação, até 31/12/2021, prorrogável se, nesta data, não estiver concretizado qualquer um dos compromissos de viabilidade enunciados *infra*.
 - ii. Divisão da atividade do NB em duas partes, a atividade estratégica (associada pelo NB, nos Relatórios e Contas de 2018, 2019 e 2020, ao designado “Banco Recorrente”) e a atividade não estratégica (associada, pelo NB, ao designado “Banco Legado”), incluindo nesta, créditos não produtivos (NPL), imóveis, títulos e certas sucursais.
 - iii. Definição de tetos máximos nos ativos do Banco Legado (em 31/12/2018, 6,3 mil milhões de euros; em 31/12/2019, 4,9 mil milhões de euros; em 31/12/2020, 3,4 mil milhões de euros; e em 31/12/2021, 2,6 mil milhões de euros, excluindo a atividade da GNB Vida e os imóveis detidos para venda), devendo a administração dos respetivos ativos visar a sua alienação, liquidação ou encerramento ordenado, bem como maximizar o seu valor.
 - iv. Desinvestimento da atividade seguradora, a GNB Vida e a GNB Companhia de Seguros, até 31/12/2019.
 - v. Limites de investimento em imóveis da atividade não estratégica e redução anual do valor contabilístico líquido dos mesmos.
 - vi. Redução da exposição ao Banco Económico (anterior BES Angola, SA, durante o período de reestruturação).
- ◆ Compromissos comportamentais e de governação, dos quais se destacam:
 - i. Tetos máximos de remunerações.
 - ii. Proibição de aquisição de ativos, financeiros ou não financeiros, exceto os necessários ou decorrentes da atividade corrente do banco.
 - iii. Proibição de distribuição de dividendos.
 - iv. Não exercício pelo FdR dos direitos decorrentes da sua posição de acionista.
- ◆ Compromissos de viabilidade⁵⁰, dos quais se destacam:
 - i. Definição de metas de redução do número de trabalhadores e de balcões.

⁴⁹ Em anexo à [Decisão CE 2017](#), de 11/10/2017, decisão C (2017) 6896 final.

⁵⁰ Que não seriam aplicados em caso de contingência de força maior fora do controlo do banco.

- ii. Definição de níveis mínimos de rendibilidade durante o período de reestruturação, cujo incumprimento implica a prorrogação deste período, a saber, em 31/12/2021:
 - 757 milhões de euros de rendimento pré-provisão⁵¹ (rendimento líquido de juros mais receitas de taxas menos despesas operacionais);
 - 40% no rácio entre custos operacionais e produto bancário⁵².
- Se não for cumprido qualquer um destes indicadores, o período de reestruturação será prorrogado até 31/12/2022, ou, subsistindo o incumprimento, até à redução adicional do número de balcões e de FTE⁵³, estabelecida para colmatar a situação de incumprimento.
- iii. Implementação de medidas de capitalização, incluindo um mecanismo de capital adicional (“*capital backstop*”) ao estabelecido no ACC, da responsabilidade do Estado Português, se o rácio de capital do NB for inferior aos rácios de capital aplicáveis nos termos Mecanismo Único de Supervisão (MUS)⁵⁴, até ao valor máximo necessário para garantir a viabilidade a longo prazo do NB (1,6 mil milhões de euros) e enquanto durar a reestruturação⁵⁵.
 - iv. Níveis mínimos de provisionamento de perdas para ativos fora do ACC (1,5 mil milhões de euros entre 01/01/2017 e 31/12/2020);
 - v. Implementação de melhores práticas na concessão de créditos, através da alteração de procedimentos respeitantes a exposições a partes relacionadas e à gestão do risco.

O plano de reestruturação, elaborado pela Lone Star, com o objetivo de demonstrar a viabilidade do NB no final do período de reestruturação, visando a não oposição da operação de venda e dos auxílios de Estado pela CE, previa o acionamento do mecanismo de capitalização por montantes próximos dos que se têm verificado.

58. Estes compromissos foram acompanhados por um plano de reestruturação, elaborado pela Lone Star, com o objetivo de demonstrar a viabilidade do banco no final do período de reestruturação e assente em seis pilares, com destaque para o desinvestimento de ativos não estratégicos, como a atividade seguradora, e o fortalecimento do modelo de gestão de riscos, para melhorar a solvência e resiliência do banco.

⁵¹ Na língua inglesa da Decisão CE 2017 “*Pre-provision income*”.

⁵² Na língua inglesa da Decisão CE 2017 “*Cost-to-income ratio*”. Este compromisso não é exigível se a média do rácio no sistema bancário português, divulgada pelo BdP, se deteriorar mais de 5%.

⁵³ Do inglês “*Full Time Equivalent*”.

⁵⁴ Na sequência do processo (anual) de análise e avaliação para fins de supervisão (“*Supervisory Review and Evaluation Process*”, SREP).

⁵⁵ Verificando-se o incumprimento dos rácios de capital determinados pelo MUS, o mecanismo de capital adicional está, ainda, dependente do esgotamento de outros instrumentos de financiamento privados, como a implementação, pelo NB, de medidas de restauração desses rácios, e o financiamento pelo acionista privado (§§278 a 285 da [Decisão CE 2017](#) e compromisso #30 do Estado Português).

59. Esse plano incluía uma estratégia de redução de ativos não produtivos e projeções financeiras que, no cenário base, previam perdas (“*risk costs*”) de 6 mil milhões de euros entre 2017 e 2021, dos quais 4 mil milhões de euros em ativos do ACC⁵⁶. Também previa capitalizar o NB no “pior caso” (“*worst case*”), tomado pela CE como cenário base (“*baseline scenario*”)⁵⁷, em 3,3 mil milhões de euros.

Tabela 2 – Plano de Reestruturação (cenário base da CE)

	Unid.: milhões de euros					
	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Perdas (“ <i>Risk costs</i> ”)	-1 923	-1 318	-1 259	-1 306	-198	-6 004
<i>das quais em ativos ACC</i>	-1 430	-851	-851	-851	0	-3 983
Capitalização ACC	968	1 025	971	341	0	3 305

Fonte: Decisão CE 2017

60. Os outros cenários do plano de reestruturação, menos e mais adversos, previam a capitalização pelo FdR, em 2,0 e 3,7 mil milhões de euros⁵⁸, respetivamente. Mas a CE admitiu um cenário ainda mais adverso, em que o limite máximo de financiamento ao abrigo do ACC (3,9 mil milhões de euros) só cobriria perdas com ativos do ACC, sendo insuficiente para cobrir perdas com outros ativos⁵⁹. Até 31/12/2021, o valor pago pelo FdR ao NB, ao abrigo do ACC e para os exercícios de 2017 a 2020, atinge 3,4 mil milhões de euros e já ultrapassa o estimado no cenário base da CE, além de estarem em litígio mais 327 milhões, que o NB quer receber e o FdR entende não serem devidos.

Tabela 3 – Litígios entre FdR e NB (ACC)

				Unid.: euros
Assuntos em litígio	Montante	Exercício	Motivo	
Desinvestimento da atividade do NB em Espanha	147 441 939,00	2020	Não aceite pelo FdR; abatido ao pedido de pagamento do NB de 2020	
Diferenças de valorização das participações nos Fundos de Reestruturação	18 000 000,00	2020		
IFRS 9 - Regulamento (UE) 2020/873 (1)	161 634 404,00	2020	Considerando a oposição do FdR à opção do NB, este montante não foi incluído no pedido de pagamento do NB de 2020, sem prejuízo do recurso a tribunal arbitral	
Total	327 076 343,00			
Valor pago pelo FdR (até 31/12/2021, data do último pagamento efetuado)	3 405 018 330,00			
Limite máximo do ACC (Cláusula 4.ª)	3 890 000 000,00			
Montante suscetível de ser utilizado ao abrigo do ACC	484 981 670,00			

(1) - Montante estimado à data da apresentação do pedido de pagamento pelo NB, 07/04/2021

Fonte: Pedido de Pagamento NB de 07/04/2021 e Deliberação da CDFdR

⁵⁶ §§84-97 da [Decisão CE 2017](#).

⁵⁷ Porque esse cenário é utilizado pela CE como cenário base para a elaboração do seu próprio cenário, a seguir referido.

⁵⁸ §96 da [Decisão CE 2017](#).

⁵⁹ §§224 e 239 da [Decisão CE 2017](#). O cenário da CE, mais adverso do que qualquer um dos apresentados pelo comprador, teve por base uma avaliação realizada pela CE à qualidade dos ativos (§§225 a 239 da Decisão) e a assunção de pressupostos mais conservadores do que os considerados pelo comprador (§§272 a 285 da Decisão) e exigiu da parte do Estado Português o compromisso, já referido, de, até ao final do período de reestruturação, disponibilizar capital adicional (“*capital backstop*”), no montante de 1,6 mil milhões de euros.

61. Em 28/03/2022⁶⁰, o NB estava ainda a analisar a opção de requerer a anulação da sentença do Tribunal Arbitral⁶¹, favorável ao FdR, que rejeitara pagar 169 milhões de euros⁶², por resultarem da decisão do NB em prescindir do regime transitório para introdução da IFRS 9. A soma deste valor com os 327 milhões de euros, já referidos, esgota o limite máximo de capitalização previsto no ACC.
62. O NB pede o pagamento de 209 milhões de euros, para o exercício de 2021, quando, já no Plano de Médio Prazo 2021-2023 (MTP)⁶³ do NB⁶⁴, tinha sido previsto pedir 150 milhões de euros e outros documentos de 2021⁶⁵ projetavam o recebimento de 63 milhões de euros reportados ao exercício de 2021 acrescidos dos valores não pagos pelo FdR relativos ao exercício de 2020.
63. Assim, o acionamento do mecanismo de capitalização contingente, por montantes próximos dos que se têm vindo a verificar, era expectável pelos intervenientes na operação de venda, Governo Português, BdP e comprador, confirmando a conclusão do Relatório de Auditoria 7/2021 – 2.^a Secção: *“Faltou transparência na comunicação do impacto da Resolução do Banco Espírito Santo e da Venda do Novo Banco na sustentabilidade das finanças públicas”*.
64. Com efeito, o Governo anunciou, em 31/03/2017⁶⁶, que não *“existir[ia] impacto direto ou indireto nas contas públicas, nem novos encargos para os contribuintes”* e que o *“necessário reforço de capital [seria] integralmente assegurado pelo investidor privado e eventuais responsabilidades futuras não recaí[riam] sobre os contribuintes, mas sobre os bancos que asseguram o capital do Fundo de Resolução”*. Ora, o impacto estimado nas contas públicas era conhecido e, como observado na auditoria anterior, *“não foi minimizado o impacto na sustentabilidade das finanças públicas, nem reduzido o risco moral, com 2.976 milhões de euros de despesa pública, que acresce à dos 4.900 milhões de euros de capitalização inicial do NB, sendo ainda possível o dispêndio de mais 914 milhões de euros, ao abrigo do ACC”*.
65. Esta auditoria questionou o conhecimento do Governo, através do MEF e à data da operação de venda, sobre os cenários constantes do plano de reestruturação do comprador e da Decisão CE 2017.

⁶⁰ Informação prestada pelo NB.

⁶¹ Ver §25. Objeto das comunicações do FdR e do NB de [02/11/2021](#) e de [03/11/2021](#).

⁶² À data da sentença.

⁶³ Na língua inglesa *“Medium Term Plan”*

⁶⁴ Referido no relatório do Agente de Monitorização, reportado a 31/12/2020. O Agente de Monitorização (*“Monitoring Trustee”*) é uma entidade independente do NB, proposta pelo Estado Português, por indicação do NB (que a remunera), e aprovada pela CE, com a responsabilidade de monitorizar o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Estado Português, no âmbito da Decisão CE 2017. Os relatórios deste Agente foram entregues pelo NB, mas o respetivo MTP não foi entregue apesar de pretendido pela auditoria.

⁶⁵ Atividade e Resultados Consolidados / Controlo Orçamental, de novembro de 2021, recebidos do FdR e Projeções de Rácios de Capital 31/12/2021 a 01/01/2023, de 17/12/2021, recebidos do NB em 17/01/2022.

⁶⁶ Em conferência de imprensa.

66. Foi respondido que as perdas incorridas até então, pelo NB, e os pedidos de pagamento efetuados ao FdR não eram expectáveis à data da venda, alegando-se que *“a rubrica global constante do plano de reestruturação (e referida no cenário selecionado na Decisão da Comissão) não detém, nem podia deter, esse significado, representando uma projeção possível com base em informação disponibilizada à data do processo de venda do Novo Banco, formulada num quadro de necessária cenarização para efeitos do processo de auxílios de Estado, com base em pressupostos e na informação disponível à data, nomeadamente a decorrente do processo de due diligence efetuado no âmbito do procedimento de venda estratégica do Novo Banco lançado pelo Banco de Portugal.”*
67. Ora, respondendo à mesma questão, o BdP sublinhou tratar-se de *“projeções e de estimativas”*, mas reconheceu que era *“conhecida a possibilidade, não só de virem a ocorrer pedidos de pagamento ao Fundo de Resolução de montantes próximos àqueles que têm vindo a registar-se, como também a possibilidade de existirem necessidades de capitalização ainda mais expressivas”*, referindo-se ao cenário mais adverso admitido pela própria CE.
68. Até 31/12/2021 foram pagos 3,4 mil milhões de euros de despesa pública, ao abrigo do ACC (a qual acresce aos 4,9 mil milhões de euros de capitalização inicial), sendo ainda possível o dispêndio de mais 485 milhões de euros neste âmbito.

Mantém-se o risco de acionar o mecanismo de capital adicional (“capital backstop”), até 1,6 mil milhões de euros, previsto nos compromissos assumidos pelo Estado Português perante a CE, para assegurar a viabilidade do NB.

69. Além da despesa pública gasta com o mecanismo de capitalização contingente, o risco de acionar o *“montante necessário à viabilidade do NB, nos termos do compromisso assumido com a CE (até 1,6 mil milhões de euros)”*⁶⁷, pelo recurso ao designado mecanismo de capital adicional (*“capital backstop”*), mantém-se, pois depende da avaliação que a CE realizará durante 2022, sobre o exercício de 2021, nomeadamente se o período de reestruturação do NB terminou em 31/12/2021 ou não.
70. No seu relatório de 30/06/2021, o Agente de Monitorização, com base no MTP 2021-2023 do NB, alertou para risco de incumprimento das metas de rendimento pré-provisão⁶⁸ (757 milhões de euros) e de rácio custos operacionais/produto bancário (40%) previstas para 31/12/2021 (termo do período de reestruturação do NB) e correspondentes aos compromissos #28 e #29 do Estado Português.

⁶⁷ Relatório 7/2021 – 2.ª Secção.

⁶⁸ Diferença entre o produto bancário comercial e os custos operacionais.

71. Ora, por sua vez, o risco de incumprimento dessas metas⁶⁹ fazia subsistir o risco de prorrogação do período de reestruturação e de utilização do capital adicional.
72. O Agente de Monitorização alertou, também, para o cumprimento do compromisso #30 (que evita a materialização do risco de utilização de capital adicional se o requisito de capital do NB for igual ou superior ao requisito aplicável nos termos do MUS) estar dependente da continuidade das medidas de alívio temporário adotadas pelo BCE em resposta à pandemia⁷⁰, pelo menos, até final de 2022⁷¹.
73. Para 31/12/2021, o NB⁷² reportou 551,3 milhões de euros de rendimento pré-provisão (diferença entre o produto bancário comercial, de 944,7 milhões de euros, e os custos operacionais, de 393,4 milhões de euros) e 41,6% de rácio custos operacionais/produto bancário, evidenciando desvio dos compromissos assumidos pelo Estado Português para 31/12/2021: 757 milhões de euros (rendimento pré-provisão) e 40% (rácio custos operacionais/produto bancário).
74. Entretanto, o impacto adverso do conflito na Ucrânia, iniciado com a entrada de forças militares da Rússia em 24/02/2022, cuja dimensão irá depender da duração e da extensão deste conflito, também é suscetível de agravar o risco de utilização de capital adicional para o NB, não obstante, de acordo com os compromissos assumidos pelo Estado Português, esse risco estar, ainda, dependente do esgotamento de outros instrumentos de financiamento privados, como a implementação, pelo NB, de medidas de restauração desses rácios, e o financiamento pelo acionista privado.
75. ***Em suma, o financiamento público do NB pelo FdR, ao abrigo do ACC, que tem vindo a ser realizado está próximo do previsto aquando da venda do banco e subsiste o risco de financiamento público adicional ao NB (nos termos dos compromissos assumidos pelo Estado Português com a CE para viabilizar a venda do banco em 2017), que os impactos adversos da pandemia e do conflito militar na Ucrânia tendem a agravar.***

⁶⁹ Ainda segundo o Agente de Monitorização, parte do impacto pode ser atribuído ao ambiente de taxas de juros continuamente baixas, que se desvia cada vez mais, com o passar do tempo, do plano da CE que serviu de base para definir as metas em causa. Salienta, também, o surto imprevisível de COVID-19 e o desenvolvimento da pandemia que impactam negativamente a atividade bancária.

⁷⁰ Já em 2020, o compromisso foi considerado cumprido, porque o rácio de capital total do NB (13,3%) foi superior ao permitido pelas medidas de alívio do BCE (11%), uma vez que o requisito de capital aplicável era de 13,5%, superior ao efetivamente observado. Para este contribuiu a chamada de capital realizada pelo NB ao abrigo do ACC, referente ao exercício de 2020, tendo o NB atingido o rácio de fundos próprios principais de nível 1 (“Common Equity Tier 1” – CET 1) de 11,3%.

⁷¹ [FAQ BCE – Medidas de Reação ao Coronavírus.](#)

⁷² Atividade e Resultados Consolidados a dezembro de 2021 – documento entregue pelo FdR em 22/02/2022. Em 28/03/2022, após a aprovação das demonstrações financeiras pela respetiva Assembleia Geral, o NB confirmou estes valores à auditoria.

3.2. FINANCIAMENTO PÚBLICO MESMO COM RESULTADOS POSITIVOS

Obter resultados líquidos positivos não implica que o NB detenha o nível mínimo de fundos próprios estabelecido pelo ACC para não ser acionado o mecanismo de capitalização contingente.

76. Como consta da Decisão CE 2017⁷³, o mecanismo previsto no ACC visa a manutenção dos requisitos de fundos próprios para fins prudenciais⁷⁴ baseados no risco (aos níveis mínimos exigidos), mesmo se o incumprimento destes requisitos não resultar da depreciação dos ativos no seu perímetro.
77. Nesse sentido, o ACC⁷⁵ estabelece, por um lado, que o FdR só tem obrigação de pagar ao NB quando verificada a condição de capital mínimo (fundos próprios do NB para fins prudenciais inferiores ao nível mínimo previsto no ACC) e, por outro lado, verificando-se essa condição, o FdR deve pagar ao NB o menor valor entre perdas líquidas no ACC e défice de capital do NB (diferencial entre os fundos próprios do NB para fins prudenciais e o nível mínimo previsto no ACC).
78. A tabela *infra* sintetiza o cálculo dos fundos próprios do NB para efeitos prudenciais. Sendo os resultados líquidos do exercício um dos elementos determinantes desse cálculo, obter resultados positivos não implica que a condição de capital mínimo não se verifique. Com efeito, correspondendo, a partir de 2020, a condição de capital mínimo estabelecida no ACC ao rácio de fundos próprios principais de nível 1 (CET 1) de 12%, esse rácio era de:
- ◆ 11,3%, em 31/12/2020, após a dedução, ao pagamento pedido ao FdR, da provisão para o desinvestimento da Sucursal de Espanha, face à orientação do BCE para o NB excluir essa provisão do cálculo dos rácios prudenciais, devido à oposição do FdR a esse desinvestimento e à probabilidade de o NB ter de corrigir esses rácios, por essa provisão não lhe ter sido paga;
 - ◆ 10,9%, com a reexpressão, em 30/06/2021, do cálculo a 31/12/2020, após a dedução, nos ajustamentos regulamentares ao capital próprio, do montante não pago pelo FdR até essa data;
 - ◆ 11,1%, em 31/12/2021, apesar de o resultado líquido do exercício ser de 159 milhões de euros.

⁷³ §§175-179 da [Decisão CE 2017](#).

⁷⁴ Os requisitos de fundos próprios prudenciais têm como objetivo principal assegurar a resiliência de cada instituição de crédito e do sistema bancário da UE como um todo, impedindo que as instituições assumam mais risco para aumentarem a sua rentabilidade, sem disporem de um nível de fundos próprios adequado à cobertura desse mesmo risco. Consubstanciam-se na determinação de um montante mínimo de fundos próprios que cada instituição tem de manter em permanência, para fazer face ao risco de crédito, de mercado e operacional. Ver BdP, "[Interação entre os requisitos mínimos regulamentares e as reservas de fundos próprios](#)".

⁷⁵ Cláusula 3.

Tabela 4 – Rácios de Capital do NB em 31/12/2020 e 31/12/2021

Unid.: milhões de euros

	31/12/2020 ⁽¹⁾	31/12/2020 (reexp) ⁽²⁾	31/12/2021 ⁽³⁾
A - Capital próprio (= A.1+A.2+A.3+A.4)	3 141	3 141	3 124
A.1. Capital ordinário realizado, prémios emissão e ações próprias	5 900	5 900	6 055
A.2. Reservas e resultados transitados	-1 447	-1 447	-3 109
A.3. Resultado líquido do exercício	-1 329	-1 329	159
A.4. Interesses que não controlam (minoritários)	17	17	19
B - Ajustamentos regulamentares ao Capital Próprio	-113	-240	-357
C - Fundos próprios principais de nível 1 - CET 1 (= A+B)	3 028	2 902	2 768
D - Fundos próprios adicionais de nível 1 - Additional Tier 1	1	1	1
E - Fundos próprios de nível 1 - Tier I (= C+D)	3 029	2 903	2 769
F - Fundos próprios de nível 2 - Tier II	512	512	507
G - Fundos próprios totais (= E+F)	3 541	3 415	3 276
H - Ativos de Risco	26 718	26 689	24 929
Rácios de solvabilidade			
Rácio de fundos próprios principais de nível 1 - CET 1 (= C/H)	11,30%	10,87%	11,10%
Rácio Tier I (= E/H)	11,30%	10,88%	11,11%
Rácio de capitais de fundos próprios totais (=G/H)	13,30%	12,80%	13,14%

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório e Contas do NB 2020, Gestão de Capital e Rácio de Solvabilidade (pág. 352-353), no Relatório e Contas NB 1.º S 2021 (pag. 31) e em informação provisória NB relativa a 31/12/2021.

(1) Face ao potencial conflito com o FdR sobre a provisão para operações descontinuadas em Espanha, o NB, por determinação do BCE, deduziu o respetivo valor (166 M€) no cálculo do capital regulamentar, em "Ajustamentos regulamentares ao Capital Próprio", daí o rácio CET 1 ser de 11,3% e não de 12%, como estabelecido pelo ACC.

(2) Dadas as divergências entre o NB e o FdR relativamente ao montante do pedido de pagamento e a limitação de acesso imediato ao montante total do pedido, o Banco deduziu, em 30/06/2021, o valor de € 277 milhões do cálculo de capital regulamentar, passando o CET 1 a ser de 10,87%.

(3) Valores provisórios.

79. Outro elemento determinante deste cálculo, para além do capital ordinário do NB e do capital proveniente de interesses que o NB não controla⁷⁶, é o de reservas e resultados transitados que, além dos resultados retidos de anos anteriores, incluem o pagamento pedido pelo NB ao FdR⁷⁷ (até setembro de 2021⁷⁸) e os encargos do NB, com os fundos de pensões dos trabalhadores, denominados remensurações de planos de benefícios definidos. Este elemento registou variações negativas de 71, 107, 124 e 76 milhões de euros, respetivamente em 2018, 2019, 2020 e 2021⁷⁹.

Os pagamentos pedidos ao FdR, no âmbito do ACC, têm sido determinantes para o cumprimento dos requisitos de fundos próprios para fins prudenciais por via regulamentar. Sem essa capitalização, a criação de capital para assegurar esses requisitos fica dependente da eficácia de ações a implementar pelo NB.

⁷⁶ Através de participações do NB noutras sociedades.

⁷⁷ As correções ao mesmo, resultantes do pagamento efetivamente realizados pelo FdR, são refletidas em ajustamentos regulamentares de fundos próprios.

⁷⁸ Face à [Comunicação do BCE](#), em 06/12/2021, os valores pagos pelo FdR passaram a ser os registados no cálculo de fundos próprios regulamentares do NB (quando até então eram registados os valores pedidos pelo NB ao FdR).

⁷⁹ Em 2016 e 2017 as variações, também negativas, foram de 80 e 25 milhões de euros, respetivamente.

80. A partir do exercício de 2020, devido às medidas de alívio da pandemia⁸⁰, o nível mínimo de fundos próprios estabelecidos no ACC para efeitos de pagamento pelo FdR é superior ao nível mínimo de fundos próprios estabelecidos por via regulamentar⁸¹:

- ◆ Antes, os pagamentos pedidos ao FdR foram determinados com base na condição de capital mínimo, que acrescentou, aos requisitos regulamentares de fundos próprios de nível 1 (*Tier 1*) dos Pilares 1 e 2 e às reservas regulamentares, 1,5% de capital suplementar (*buffer*).
- ◆ Desde então, o ACC estabelece uma condição de capital mínimo fixa, correspondente a um rácio de fundos próprios principais de nível 1 (*CET 1*) de 12%.

81. A tabela seguinte regista os rácios de capital regulamentares aplicáveis ao NB desde a vigência do ACC e a condição de capital mínimo determinada no ACC. Desde 2020, essa condição de capital mínimo (*CET 1* de 12%) é superior em:

- ◆ 3,31%, face aos 8,69% estabelecidos para o capital regulamentar (sem P2G)⁸²;
- ◆ 5,81%, face aos 6,19% instituídos pela aplicação das medidas de alívio da pandemia.

Tabela 5 – Rácios de requisitos de capital (2017-2022)

Requisitos de capital	2017			2018			2019			2020 e 2021 (1)			2022			Unid: % 2020 a 2022 with temporary COVID relief		
	CET 1	Tier 1	Total Capital	CET 1	Tier 1	Total Capital	CET 1	Tier 1	Total Capital	CET 1	Tier 1	Total Capital	CET 1	Tier 1	Total Capital	CET 1	Tier 1	Total Capital
	Pilar 1	4,5	6	8	4,5	6	8	4,5	6	8	4,5	6	8	4,5	6	8	4,5	6
P2R	4	4	4	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25	1,69	2,25	3,00	1,69	2,25	3,00	1,69	2,25	3
CBR	1,25	1,25	1,25	2	2	2	2,76	2,76	2,76	2,51	2,51	2,51	2,51	2,51	2,51	2,51	2,51	2,51
Subtotal sem P2G	9,75	11,25	13,25	9,75	11,25	13,25	10,51	12,01	14,01	8,69	10,76	13,51	8,69	10,76	13,51	6,19	8,25	11
P2G	2,25			1,25			1,25			1,25	1,25	1,25	1,5	1,5	1,5			
Total	12,00	11,25	13,25	11,00	11,25	13,25	11,76	12,01	14,01	9,94	12,01	14,76	10,19	12,26	15,01	6,19	8,25	11,00
Rácio ACC (2017 a 2019, acresce uma reserva de 1,5% ao rácio Tier 1; a partir de 2012 foi fixado em 12% de CET 1)		12,75		12,75			13,51			12			12			12		

Obs.: Tier 1=CET 1+Additional Tier 1 (exemplo, em 2020 e 2021, 12,01=9,94+2,06); Total Capital=Tier 1+Tier 2 (exemplo, em 2020 e 2021, 14,76=12,01+2,75)

(1) Os requisitos de 2020 mantiveram-se em 2021, cfr. carta SREP SSM-2020-0612, de 17/11/2020, e <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/srep/html/p2r.en.html>

Fonte: NB

82. O rácio CET 1 do NB, no final de 2020 e de 2021 (sem o pagamento pedido ao FdR), também excede o CET 1 dos requisitos regulatórios (*SREP e COVID Relief*), exceto o de 2020 com P2G.

⁸⁰ Que alteraram as regras de composição do requisito do Pilar 2 (P2R) admitindo a não constituição de reservas de fundos próprios (CBR) e níveis inferiores ao recomendado no P2G (ver [FAQ BCE](#) e, para as instituições não significativas, [Carta-Circular do BdP](#)).

⁸¹ O NB encontra-se sujeito aos requisitos mínimos de fundos próprios estabelecidos no artigo 92 do [Regulamento \(EU\) 575/2013](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, comuns a todas as instituições de crédito, designados por Pilar 1, e pelo BCE, em resultado da avaliação anual dos riscos e dos mecanismos de controlo implementados por cada instituição, designados por *Pillar 2 Requirement* (P2R). A estes requisitos acrescem as reservas de fundos próprios (CBR – *Combined Buffer Requirement*), que visam aumentar a capacidade de absorção de perdas do sistema financeiro e, ainda, as orientações do Pilar 2 (*Pillar 2 Guidance – P2G*), aplicáveis ao NB desde 2017, que indicam às instituições de crédito o nível adequado de fundos próprios a manter para disporem de reservas suficientes que lhes permitam superar situações de tensão. O P2G não é vinculativo, mas o seu incumprimento pode originar o reforço dos outros.

⁸² A diferença, no entanto, seria menos acentuada (de 2,00%, sem P2G) se tivesse sido mantida, em 2020, a regra de o P2R ser cumprido integralmente por CET 1. Nesta situação o rácio CET 1 seria de 10,0% (sem P2G) e de 11,25% (com P2G). A alteração constituiu, também, uma das medidas de alívio da pandemia, nos termos da qual as instituições de crédito passaram a poder utilizar, parcialmente, instrumentos de capital não elegíveis para CET 1 para efeitos do cumprimento do P2R.

Tabela 6 – Rácios de requisitos de capital sem pedido de pagamento ao FdR

Rácios (s/ P2G)	Rácios mínimos				Rácios NB (s/ pedido)	
	ACC	SREP (s/ P2G)	SREP (c/ P2G)	COVID Relief	31/12/2020	31/12/2021
CET 1	12,00%	8,69%	9,94%	6,19%	9,59%	11,1%
Tier 1		10,76%	12,01%	8,25%	9,60%	11,1%
Total Capital		13,51%	14,76%	11,0%	11,52%	13,1%

Fonte: Carta NB com pedido de pagamento ao FdR relativo ao exercício de 2020 e atividades e resultados do Grupo Exercício 2021 Press Release, 09/03/2022

83. Apesar de, a partir de 2020, a condição de capital mínimo definida no ACC (CET 1 de 12%) ser superior aos rácios CET 1 dos requisitos regulatórios, os pedidos de pagamento do défice de capital têm sido determinantes para o NB cumprir os rácios de fundos próprios totais (na tabela, *Total Capital*), excluindo o P2G. Se o FdR tivesse pago os 598 milhões de euros pedidos para o exercício de 2020, os rácios do NB em 31/12/2020 seriam: CET 1, 12%; Tier 1, 12%; e Total Capital, 13,92%. E se o FdR viesse a pagar os 209 milhões de euros pedidos (em 28/03/2022) para o exercício de 2021, os rácios em 31/12/2021 seriam: CET 1, 12%; Tier 1, 12,01%; e Total Capital, 14,03%.
84. Em 23/04/2021, o FdR pediu ao BCE que esclarecesse “*quais as implicações exatas da flexibilização de capital temporária para o Novo Banco e as possíveis implicações dessa flexibilização temporária para o mecanismo de capitalização contingente*”. Em 26/04/2021, o supervisor respondeu: “*Os requisitos de fundos próprios para o Novo Banco são de 13,5% em termos de rácio de capital total [sem P2G] (...) e – como para todas as entidades supervisionadas – não foram alterados pelas medidas de flexibilização do BCE associadas à COVID-19*”. Acrescentou que, em 26/03/2021, o NB “*publicou os seus resultados do final do exercício de 2020, incluindo um prejuízo líquido de €1.329 milhões. O rácio de capital total situava-se em 13,3%, ou seja, não cumpria o requisito combinado de reservas de fundos próprios. Embora as medidas do BCE de março de 2020 tenham permitido às instituições de crédito operar, de forma temporária, abaixo do nível de fundos próprios exigido, é importante salientar que são requisitos legislativos e que, em caso de incumprimento do requisito combinado de reservas de fundos próprios, as entidades supervisionadas têm por obrigação apresentar um plano de conservação de fundos próprios, demonstrando como podem repor o cumprimento dentro de um prazo razoável*”.⁸³
85. Em abril de 2021, o NB apresentou ao BCE o Plano de Conservação do Capital 2021-2023, o qual veio a ser revisto em junho de 2021, devido ao FdR não ter pago a totalidade do valor pedido pelo NB para o exercício de 2020. Segundo o Plano, cumprir os requisitos de fundos próprios, em 2022 e 2023, dependia de resultados dos processos de arbitragem favoráveis ao NB com o consequente pagamento dos valores pendentes, pelo FdR.

⁸³ Correspondência recebida do Gabinete do MEF.

86. O Agente de Monitorização, no seu relatório reportado a 30/06/2021, e o BCE, em 06/12/2021, assinalam esta dependência, tendo o primeiro referido, ainda, que o Plano não continha qualquer ação de mitigação para aumentar os rácios de capital. Nas projeções destes rácios apresentadas ao BCE em 17/12/2021, o pagamento pelo FdR do valor pedido para 2021 e o resultado dos processos de arbitragem continuam a assumir relevância para o NB cumprir os requisitos de capital no final de 2022, em três dos seis cenários apresentados. Sem o mecanismo de capitalização contingente, a criação de capital, para assegurar os requisitos mínimos de fundos próprios para fins prudenciais, fica dependente da eficácia de ações de mitigação a implementar pelo NB⁸⁴.

Tabela 7 – Projeções de rácios de capital 2021-2023

Cenários	Ações de Mitigação	Mecanismo de Capitalização Contingente			Ações de Mitigação Adicionais		Rácios de Capital (%)													
		Pedido de capital 2021	Litígios		Emissão de capital regulatório	Restrições da carteira de crédito	CET 1			TIER 1			Total Capital							
			Riscos de Mercado	Suc. de Espanha			2022 (SREP)	2023 (MPT)	Δ pp.	2022 (SREP)	2023 (MPT)	Δ pp.	2022 (SREP)	2023 (MPT)	Δ pp.					
	- 2.244M€	69M€	112 M€	147M€	300M€	- 1.900M€														
Base	✓	✓	✓	–	–	–	10,19	12,94	2,75	12,26	12,95	0,69	15,01	15,05	0,04					
1	✓	✓	✓	✓	–	–		13,62	3,43		13,62	1,36		15,73	0,72					
2	✓	✓	–	–	–	–		12,45	2,26		12,45	0,19		14,56	- 0,45					
3	✓	–	–	–	–	–		12,12	1,93		12,12	- 0,14		14,23	- 0,78					
4	✓	–	–	–	✓	–		11,90	1,71		12,52	0,26		15,24	0,23					
5	✓	–	–	–	–	✓		12,75	2,56		12,76	0,50		15,04	0,03					

Fonte: Capital Ratios Forecast 2021YE 1 Jan 2023, 17/12/2021

87. Ao contrário do usualmente previsto nos contratos de longa duração e nos compromissos do Estado para a CE viabilizar a venda do NB⁸⁵, o ACC nada estabelece quanto a situações de força maior, como pandemias ou conflitos internacionais. Assim, para modificar o ACC devido a situações dessas seria necessário recorrer à figura da alteração anormal das circunstâncias, prevista na lei civil⁸⁶.
88. **Em suma, obter resultados líquidos positivos não evita o pedido de financiamento público do NB (por este não deter o nível mínimo de fundos próprios estabelecido pelo ACC para não ser acionado o mecanismo de capitalização contingente) e, sem essa capitalização, a criação de capital para cumprir os requisitos aplicáveis fica dependente da eficácia de ações a implementar pelo NB.**

⁸⁴ Como venda de ativos, reestruturação da carteira de Tesouro, lançamento de instrumentos de capital e restrições na carteira de crédito.

⁸⁵ Que preveem a não aplicação dos compromissos de viabilidade, em situações de “força maior (...) fora do controlo do banco”, como guerras, terrorismo, desastres naturais, crises significativas que impactem, a liquidez ou o acesso ao financiamento pela generalidade das instituições financeiras portuguesas. Para o efeito, o Governo Português deve “(re)notificar as medidas à Comissão”.

⁸⁶ Em contraditório, o FdR alega ter analisado essa opção, no início de 2021, com apoio jurídico do BdP e dois pareceres jurídicos externos, concluindo que “nem o Fundo de Resolução, nem o Novo Banco podem prevalecer-se da alteração das circunstâncias para resolver ou modificar o Acordo de Capitalização Contingente, por falta de verificação dos requisitos legais aplicáveis, nomeadamente (...) porque os eventuais prejuízos resultantes da degradação da atividade económica se integram no risco próprio do contrato, porque ambas as partes do contrato são lesadas e porque não ocorre atentado grave à boa fé”.

3.3. INADEQUADA AVALIAÇÃO E VALORIZAÇÃO CONTABILÍSTICA DOS ATIVOS

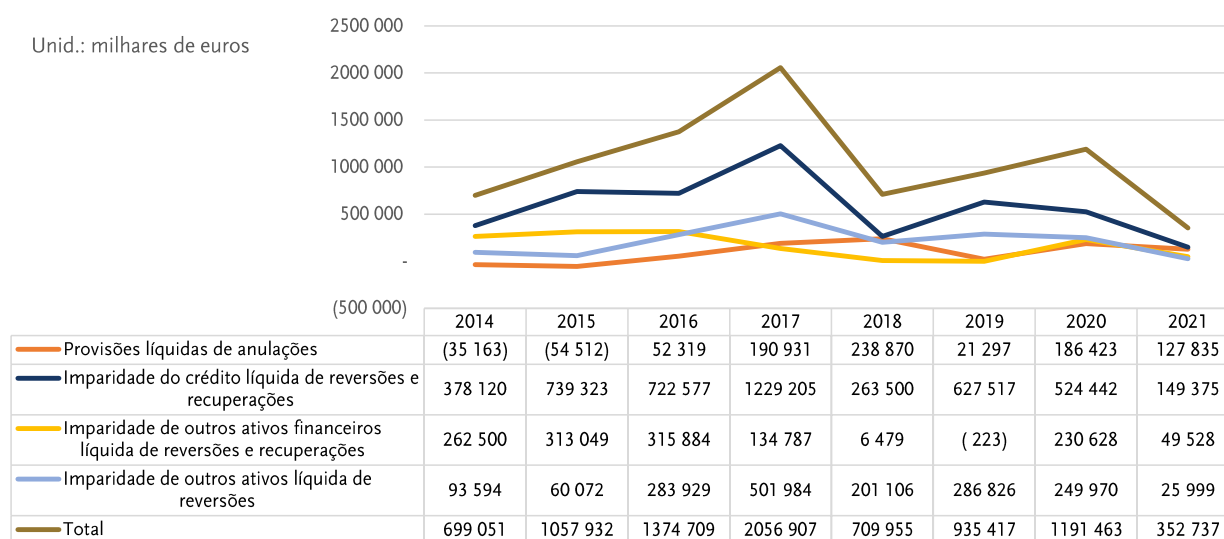
A avaliação e valorização contabilística dos ativos, antes da data da venda, não eram adequadas, não obstante o reforço acentuado e continuado de provisões para perdas (2014: 699 milhões de euros; 2015: 1.058 milhões de euros; 2016: 1.375 milhões de euros).

89. Como determinado no ponto dois da deliberação do CABP de 03/04/2014⁸⁷, foram transferidos para o então criado NB, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 145.º-H do RGICSF, a maioria dos ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob gestão do BES, de acordo com os critérios definidos no Anexo 2 à referida deliberação. Nos termos deste anexo, a transferência foi executada pelos respetivos valores contabilísticos, ajustados em conformidade com os valores constantes do Anexo 2A, por forma a assegurar uma valorização conservadora. Em função desta valorização, apuraram-se necessidades de capital para o NB de 4.900 milhões de euros.
90. Esta valorização foi objeto de auditoria pela PwC, SROC, que apurou um ajustamento, em base consolidada, de 4.937 milhões de euros, próximo do ajustamento antes determinado na deliberação de 03/08/2014 do CABP. Os ajustamentos, em base consolidada, integraram o reconhecimento ou reforço de imparidades, de 2.750 milhões de euros em aplicações do BES no Banco Espírito Santo Angola, SA (atualmente, Banco Económico, SA), de 1.204 milhões de euros na carteira de crédito e de 759 milhões de euros nos ativos imobiliários, tendo sido incorporados nos balanços de abertura do NB reportados a 04/08/2014 e aprovados pelo seu Conselho de Administração em 03/12/2014.
91. Posteriormente, verificaram-se alterações/clarificações no perímetro transferido para o NB através das deliberações do CABP:
- ◆ de 22/12/2014, para determinar a exclusão da responsabilidade contraída pelo BES perante a *Oak Finance Luxembourg*;
 - ◆ de 11/02/2015, para clarificar a exclusão das responsabilidades do BES sobre pensões de reforma e sobrevivência e complementos de pensão de reforma e sobrevivência dos Administradores do BES membros da sua Comissão Executiva, sem prejuízo das responsabilidades decorrentes exclusivamente de contrato de trabalho com o BES;
 - ◆ de 29/12/2015, para retransmitir ao BES a responsabilidade por um conjunto de obrigações não subordinadas por este emitidas e destinadas a investidores institucionais e a totalidade da participação na sociedade BES Finance, Ltd.

⁸⁷ Na redação que lhe foi dada pela deliberação de 11/08/2014.

92. A declaração do BdP, em 03/11/2014, sobre a atividade e o património transferidos do BES para o NB estarem expurgados de ativos problemáticos, é inconsistente com a dimensão do registo de perdas potenciais associadas à qualidade dos ativos desde a criação do NB.

Figura 3 – Imparidades e Provisões no NB



Fonte: Relatórios e Contas NB

93. Não obstante o reforço acentuado de provisões para perdas registado até 2017 (2014: 699 milhões de euros; 2015: 1.058 milhões de euros; 2016: 1.375 milhões de euros), a avaliação e a valorização contabilística dos ativos, antes da data de venda do NB, continuavam a suscitar reservas face às análises prudenciais realizadas.
94. A crise financeira internacional (2008) e a subsequente crise da dívida soberana (2010) evidenciaram a relevância do controlo da qualidade dos ativos registados nos balanços das instituições financeiras e da constituição de provisões para perdas, para garantir a segurança e a solidez dos sistemas bancários. A resolução do BES teve origem na sua gestão e na má qualidade dos seus ativos, refletida, desde logo, na valorização dos ativos transitados para o NB ter revelado a necessidade de 4.900 milhões de euros de capital. O controlo da qualidade dos ativos e das reservas prudenciais passou a ser um dos principais focos das autoridades de supervisão bancária, sendo disso exemplo as análises da qualidade dos ativos dos bancos, para avaliar a adequação da valorização dos ativos, dos colaterais e das imparidades relacionadas, e os exercícios de teste de esforço, para avaliar a resiliência dos bancos em cenários macroeconómicos base e adverso, entre 2013 e 2014⁸⁸.

⁸⁸ [Comunicado do Banco de Portugal sobre os resultados do exercício de avaliação completa ao sistema bancário](#), de 26/10/2014.

As condições impostas na Decisão CE 2017 em matéria de gestão do risco e registo de perdas prudenciais tiveram por base as deficiências identificadas numa análise realizada pela CE ao ficheiro de dados sobre créditos no período de 30/06/2016 a 31/12/2016 e a uma amostra de créditos. Essas condições foram no sentido das conclusões do auditor externo do NB e do BCE, no âmbito do MUS, que, no período anterior à venda do NB, identificaram deficiências em matéria de gestão de risco e de registo de perdas prudenciais.

95. A gestão do NB, desde a sua criação como banco de transição (em 04/08/2014), não evitou que a análise da CE, ao ficheiro sobre créditos do segundo semestre de 2016 e a uma amostra de créditos, tivesse identificado⁸⁹ deficiências em matéria de gestão do risco⁹⁰ e no modelo de negócio⁹¹ que colocavam em causa, não só a qualidade do crédito concedido antes da resolução do BES, mas também do concedido pelo NB, até 2016, já sob a responsabilidade de BdP e FdR. Segundo a CE “as práticas de crédito anteriores do BES contribuíram para o seu desaparecimento” e “após a constituição do banco de transição e sob controlo direto do Banco de Portugal, o Novo Banco parece ter feito pouco para [as] corrigir”.
96. Por isso, a CE considerou “necessário limpar o balanço [do NB] o mais rapidamente possível”⁹², destacando os compromissos assumidos pelo Estado Português relevantes para esse efeito⁹³:
- ◆ O NB “permanecer totalmente responsável pelo provisionamento dos créditos” e ter “total flexibilidade para ser tão prudente quanto necessário enquanto está coberto pelo ACC”;
 - ◆ O “provisionamento prudente, incluindo um montante mínimo acumulado de provisões para perdas” em ativos não incluídos no perímetro do ACC;
 - ◆ A “alteração do auditor, conferindo um suporte adicional para assegurar uma gestão prudente do provisionamento por parte do Banco”;
 - ◆ O “banco corrigirá as deficiências identificadas [pela CE] e implementará um conjunto de medidas de gestão do risco”;

⁸⁹ §§225 a 239 da [Decisão CE 2017](#).

⁹⁰ Aludindo, quanto ao ficheiro de dados que lhe foi disponibilizado pelo Banco, à falta de informação sobre probabilidade de incumprimento (*probability of default* - PD), à escassez e falta de clareza da informação sobre os ratings dos créditos, à impossibilidade de verificação das estimativas de perdas dado o incumprimento (*Loss given default* – LGD), à falta de informação sobre a colaterização das exposições e à impossibilidade de relacionar os colaterais com créditos específicos e, quanto aos créditos concretamente analisados, à inexistência de análises de fluxo de caixa ou de indicação da capacidade de reembolso do cliente, a contratos com proteção insuficiente contra alterações na qualidade ou circunstâncias de crédito, a documentação imprecisa, incompleta ou desatualizada, a avaliações inconsistentes de colaterais imobiliários (práticas diferentes entre filiais ou regiões), a precificação errática (sem adesão a objetivos consistentes de Retorno Ajustado ao Risco, tanto na concessão de novos créditos como em casos de reestruturação), a deficiências ou avaliação de risco de crédito deficiente ou inconsistente e a um crédito concedido a título de favor.

⁹¹ Considerando a falta de correlação entre informação sobre preço e a probabilidade de incumprimento ou o custo do risco o qual, em termos gerais, deve refletir-se na taxa de juros a ser paga pelo cliente do crédito.

⁹² § 265 da [Decisão CE 2017](#).

⁹³ §§ 267, 269, 274 e 278 da [Decisão CE 2017](#) e compromissos #30, #31, #32 e #33.

- ◆ “Portugal [irá] disponibilizar capital adicional [capital backstop] num cenário adverso” que combine crescimento inferior com custo do risco⁹⁴ e necessidades de provisionamento para perdas superiores ao estimado no Plano de Reestruturação.
97. A análise da CE confirma a do BCE na inspeção realizada no primeiro trimestre de 2016 e comunicada ao NB em 29/06/2017, que identificou “*inúmeras fraquezas generalizadas nos procedimentos do banco, suscitando dúvidas materiais sobre a correção dos níveis de exposições não produtivas [NPE], de incumprimento e de medidas de diferimento reportados internamente para efeitos de supervisão*”. Para além de reclassificação das exposições, foram identificadas falhas no processo de imparidade⁹⁵ que colocavam em causa a suficiência das perdas prudenciais registadas.
98. As cartas do processo de supervisão, revisão e avaliação (SREP), de março de 2016 e de março de 2017, ambas sobre 2015⁹⁶, e de dezembro de 2018, sobre 31/12/2017, identificam fraquezas no controlo de risco de crédito, o risco de perdas prudenciais adicionais devido ao nível elevado de NPE, deficiências na revisão da imparidade e métodos de avaliação inadequados à mitigação dos riscos.
99. Também os relatórios⁹⁷ do auditor externo do NB sobre o processo de quantificação de imparidade da carteira de crédito, produzidos entre 31/12/2014 e 30/06/2017, identificaram deficiências que, não colocando em causa o apuramento da imparidade em conformidade com a norma contabilística aplicável até 31/12/2017, a Norma Internacional de Contabilidade 39 (IAS 39), conduziram, nos relatórios produzidos de 31/12/2015 em diante, à emissão de opiniões com reservas⁹⁸, com impacto potencial, quantificado na amostra, no aumento da imparidade.
100. ***Em suma, não obstante a declaração pelo BdP de atividade e património do NB expurgados de ativos problemáticos em 2014 e o reforço acentuado de provisões para perdas até 2016, a avaliação e a valorização contabilística dos ativos, antes da venda em 2017, revelavam deficiências importantes cujas medidas corretivas antecipavam mais perdas prudenciais (2.057 milhões de euros em 2017).***

⁹⁴ Indicador do custo reconhecido no ano para cobrir o risco de incumprimento da carteira de crédito (Fonte: Relatórios e Contas NB).

⁹⁵ Conclusões #22 a #25.

⁹⁶ A primeira, a 30/06/2015, e a segunda, a 31/12/2015.

⁹⁷ Produzidos nos termos da Instrução do BdP [5/2013](#) (entretanto [alterada](#)) para os quais as deficiências são “*as insuficiências existentes ou [as] oportunidades de introdução de melhorias que permitam fortalecer o processo objeto de avaliação - e quantificando, quando aplicável, o respetivo impacto no cálculo da imparidade estimada pela instituição na data de referência.*”.

⁹⁸ Uma opinião com reservas é emitida quando os efeitos ou possíveis efeitos sobre as demonstrações financeiras são “*materiais, mas não profundas*”. Opiniões sobre “*efeitos materiais e profundos*” podem dar origem a opinião adversa ou a escusa de opinião. Nos relatórios sobre o NB, as opiniões com reservas são sustentadas pela deteção de deficiências de “*relevância elevada*”. Segundo a Instrução do BdP a relevância elevada corresponde a um “*Aspeto identificado que requer atenção imediata por parte do órgão de administração visando a implementação de medidas corretivas com a maior brevidade possível*”. A implementação de medidas corretivas contribui somente para o fortalecimento do processo de quantificação da carteira de crédito.

3.4. INADEQUADO RECONHECIMENTO DE PERDAS NOS ATIVOS, POR IMPARIDADE

3.4.1 PREVISIBILIDADE DAS PERDAS

A necessidade de constituição de provisões para fazer face a potenciais perdas estava prevista à data da operação de venda do NB e da aprovação dos auxílios de Estado objeto do ACC.

101. Como reportado (em 3.1 e 3.3), o risco de perdas nos ativos do NB encontrava-se estimado no plano de reestruturação do NB, elaborado pela Lone Star para demonstrar a viabilidade do banco no final dessa reestruturação, prevendo o cenário base da CE (“worst case” do comprador) 6 mil milhões de euros de perdas entre 2017 e 2021 (180 milhões em 2021), dos quais 4 mil milhões (até 2020) em ativos ACC, cenário em conformidade com as análises da CE, do BCE e do auditor externo do NB.
102. Ora, foram registados 5,2 mil milhões de euros de provisões e imparidades nas contas do NB até 31/12/2021, dos quais 2,9 mil milhões em ativos ACC.
103. O referido plano de reestruturação acompanhou a carta de compromissos dirigida pelo Governo à CE, tendo sido avaliado por esta no âmbito do processo de venda do NB e dos auxílios de Estado que o mesmo implicou, pelo que a estimativa de perdas e o consequente reforço das respetivas provisões era do conhecimento do Governo, da CE e do vendedor.
104. Aliás, o próprio Governo assumiu o compromisso⁹⁹ de o NB, entre 01/01/2017 e 31/12/2020, constituir 1,5 mil milhões de euros de provisões para perdas de créditos não ACC, salvo se o auditor do NB confirmasse a sua desnecessidade.
105. Do relatório do Agente de Monitorização, reportado a 31/12/2020, consta que o NB constituiu 1,35 mil milhões de euros provisões para perdas de créditos não ACC, incluindo provisões para acautelar os potenciais impactos da pandemia, e o auditor do NB declarou que as provisões correspondiam à melhor estimativa do órgão de gestão, de acordo com as normas contabilísticas aplicáveis.
106. O Agente de Monitorização reportou ainda sobre este compromisso, que a provisão constituída, em 2020, pelo NB para o desinvestimento da Sucursal de Espanha (*a reportar em 3.7*), fez ascender as provisões para perdas a 1,49 mil milhões de euros.

⁹⁹ Compromisso #31.

107. A expressão das deficiências sinalizadas em matéria de gestão de risco e de registo de perdas prudenciais durante os anos que antecederam a venda do NB (*ver 3.2*), o reforço do capital do banco em mil milhões de euros pelo comprador e o mecanismo de capitalização contingente resultaram no registo de 2,1 mil milhões de euros de perdas (1,4 mil milhões nos ativos ACC¹⁰⁰) em 2017.
108. Dos 1.229 milhões de euros de imparidades registadas em crédito, 739 milhões (60%) respeitavam a 21 grupos económicos que integravam o ACC, por agravamento de riscos relativos à respetiva atividade internacional, incumprimento dos planos de negócios e desvalorização de colaterais. Nas atividades incluídas, nesse ano, em operações descontinuadas, avulta o processo de venda da GNB Vida, previsto nos compromissos assumidos pelo Estado perante a CE de desinvestimento da atividade seguradora¹⁰¹ e iniciado em 2017, com 287 milhões de euros de imparidade registados neste ano, com base nos valores indicativos das propostas não vinculativas recebidas¹⁰².
109. O reforço de imparidades registado pelo NB em 2017, também se verificara um ano antes na Caixa Geral de Depósitos, em resultado do acordo de recapitalização que envolveu o Estado Português e a CE. Consta do Relatório e Contas de 2016 desta instituição que a *“Comissão Europeia e o Estado Português chegaram a um acordo de princípio para a recapitalização da (...), no montante global de 4,9 mil milhões de euros, sem que fosse considerada ajuda de Estado. No âmbito deste acordo (...) procedeu à avaliação do valor dos seus ativos seguindo os princípios de avaliação de um novo investidor privado, de que resultou um significativo reforço de imparidades e provisões. Este reforço de imparidades e provisões permitiu uma redução importante do Crédito em Risco e melhoria da sua cobertura por imparidades.”*¹⁰³.
110. A figura *infra*, sobre o indicador de custo do risco, que exprime o custo reconhecido no ano para cobrir o risco de incumprimento da carteira de crédito a clientes¹⁰⁴, ilustra essa situação.

¹⁰⁰ Fonte: Parecer da Comissão de Acompanhamento do ACC, em 23/05/2018, sobre a consistência das políticas, práticas e procedimentos contabilísticos do NB na preparação das demonstrações financeiras de 2017. Esta Comissão, constituída por três membros, dois nomeados pelo FdR, incluindo o Presidente e outro, independente, nomeado por acordo entre NB e FdR, foi criada na estrutura orgânica do NB, em conformidade com o estabelecido na cláusula 22 do ACC, com o objetivo de monitorizar os ativos ACC. Trata-se de um órgão consultivo que as partes (FdR ou NB) podem notificar para dar parecer formal sobre matérias relevantes no prazo de 10 dias, tendo o mesmo nível de acesso e o mesmo nível de informação que o Conselho Geral e de Supervisão do NB no que respeita aos ativos do ACC e à Condição Mínima de Capital. Os membros da Comissão participam como observadores nas reuniões desse Conselho, assim como nas reuniões do Conselho Financeiro e do Comité de Imparidade Alargado.

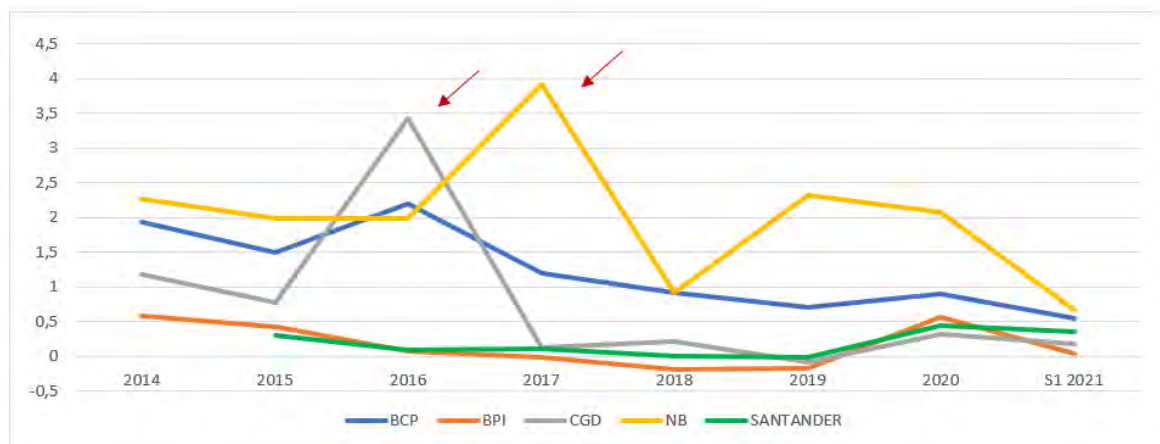
¹⁰¹ Compromissos # 5 e 6.

¹⁰² Fontes: Relatório e Contas do NB 2017, Relatório de Atividade da Comissão de Acompanhamento do ACC no primeiro trimestre de 2018 e Parecer da Comissão de Acompanhamento do ACC, em 23/05/2018, sobre a consistência das políticas, práticas e procedimentos contabilísticos do NB na preparação das demonstrações financeiras de 2017.

¹⁰³ [Relatório e Contas 2016](#), banco recapitalizado.

¹⁰⁴ Rácio entre as dotações para imparidades registadas no período para risco de crédito e o saldo do crédito a clientes bruto.

Figura 4 – Custo do risco (%)



Fonte: Relatórios e Contas das instituições de crédito

3.4.2 SUBJETIVIDADE NA CONSTITUIÇÃO DE PROVISÕES PARA PERDAS

As opções do NB sobre provisões para perdas aumentaram o recurso ao mecanismo de capitalização contingente. Sendo o quadro contabilístico em vigor compatível com metodologias, pressupostos e processos alternativos para expressar a prudência necessária, a discricionariedade permitida ao NB, na “mutualização” do risco subjacente ao mecanismo de capitalização contingente, não incentivou a análise de opções por parte dos gestores.

111. Até 31/12/2017, o NB aplicava a Norma Internacional de Contabilidade (*International Accounting Standard – IAS*) 39 no reconhecimento e mensuração de ativos financeiros. Questionado pelo FdR sobre a eventual ocorrência “de alterações materiais nas políticas, práticas ou procedimentos contabilísticos” em 2017 o auditor do NB declarou que “as políticas contabilísticas (IFRS) utilizadas na preparação das demonstrações financeiras individuais e consolidadas do Banco em 31 de dezembro de 2017 são consistentes com as utilizadas com referência a 31 de dezembro de 2016”, mas que podiam “no entanto ter existido algumas alterações de estratégia do Novo Banco na forma de abordagem de alguns ativos não performing resultante da entrada do novo acionista e que tenham tido impacto ao nível das atividade e resultados do Banco no exercício de 2017”.
112. Desde 01/01/2018, o NB aplica a Norma Internacional de Relato Financeiro (*International Financial Reporting Standard – IFRS*) 9, que substituiu o modelo de mensuração das perdas por imparidade de ativos financeiros com base em perdas históricas (“*incurred loss model*”) pelo baseado em perdas esperadas (“*expected loss model*”).

113. A IFRS 9 e a anterior IAS 39 definem princípios gerais a observar na determinação da imparidade, mas admitem que, para o efeito, as instituições formulem juízos e estimativas com subjetividade. Consta das notas às demonstrações financeiras do NB: “Considerando que o atual quadro contabilístico exige que sejam realizados julgamentos e calculadas estimativas que incorporam algum grau de subjetividade, o uso de parâmetros diferentes ou julgamentos com base em evidências diferentes podem resultar em estimativas diferentes”¹⁰⁵. Dos relatórios da avaliação do processo de quantificação da imparidade da carteira de crédito (objeto da IAS 39 e da IFRS 9) pelo auditor do NB, nos termos da Instrução 5/2013 do BdP, também consta:

- ◆ Reportado a 31/12/2014: “Adicionalmente, é de referir que a IAS 39 apenas define os princípios gerais que deverão ser observados na determinação da imparidade de instrumentos financeiros. (...) O Grupo definiu um processo que, no entendimento do seu órgão de administração, permite apurar de forma adequada a imparidade da sua carteira de crédito, respeitando os princípios definidos na IAS 39 e tendo em consideração as características específicas da sua atividade. Não obstante, face à inexistência de regulamentação detalhada, poderão existir metodologias, pressupostos e processos alternativos para cumprimento dos referidos princípios”.
- ◆ Reportado a 31/12/2020: “Adicionalmente, é de referir que a IFRS 9 apenas define os princípios gerais que deverão ser observados na determinação da imparidade de instrumentos financeiros. O Grupo definiu um processo que, no entendimento do seu órgão de administração, permite apurar de forma adequada a imparidade da sua carteira de crédito, também referida neste relatório como ECL (Expected Credit Losses) respeitando os princípios definidos na IFRS 9 e tendo em consideração as características específicas da sua atividade. Não obstante, poderão existir metodologias, pressupostos e processos alternativos para o alcance dos referidos princípios”.

114. Como sucedera no período anterior à venda, os relatórios da avaliação do processo de quantificação da imparidade da carteira de crédito pelos auditores externos do NB, de 30/06/2019 a 31/12/2020, apresentam opiniões com reservas. Apenas os relatórios de 30/06/2018 e 31/12/2018 (os primeiros após a mudança do auditor externo prevista nos compromissos assumidos pelo Estado Português e a implementação da IFRS 9) não continham reservas, apesar de identificarem deficiências. Tal como nos relatórios reportados entre 31/12/2014 e 31/12/2017, a correção das deficiências tem impacto potencial, quantificado na amostra, no aumento da imparidade.

115. O caso prático seguinte ilustra a subjetividade associada à aplicação das normas contabilísticas.

¹⁰⁵ Consta dos Relatórios e Contas do NB que as principais estimativas e julgamentos utilizados na elaboração das demonstrações financeiras afetam a imparidade dos ativos financeiros ao custo amortizado e ao justo valor através de outro rendimento integral, o justo valor dos instrumentos financeiros derivados e outros ativos e passivos financeiros, a imparidade do *Goodwill*, as provisões, e as propriedades de investimento, ativos recebidos por recuperação de crédito e ativos não correntes detidos para venda.

Caso Prático 1 – Cobertura do risco de juro por exposição a obrigações de dívida soberana

A partir de 2017, a estratégia de investimento em “*High Quality Liquid Assets*” (HQLA), visando cumprir os requisitos mínimos de liquidez e melhorar a rentabilidade, fez o NB aumentar a sua carteira de obrigações de dívida soberana. Visando reduzir a exposição do balanço ao risco de taxa de juro, o NB recorreu, como até então, à contratação de derivados, procedendo ao seu registo em carteira de negociação em termos contabilísticos e prudenciais, sem ponderar a opção de aplicar a contabilidade de cobertura.

Esta situação foi reportada, em 31/03/2021, no relatório da auditoria especial realizada nos termos do artigo 4.º, n.º 2, da Lei 15/2019, de 12/02, sobre o pagamento do FdR ao NB, com referência ao exercício de 2019. Consta desse relatório que o registo dos derivados em carteira de negociação implicou, naquele ano, a necessidade de 112 milhões de euros de capital adicional.

O despacho do MEF, que autorizou as alterações orçamentais relativas ao pagamento de 429.012.629 euros, pelo FdR ao NB, sobre o exercício de 2020, fez o pagamento desses 112 milhões de euros ficar dependente do esclarecimento da situação (*ver §21*). Para o efeito, o FdR obteve uma avaliação externa sobre a opção do NB de não aplicar a contabilidade de cobertura, intitulada “*Análise das políticas prudencial e contabilística adotadas pelo Novo Banco no contexto da gestão do risco de taxa de juro de carteira de dívida soberana e impactos em fundos próprios*” que concluiu, em síntese, o seguinte:

- Entre 2017 e 2020, a estratégia do NB teve impacto positivo em resultados (226,5 milhões de euros), reservas (387 milhões) e capitais próprios (614 milhões) e, por isso, reduziu o valor a pagar ao abrigo do ACC, pois sem esta estratégia ou outra alternativa, o FdR teria pago mais 314 milhões de euros.
- Não obstante o efeito globalmente positivo da estratégia de investimento do NB, o valor pago ao abrigo do ACC teria sido menor, se o NB tivesse aplicado a contabilidade de cobertura, opção que a avaliação externa considerou ser possível: “*Os resultados de um exercício teórico realizado com o objetivo de validar a possibilidade de cumprimento dos requisitos contabilísticos e dos critérios de elegibilidade para uma eventual aplicação de cobertura contabilística à data de contratação dos derivados utilizados pelo NB para a gestão do risco de taxa de juro da sua carteira de dívida soberana (...) demonstram que os elementos cobertos (carteira de obrigações de dívida soberana de longo prazo) e os instrumentos de cobertura (derivados de taxa de juro) eram passíveis de serem elegíveis (embora não na sua totalidade) para efeitos de uma designação de cobertura contabilística, nos termos exigidos pelas IFRS, caso tivesse sido essa a intenção e opção do NB*”.
- Assumindo a verificação das condições de elegibilidade e dos requisitos definidos para a contabilidade de cobertura, “*o montante de compensação a solicitar no âmbito do CCA teria sido inferior em 97 milhões de euros, entre 2018 [106] e 2020.*”

¹⁰⁶ “O final do exercício de 2017 não foi incluído na análise de cenarização atendendo a que o impacto apurado seria necessariamente imaterial dada a exposição dos investimentos à data” (texto da avaliação externa).

Estimativa de ganho com a aplicação da contabilidade de cobertura

	Unid.: milhares de euros			
	2018	2019	2020	Total
Pedido de pagamento NB (real)	1 149	1 037	598	2 784
Cenário avaliação externa (1)	1 076	924	687	2 687
Diferença	73	113	-89	97

(1) Aplicação da contabilidade de cobertura

Fonte: Avaliação externa

- Porém, o impacto estimado no rendimento pré-provisão, tendo em conta o desempenho, entretanto, conhecido, dos títulos e dos instrumentos derivados teria resultado numa diminuição deste indicador e, numa avaliação *ceteris paribus*, teria provocado o incumprimento do compromisso #28 assumido pelo Estado perante a CE, para 2019 e 2020 (menos 16 milhões de euros do que o estabelecido).

O FdR obteve ainda o parecer do BdP “sobre a conformação das conclusões formuladas [naquela avaliação] à luz das características e do equilíbrio contratual constante do Acordo de Capitalização Contingente” e duas opiniões jurídicas externas. Os pareceres concluíram “*não existir fundamento, nomeadamente a nível legal ou contratual, para considerar que era exigível ao [NB] a adoção da contabilidade de cobertura, pelo que a adoção de tal política de contabilidade não configura um facto impeditivo da constituição do seu direito aos pagamentos relativos aos exercícios de 2018 a 2020*”¹⁰⁷, com base na argumentação seguinte:

- até 18/10/2019, o NB estar impedido de alterar as regras contabilísticas, sem a prévia autorização do FdR, nos termos do estabelecido na cláusula 21.1 do ACC¹⁰⁸ e de, a partir desta data, a matéria estar no âmbito da liberdade do NB de gerir o seu negócio;
- não ser exigível, à luz do princípio da boa-fé, extrair um dever de ponderação conjunta (entre o NB e o FdR) sobre as novas circunstâncias do investimento, que concluísse claramente pela necessidade de adoção de contabilidade de cobertura;
- haver custos associados à contabilidade de cobertura, a exigir um esforço operacional significativo, mas sem “*que esses custos fossem de tal ordem que pudessem neutralizar os impactos positivos em fundos próprios resultantes da contabilidade de cobertura, ou que o esforço operacional não justificasse aquela poupança*”;
- não se encontrar evidência de que tenha existido uma conduta do NB orientada para aumentar os pagamentos do FdR, não se conseguindo identificar elementos suficientes para sustentar a convicção de que a liberdade de gestão que o contrato atribui ao NB tenha sido utilizada abusivamente;
- a incerteza do prognóstico no momento da decisão da manutenção das regras contabilísticas, associada ao risco financeiro que a alteração podia envolver.

¹⁰⁷ Deliberação da CDFR, de 21/12/2021.

¹⁰⁸ Salvo alterações que decorram de imposições legais, regulamentares ou de determinações dos reguladores ou dos auditores externos.

Este processo ilustra a subjetividade associada à aplicação das normas contabilísticas em vigor e o seu impacto na posição de capital do NB para efeitos prudenciais e nos pagamentos pedidos ao abrigo do ACC.

A inaplicação da contabilidade de cobertura pela gestão do NB, desde o início da implementação da estratégia de investimento, agravou as necessidades de capital, cujo reflexo nos pagamentos pedidos pelo NB ao FdR foi estimado na avaliação externa.

Apesar dessa avaliação externa concluir, em 2021, que, tudo o resto constante (*ceteris paribus*), a inaplicação da contabilidade de cobertura concorrera para cumprir o compromisso #28, assumido pelo Estado perante a CE, sobre as metas de rendimento pré-provisão¹⁰⁹, tal não significa a inexistência de outras opções para alcançar essa meta, compensando o desvio provocado pela aplicação da contabilidade de cobertura. Porém, o FdR não teve intervenção tempestiva nesse sentido, não só por esta não estar prevista no ACC¹¹⁰, mas, sobretudo, porque, não obstante a informação económica, financeira e prudencial que, nos termos das cláusulas 10, 11 e 19 do ACC, lhe é remetida, apenas teve conhecimento da não aplicação da contabilidade de cobertura em 2021, através do relatório da auditoria especial realizada ao exercício de 2019. Numa análise em 2021, como consta da decisão da CDFR, em 21/12/2021, “*reveste-se de incerteza relevante o juízo póstumo que, a essa data, o Fundo de Resolução assentisse nessa alteração da política contabilística*”. Assim, por:

- o Governo, nos compromissos assumidos pelo Estado perante a CE, e o BdP, na negociação do ACC, não terem salvaguardado a intervenção do FdR, designadamente em matéria contabilística e/ou prudencial, sobre opções com diferente impacto na posição de capital do NB, para equilibrar o interesse da sociedade com a minimização do recurso ao mecanismo de capitalização contingente e
- o FdR não ter exercido controlo sistemático sobre a posição de capital do NB, uma das duas condições necessárias à efetivação de um pagamento ao NB¹¹¹ e aquela que tem determinado os valores pedidos pelo NB e pagos pelo FdR,

foi pago, ao abrigo do ACC, um montante estimado *a posteriori* em 97 milhões de euros, sem a adequada (e atempada) demonstração, pelos órgãos de gestão do NB, da sua efetiva necessidade, através de análise sustentada das opções e do seu contributo para a estratégia de recuperação e sustentabilidade do banco.

Como consta do Relatório 7/2021 do Tribunal de Contas, o FdR tem pago ao NB montantes sem cálculo apropriadamente demonstrado, tendo o Tribunal recomendado que o processo de financiamento integre a “*Demonstração do cálculo do valor a financiar, com as instruções necessárias à sua verificação autónoma por entidades com competência legal para o efeito*”. O facto de o FdR só ter tomado conhecimento do impacto da política contabilística do NB, na cobertura das obrigações de dívida soberana de longo prazo, três anos depois da alteração da estratégia de investimento, ilustra a pertinência do recomendado.

¹⁰⁹ O NB salienta, em 28/04/2021, a coerência da sua política contabilística com o cumprimento deste compromisso do Estado.

¹¹⁰ Nesta situação, aliás, mantendo a política contabilística em vigor antes da venda, o NB não necessitava de aprovação por parte do FdR. Apenas para aplicar a contabilidade de cobertura é que, até outubro de 2019, teria de obter essa aprovação, nos termos da cláusula 21.1 do ACC. Porém, como refere um dos pareceres jurídicos que suportaram a decisão de pagamento da CDFR, o que aqui está em causa é a alteração de uma estratégia de investimento que, sem alterar a política contabilística até então aplicada, provocou um impacto na posição de capital do NB que seria minimizável se os órgãos de gestão do NB tivessem optado pela alteração da política contabilística.

¹¹¹ A outra é, recorde-se, a existência de perdas nos ativos ACC.

3.4.3 RISCOS DE REGULAÇÃO E SUPERVISÃO

A ação do BCE tem promovido o reforço do rácio de cobertura de créditos não produtivos por imparidades, no NB e nas instituições nacionais comparáveis, as quais têm sido encorajadas a constituir o nível máximo de provisões prudenciais possível, com recomendações do supervisor que não se limitam às regras contabilísticas. Ora, respeitando as normas contabilísticas aplicáveis, é responsabilidade do órgão de administração de cada instituição implementar políticas e processos adequados para identificar, mensurar, avaliar e monitorizar os riscos incorridos.

116. Desde 04/11/2014, o Grupo NB está sujeito a supervisão contínua do BCE, através de equipas conjuntas (*JST – Joint Supervisory Teams*)¹¹², para supervisão diária e para inspeções e investigações específicas, que culminam em decisões tomadas no processo de supervisão, revisão e avaliação (*SREP*)¹¹³ e comunicadas às entidades supervisionadas, para estas tomarem medidas de correção em prazos definidos. Além das decisões anuais do SREP, as inspeções e investigações específicas também culminam com relatórios e recomendações às entidades supervisionadas, como a referida no §97 ou a realizada em 2019 e reportada a 31/12/2018, sobre a gestão de colaterais (garantias), créditos não produtivos (NPL) e ativos hipotecários (*“foreclosed assets”*)¹¹⁴.
117. Destas ações resulta, em regra, aumento de imparidades. Por exemplo, na inspeção reportada a 31/12/2018 (*ver §anterior*), foi identificada a necessidade de aumentar as imparidades em 610 milhões de euros (entretanto reduzidos para 525 milhões após as vendas das carteiras de créditos e/ou de imóveis até 30/06/2019¹¹⁵) devido a deficiências:
- ◆ Na qualidade dos dados e na monitorização dos riscos de créditos, que originaram correções na classificação de créditos produtivos e não produtivos, alterações na classificação do nível de risco¹¹⁶ e correções no indicador de perdas esperadas (*“lifetime expected credit loss”*).
 - ◆ No processo de imparização, face às expectativas do supervisor e/ou às normas de contabilidade, designadamente a necessidade de aplicar descontos de iliquidez sobre os valores de avaliação dos ativos, quando a perspetiva do crédito é a de liquidação (*“gone concern”*¹¹⁷), em que a estimativa de recuperação do crédito é realizada com base na realização dos colaterais.

¹¹² <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/approach/jst/html/index.pt.html>. Para cada instituição é designada a equipa de supervisão, devendo ser garantida a rotatividade.

¹¹³ Informação do BdP (DRE), em 06/12/2021.

¹¹⁴ Inspeção no Local (*On-Site Inspection – OSI*) com relatório de 10/01/2020. Outras OSI realizadas pelo BCE foram sobre a gestão do risco de taxa de juro da carteira bancária (*Interest Rate Risk in the Banking Book – IRRBB*) e o Processo de Autoavaliação da Adequação do Capital Interno (*Internal Capital Adequacy Assessment Process – ICAAP*).

¹¹⁵ Em 05/08/2021, o NB reportou encontrar-se a implementar as recomendações da OSI, mas também que, para certos créditos, não tinha aceite os cálculos da equipa da OSI e tinha realizadas reuniões com esta a fim de justificar as divergências.

¹¹⁶ Nos termos da IFRS 9, para determinar as imparidades, as exposições ao crédito são classificadas pelo nível de risco (*stage*) um, dois ou três, sendo este o de maior risco (exposições com evidência objetiva de perda, enquanto nos níveis um e dois a perda é potencial).

¹¹⁷ Em oposição à continuidade do crédito (*“going concern”*), em que a estimativa de recuperação é baseada nos fluxos de caixa do negócio.

118. A constituição de provisões para perdas desempenha um papel crucial na garantia da segurança e da solidez dos sistemas bancários, sendo, por conseguinte, um dos principais focos das autoridades de supervisão bancária. A função do MUS na avaliação do risco de crédito e da adequação dos fundos próprios implica que as autoridades de supervisão decidam se as estimativas das imparidades dos bancos são apropriadas e mensuradas atempadamente¹¹⁸.

119. Neste âmbito e desde o início do processo da venda de 75% do capital do NB:

- ◆ em março de 2017, o BCE publica as Orientações sobre créditos não produtivos¹¹⁹, incluindo mensuração de imparidades, anulação destes créditos e valorização de garantias;
- ◆ em maio de 2017, a Autoridade Bancária Europeia (*EBA – European Banking Authority*)¹²⁰, publica as Orientações sobre práticas de gestão do risco e contabilização de perdas de crédito esperadas¹²¹;
- ◆ em março de 2018, o BCE publica a Adenda às Orientações de março de 2017, com a expectativa de supervisão sobre constituir provisões prudenciais para posições não produtivas¹²²;
- ◆ em julho de 2018, o BCE anuncia novos passos na abordagem de supervisão aos stocks de créditos não produtivos¹²³;
- ◆ em janeiro de 2018, a IFRS 9 começa a ser implementada;
- ◆ em agosto de 2019, o BCE, na sequência da publicação do Regulamento 2019/630 do Parlamento Europeu e do Conselho, revê a expectativa de supervisão sobre constituir provisões prudenciais para novos créditos não produtivos¹²⁴.

120. Assim, a ação do supervisor tem promovido o reforço do rácio de cobertura de créditos não produtivos por imparidades¹²⁵, no NB e nas instituições de crédito nacionais comparáveis, como a figura seguinte evidencia.

¹¹⁸ [Guia sobre NPL](#).

¹¹⁹ [Guia sobre NPL](https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2017/html/sr170320.pt.html) e <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2017/html/sr170320.pt.html>. Não obstante o título se referir apenas a créditos não produtivos (NPL), as orientações aplicam-se também a outras exposições não produtivas (ver 1.3, do guia).

¹²⁰ Autoridade independente da UE, criada em 2010, pelo Regulamento 1093/2010 do Parlamento Europeu de Conselho, competindo-lhe assegurar um nível eficaz e coerente de regulação e supervisão prudenciais de todo o setor bancário europeu.

¹²¹ [Guia sobre contabilização de perdas de crédito esperadas](#).

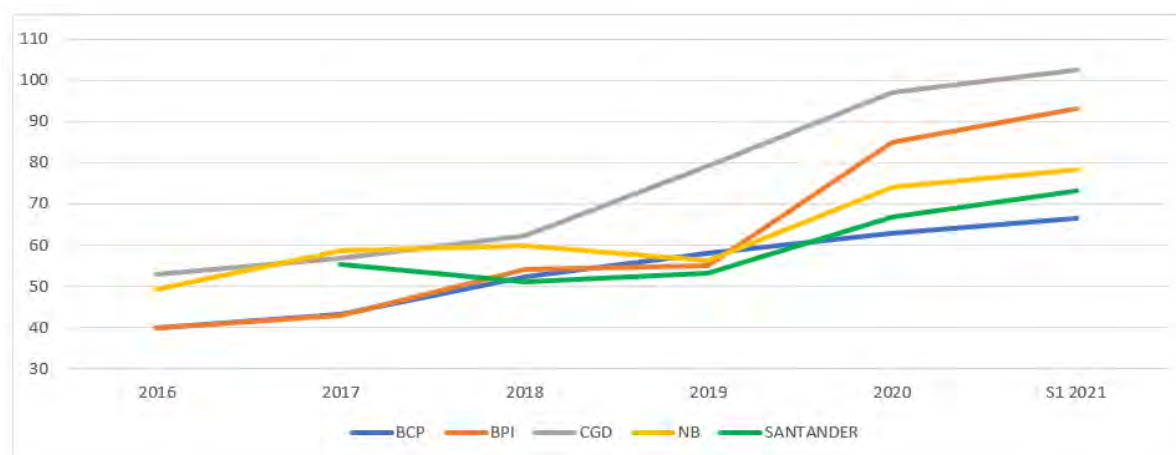
¹²² [Adenda](#) e <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ssm.pr180315.pt.html>.

¹²³ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ssm.pr180711.pt.html>.

¹²⁴ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190822-f3dd1be8a4.pt.html>.

¹²⁵ Indicador da capacidade de absorver perdas potenciais relacionadas com incumprimento do crédito não produtivo. Rácio entre as imparidades de balanço para crédito a clientes e o crédito não produtivo.

Figura 5 – Rácio de cobertura de créditos não produtivos por imparidades (%)



Fonte: Relatórios e Contas das instituições de crédito

121. No atual quadro prudencial¹²⁶, as entidades supervisoras dispõem de poderes para exigir às instituições que apliquem uma política específica de constituição de provisões ou de tratamento de ativos para cumprir requisitos de fundos próprios¹²⁷. O NB encontra-se sujeito à totalidade das exigências impostas aos bancos sistémicos europeus, os quais são alvo de recomendações do BCE para reforçar as provisões prudenciais, que não se limitam às regras contabilísticas. Estas instituições são encorajadas a constituir o nível máximo de provisões prudenciais que for possível¹²⁸.
122. O caso prático seguinte ilustra uma revalorização de ativos do NB que, acolhendo as orientações do BCE, sustentou a constituição de provisões para perdas superiores às constituídas por outras instituições financeiras.

¹²⁶ Designadamente na Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26/06/2013 (ver artigo 104.º/1/d).

¹²⁷ Nos termos das [Orientações relativas aos Procedimentos e metodologias comuns a seguir no âmbito do SREP](#) (§479), da EBA, as autoridades de supervisão podem exigir que a instituição: (i) aplique uma política específica de constituição de provisões e - sempre que permitido pelas regras e disposições regulamentares em matéria de contabilidade - que as reforcem; (ii) aplique limites mínimos (ou limites máximos) aos parâmetros internos de risco e/ou ponderações de risco utilizados para calcular os montantes de exposição ao risco de produtos, setores ou tipos de devedores específicos; (iii) aumente os fatores de desconto (*haircuts*) aplicados ao valor das garantias; e/ou (iv) detenha fundos próprios adicionais para compensar a diferença entre o valor contabilístico das provisões e uma avaliação prudente dos ativos (resultado da análise da qualidade dos ativos), indicando as perdas previstas não abrangidas pelas provisões contabilísticas.

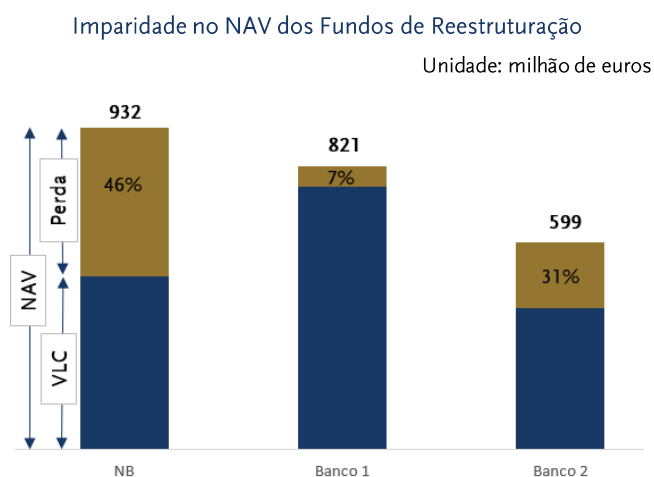
¹²⁸ Nos termos da [Adenda](#) às Orientações do BCE sobre créditos não produtivos dirigidas a instituições de crédito, com as expectativas de supervisão sobre constituir provisões prudenciais para posições não produtivas, de março de 2018, "As expectativas de supervisão quantitativas poderão ir além das regras contabilísticas, mas não estão em contradição com as mesmas", sendo as instituições de crédito "encorajadas a eliminar potenciais desvios face às expectativas de supervisão, constituindo o nível máximo de provisões prudenciais possível em conformidade com a norma contabilística aplicável."

Caso Prático 2 – Reavaliação dos Fundos de Reestruturação

A avaliação do justo valor das participações financeiras do NB nos Fundos de Reestruturação originou perdas de 158 milhões de euros em 2019 e de 300,2 milhões em 2020¹²⁹. No Relatório e Contas de 2020, o NB declara que, deste modo, dá “*resposta a orientações do Banco Central Europeu*”.

Até 2018, o NB, à semelhança de outras instituições de crédito, aplicou o método simplificado previsto no Regulamento Delegado (UE) 2016/101 da CE, de 26/10/2015, para avaliação do justo valor daquelas participações financeiras. Porém, o BCE¹³⁰ alertava, desde 2017, para a inadequada mitigação do risco que a aplicação deste método era suscetível de provocar, instando à sua correção.

Em 2019, o NB alterou o método de valorização destes ativos. Até então, as exposições relativas a fundos de reestruturação tinham por base o valor líquido contabilístico (NAV – *Net Asset Value*) divulgado pelas Sociedades Gestoras dos Fundos (SGF). Em 2019, o NB procedeu ao ajustamento do valor líquido contabilístico reportado pelas SGF com base em métricas históricas de mercado e, em 2020, promoveu a avaliação independente das suas participações, a qual, aliás, era uma opção prevista no ACC. O NB reportou que esta revalorização representou um corte de 46% no NAV divulgado pelas SGF, muito superior ao registado por outras instituições de crédito com participações nesses Fundos (*ver figura infra*).



Fonte: NB - [Apresentação dos resultados em 30/09/2021](#)

Este ajustamento, suportado pelo mecanismo de capitalização contingente, também fazia parte da preparação de vendas no âmbito do plano de redução de ativos.

¹²⁹ Fonte: Relatórios e Contas de 2019 e de 2020 do NB.

¹³⁰ Em cartas do SREP de 27/03/2017, 20/12/2018 e 04/12/2019.

Em setembro de 2021 decorria um processo de venda de 40% do valor líquido contabilístico dos ativos, prevendo o NB um acréscimo de capital¹³¹. Porém, em 21/01/2022, o processo de venda (Projeto Crow) não estava concluído, nem era “ainda possível fazer qualquer estimativa quanto ao impacto final do projeto”.

Sobre a diferente valorização das participações, o presidente executivo do BCP, uma das instituições com participações nos Fundos, proferiu as seguintes declarações¹³²:

- ◆ «O BCP presta contas aos seus acionistas, e por isso olhamos com rigor para essas avaliações e questionamos os seus pressupostos».
- ◆ «as avaliações dos ativos dos fundos “são feitas por auditores independentes das sociedades gestoras” e “nós não temos nenhuma interferência nas sociedades gestoras”».
- ◆ «O BCP venderá ou não [os fundos] se considerar que o valor oferecido é consistente, porque nós não fazemos vendas em saldos, porque temos de respeitar o dinheiro dos nossos acionistas. Se for uma operação que destrói capital e se considerarmos que o valor dos ativos é superior ao montante da oferta, não vendemos».
- ◆ «Houve alguns bancos que foram objeto de recapitalização pública, e que tinham os incentivos para poderem ir além da avaliação da sociedade gestora. Podiam stressar mais porque podiam pedir dinheiro aos contribuintes portugueses e não tinham um custo por isso. Naturalmente se puserem o ativo a zero, nos anos seguintes podem registar enormes mais-valias. O BCP presta contas aos seus acionistas, olhamos com rigor para essas avaliações e questionamos os pressupostos dessas avaliações.»

O mecanismo de capitalização contingente fez o NB convergir com as orientações do BCE, não obstante o método de valorização das participações utilizado até 2019 respeitar as normas em vigor e ser também o utilizado por outras instituições financeiras. A opção (e não a obrigação) do NB proceder a uma avaliação independente dos Fundos de Reestruturação encontrava-se prevista no ACC, podendo ocorrer após dois anos da data da conclusão da operação de venda, ou seja, a partir de outubro de 2019. Esta previsão revela que, na negociação dos acordos de venda, as partes estavam cientes de a avaliação e valorização destes ativos não respeitar as orientações do supervisor e de o cumprimento destas acionar o ACC.

Sobre a inclusão, no ACC, do limite temporal para essa avaliação independente, o BdP alega ter “procur[ado] que a materialização das responsabilidades do Fundo de Resolução ocorresse em condições que este Fundo pudesse suportar, atento o seu perfil temporal de receitas e a sua capacidade de acesso a financiamento”, evitando “uma situação de eventual incumprimento da parte do Fundo de Resolução ou uma situação em que o Fundo de Resolução se visse obrigado a recorrer a receitas provenientes de contribuições extraordinárias” considerando “a finalidade última de preservação da estabilidade financeira” e tendo “presente que a exposição aos fundos de reestruturação em causa constituía um risco partilhado por várias outras instituições de crédito nacionais”.

¹³¹ Fonte: [Apresentação dos resultados em 30/09/2021](#).

¹³² [Jornal Económico em 29/10/2021](#).

3.4.4 TRANSFERÊNCIA DOS RISCOS PARA O FUNDO DE RESOLUÇÃO

Em geral e em linha com a decisão da CE sobre a operação de venda e os inerentes auxílios de Estado, o ACC deu aos órgãos de gestão do NB a liberdade de decidirem sobre a política contabilística a adotar, transferindo os riscos das decisões tomadas para o FdR, até ao limite estabelecido. Face à dimensão das potenciais perdas, já previsível à data da conclusão da venda, e à necessidade de constituir provisões para as cobrir, nem o Governo, nos compromissos assumidos pelo Estado perante a CE, nem o BdP, na negociação do ACC, salvaguardaram a minimização do recurso a apoio financeiro público, através da intervenção do FdR. Pelo contrário, a não intervenção do FdR na constituição de provisões para perdas foi especialmente valorada pela CE, para não se opor à venda do NB.

123. Sobre provisão para perdas (mesmo as relativas aos ativos protegidos), o ACC só estabelece:
- ◆ A opção do FdR, diretamente ou através de um “contabilista independente”, analisar as contas do NB, sem prejuízo da prevalência da opinião do auditor do NB (cláusulas 11.2 a 11.4).
 - ◆ A remissão, para outubro de 2019¹³³, da avaliação por peritos “independentes” do justo valor da participação do NB nos Fundos de Reestruturação (cláusula 11.5).
 - ◆ A impossibilidade, até outubro de 2019¹³⁴, de o NB alterar políticas, práticas ou procedimentos contabilísticos, sem o consentimento prévio por escrito do FdR, exceto na medida do necessário para cumprir, alterações decorrentes da lei, de regulamentos ou de normas contabilísticas, bem como requisitos do regulador e exigências dos seus auditores (cláusula 21.1).
124. Para além do estabelecido no ACC, os membros da Comissão de Acompanhamento desse Acordo participam, desde 2018, nas reuniões do Conselho Geral e de Supervisão, do Conselho Financeiro e de Crédito e do Comité de Imparidade Alargado, com o estatuto de observador. E nos seus relatórios de atividade anuais, que também suportam as decisões de pagamento do FdR ao NB, a Comissão analisa a consistência das políticas contabilísticas adotadas e os seus efeitos nos ativos ACC.
125. Assim, salvo as obrigações, nos dois primeiros anos do ACC, de não alterar políticas contabilísticas sem o consentimento prévio, por escrito, do FdR, e de realizar a avaliação independente dos Fundos de Reestruturação, os órgãos de gestão do NB são livres para decidir sobre políticas contabilísticas a adotar e os riscos dessas decisões são transferidos para o FdR, que os imputa, como é sabido¹³⁵, para os contribuintes (quando recorre a empréstimos do Estado) e para os clientes das instituições financeiras, cujas comissões pagas irão financiar as contribuições para o FdR.

¹³³ Dois anos após a data da conclusão da venda do NB.

¹³⁴ Mais uma vez, dois anos após a data da conclusão da venda do NB.

¹³⁵ Relatório 7/2021.

126. Com efeito, ao invés do que sucede nas outras instituições bancárias, o capital para cobrir as perdas resultantes da ação do órgão de gestão do NB, das orientações do supervisor e das alterações regulatórias, não é gerado pelo Banco ou colocado pelos acionistas privados. Na medida em que essas perdas se refletem na posição de capital do NB e contribuem para a sua condição mínima de capital, a sua cobertura é financiada pelo FdR ao abrigo do mecanismo de capitalização contingente, no necessário para repor essa posição de capital e até ao limite estabelecido no ACC.
127. Uma das finalidades da resolução¹³⁶ é a salvaguarda dos *“interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário”*. Ora, enquanto responsável pelos pagamentos, é ao FdR que compete a salvaguarda desse interesse. Sendo a capitalização, através de um mecanismo de capital contingente, variável, como o nome indica, face à dimensão das potenciais perdas, já previsível, aliás, à data da conclusão da venda, e à necessidade de constituir provisões para as cobrir, nem o Governo, nos compromissos assumidos pelo Estado perante a CE, nem o BdP, na negociação do ACC, salvaguardaram a minimização do recurso a apoio financeiro público, através da intervenção do FdR. Pelo contrário, a não intervenção do FdR na constituição de provisões para perdas foi especialmente valorada pela CE para não se opor à venda do NB nem aos inerentes auxílios de Estado (*ver §96*). Assim, o ACC não salvaguardou o equilíbrio entre a atividade prudencial de constituir reservas, tendente à obtenção do nível máximo de provisões prudenciais possível, e a finalidade da resolução que é minimizar o recurso ao apoio financeiro público extraordinário.
128. Tal equilíbrio exigiria aos órgãos de gestão do NB, que demonstrassem, ao FdR, o racional das suas decisões, face aos objetivos de recuperação e sustentabilidade do NB, de cuja prossecução o FdR, enquanto acionista, é beneficiário, e à finalidade de minimização do recurso ao mecanismo de capitalização contingente, de cuja prossecução o FdR, enquanto contraparte do ACC, é garante. Ou seja, a demonstração de serem tomadas as decisões que melhor garantem o interesse da sociedade e que minimizam o recurso ao apoio financeiro público.
129. Sendo o quadro contabilístico em vigor compatível com metodologias, pressupostos e processos alternativos para expressar a prudência necessária, a discricionariedade permitida ao NB, na “mutualização” do risco subjacente ao mecanismo de capitalização contingente, não incentivou a análise de opções por parte dos gestores.

¹³⁶ Artigo 145.º-C/1/c do RGICSF.

Não existe evidência de exercício sistemático, pelo FdR, do direito previsto no ACC de, diretamente ou através de “contabilista independente”, analisar as contas do NB, incluindo as “perdas por imparidade”. Nas análises efetuadas, o FdR recorreu ao auditor externo do NB. O FdR teve acesso a informação contabilística e prudencial que lhe permitia o controlo sistemático e independente das contas do NB. Não existindo evidência de o ter feito, como era seu direito, o FdR descurou a função de minimizar o recurso ao mecanismo de capitalização. Agrava esta situação, como consta do Relatório 7/2021, o FdR ter pago ao NB montantes sem demonstração apropriada.

130. Na falta, no ACC, de mecanismos específicos de controlo das decisões de gestão do NB, em matéria de perdas prudenciais, impõe-se ao FdR utilizar os poderes consagrados nesse acordo.
131. Ora, salvo a oposição à aplicação plena da IFRS 9 desde a sua entrada em vigor¹³⁷ e à não aplicação, quanto a essa IFRS, do regime excecional estabelecido em 2020 para responder à pandemia¹³⁸, bem como as questões suscitadas sobre a constituição de imparidades, provisões e alterações de justo valor ocorridas nos exercícios contabilísticos desde 2020, não existe evidência de o FdR ter exercido o direito previsto nas cláusulas 11.2. a 11.4 do ACC de, diretamente ou através de “contabilista independente”, analisar as contas do NB, incluindo as “perdas por imparidade”¹³⁹.
132. Nas análises efetuadas, o FdR, sempre que entende necessário, tem recorrido ao revisor oficial de contas do NB, alegando “*não se [encontrarem] razões que justificassem o recurso a outro auditor, atendendo às competências legais do revisor oficial de contas, relativamente ao qual não se conhece motivo nenhum que pudesse colocar em dúvida a sua adequação para a revisão de contas.*” e que “*quando o Fundo de Resolução solicita a opinião do revisor oficial de contas do Novo Banco, está a solicitar a opinião de um auditor independente, salvo se não estiver a ser cumprido o dever legal de independência a que o mesmo se encontra sujeito (questão que nunca se colocou, nem foi sequer alegada)*”.
133. Porém, o objetivo da cláusula do ACC que estabelece o direito de recorrer a um “contabilista independente” é munir o FdR, como contraparte do NB no ACC, de uma análise a contrapor à do auditor do NB¹⁴⁰, estabelecendo-se inclusivamente a obrigação do NB (cláusula 11.3) “*fazer com que o auditor do NB cumpra e considere as declarações prestadas pelo [FdR] ou pelo contabilista independente em relação às perdas por imparidade demonstradas nos projetos de contas*”. Tudo sem prejuízo da independência do auditor do NB, cuja opinião, em caso de divergência, prevalece (cláusula 11.4).

¹³⁷ Sem utilizar o regime transitório estabelecido no Regulamento (UE) 2017/2395 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12/09/2017.

¹³⁸ Sem utilizar o regime transitório estabelecido no Regulamento (UE) 2020/873 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24/06/2020.

¹³⁹ Para efeitos do ACC, tais perdas incluem imparidades, alterações de justo valor, provisões e desreconhecimentos (*write-offs*) de ativos registados nas contas do NB.

¹⁴⁰ A própria cláusula distingue entre o auditor do NB (“*its auditor*”; “*NB’s auditor*”) e o “contabilista independente” que pode ser nomeado pelo FdR. Já no Relatório 7/2021, sobre a alegação do FdR de que o auditor independente ao qual recorreu é o auditor do NB, o Tribunal responde que “*o auditor nomeado pelo FdR deveria começar por ser independente do auditor do NB*”.

Este recurso ao auditor do NB condiciona também a análise, pois esta é feita pela entidade que, durante o exercício económico, realizou os procedimentos de auditoria culminados na revisão e na certificação das contas do NB.

134. Para além das demonstrações financeiras anuais, que incluem informação sobre os rácios de capital para efeitos prudenciais, o FdR¹⁴¹ teve acesso a informação contabilística e prudencial que lhe permitia o controlo sistemático e independente das contas do NB. Não existindo evidência de o ter feito, como era seu direito, o FdR descurou a função de minimizar o recurso ao mecanismo de capitalização. Agrava esta situação, como consta do Relatório 7/2021, o FdR ter pago ao NB montantes sem demonstração apropriada.
135. As perdas prudenciais refletem perdas estimadas. Na vigência da obrigação de pagamento pelo FdR, as reversões destas perdas refletem-se no valor a pagar, através do seu impacto nos resultados e na posição de capital do NB. Fora destas situações, apenas as reversões das perdas em ativos do ACC serão objeto de acerto, na sua data de vencimento¹⁴², suscetível de dar origem a um pagamento do NB ao FdR. Quanto às perdas estimadas nos outros ativos, que também se refletem nos resultados, na posição de capital e, conseqüentemente, nos valores a pagar, o ACC não previu qualquer mecanismo de compensação do FdR por eventuais ganhos que o NB venha a obter.
136. Além disso, uma estimativa muito prudente das potenciais perdas, pressionando o balanço das entidades e consumindo capital, potencia estratégias de redução de ativos contrárias à minimização das perdas e/ou à maximização da recuperação dos ativos, que o ACC e o Acordo de *Servicing*¹⁴³ impõem. A estratégia de redução de ativos não produtivos do NB, de 2017 a 2020, teve por base vendas em carteira e desreconhecimento (*write-off*) de ativos que, concorrendo para a redução rápida destes, tendem a acarretar mais perdas do que as prudencialmente já registadas.

¹⁴¹ Nos termos cláusula 19 do ACC e dos anexos para os quais remete. Essa informação é prestada com regularidade mensal.

¹⁴² Cláusula 5.3. do ACC, na versão alterada de maio de 2021.

¹⁴³ Celebrado, em 14/05/2018, entre o FdR e o NB, em execução da cláusula 13.1 do ACC. Este acordo regula os procedimentos de gestão e disposição dos Ativos ACC.

3.5. VENDA DE ATIVOS EM PREJUÍZO DO BALANÇO DO BANCO (COM PERDAS)

3.5.1 SUPERAÇÃO DOS COMPROMISSOS ASSUMIDOS PELO ESTADO PORTUGUÊS

Anualmente, o NB cumpriu as metas de redução de ativos e de desinvestimento assumidas pelo Estado Português, registando avultadas perdas em balanço. Entre 2018 e 2019, o NB vendeu portfólios de créditos e/ou imóveis, que contribuíram para a redução de 5,1 mil milhões de euros no valor nominal (VN) ou valor contabilístico bruto (VCB) das exposições não produtivas. O preço de venda, porém, implicou o desconto de 75% face a esses valores e de 33% face ao valor contabilístico líquido (VCL) de imparidades. A venda da GNB Vida por 123 milhões de euros representou a perda de 73% face ao valor do ativo à data de referência do ACC, 461,5 milhões de euros. O recurso ao mecanismo de capitalização contingente pelo NB, sem contrapartida, tem eliminado os impactos negativos das operações nos resultados e capital do banco (graças ao seu financiamento público) e tem possibilitado a prossecução de objetivos de redução de ativos não produtivos mais ambiciosos do que os assumidos pelo Estado perante a CE, com base no plano de reestruturação apresentado pela Lone Star. Com efeito, a ponderação expressa pelo BdP¹⁴⁴ ao referir que “a decisão de cada banco relativamente ao ritmo de redução de NPL tem em conta o impacto negativo que a venda de carteiras de NPL pode ter sobre o seu capital”, tem sido dispensável pelo NB face à “almofada” de capital ao seu dispor. Esta faculdade, aliada à falta de um controlo eficaz, pelo FdR, da responsabilização por perdas e da demonstração de minimização das perdas/maximização dos ativos, tem vindo a potenciar o risco de gestão orientada para maximizar o recurso ao financiamento público.

137. Anualmente, o NB tem vindo a cumprir ou a superar as metas de redução de ativos e de desinvestimento assumidos pelo Estado Português, destacando-se, pela relevância para o tema, os compromissos:

- ◆ #4 – o total de ativos do Banco Legado¹⁴⁵ não podia ultrapassar 6,3 mil milhões de euros em 31/12/2018, 4,9 mil milhões de euros em 31/12/2019, 3,4 mil milhões de euros em 31/12/2020 e 2,6 mil milhões de euros em 31/12/2021, excluindo a GNB – Companhia de Seguros de Vida, SA (GNB Vida) e o portfólio de imóveis;
- ◆ #5 – desinvestimento da GNB Vida até 31/12/2019;
- ◆ #12 – sujeição do investimento em imóveis do Banco Legado a um limite de 5% do valor líquido contabilístico do portfólio no início do ano e redução anual do valor líquido desses ativos (por comparação entre os balanços de início e de final de ano).

¹⁴⁴ <https://www.bportugal.pt/page/npl-porque-e-importante-os-bancos-reduzirem-o-montante-de-creditos-nao-produtivos>.

¹⁴⁵ Terminologia que o NB veio a adotar (ver Relatórios e Contas de 2018, 2019 e 2020). A terminologia utilizada na decisão da CE e nos compromissos do Estado Português é Unidade Não-Core. O Banco Legado inclui ativos não produtivos e ativos não estratégicos.

Tabela 8 – Superação de compromissos do Estado Português (até 31/12/2021)

	2018	2019	2020	2021
#4 - Compromisso (mil milhões de euros)	6,3	4,9	3,4	2,6
Real (mil milhões de euros)	2,9	2,0	1,3	1,9
#12 - Compromisso investimento	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Investimento real (%)	0,3%	0,4%	2,0%	1,25%
Redução real VLC (mil milhões de euros)	1,7	1,0	0,7	1,5

Fonte: Compromissos do Estado português, relatório do Agente de Monitorização 31/12/2020 e 2021, informação NB,

138. Na prossecução dos objetivos de redução, os ativos do Banco Legado (não produtivos e não estratégicos) deveriam ser desinvestidos, liquidados ou encerrados, de forma ordenada, mas maximizando o seu valor (compromisso #4), como estabelecido no ACC, através do princípio de minimização das perdas, e como expresso no Acordo de *Servicing*, celebrado em execução do ACC.
139. Os compromissos #4 e #12 (investimento) foram largamente superados e, em todos os anos, houve redução do valor líquido dos imóveis. Para o efeito, contribuíram as seguintes operações¹⁴⁶:
- ◆ Em 2018, a venda de uma carteira de créditos não produtivos (Projeto Nata I) e de uma carteira de ativos imobiliários (Projeto Viriato).
 - ◆ Em 2019, a venda de uma carteira de créditos não produtivos (Projeto Nata II), de uma carteira de créditos não produtivos e ativos imobiliários (Projeto Albatroz) e de uma carteira de ativos imobiliários (Projeto Sertorius).
 - ◆ Em 2020, a venda de uma carteira de ativos imobiliários (Projeto Aníbal) e de uma carteira de créditos não produtivos (Projeto Carter), sem ativos ACC.
 - ◆ Em 2021, a venda de duas carteiras de créditos não produtivos (Projetos Harvey e Orion), com ativos ACC cuja aprovação pelo FdR ainda estava pendente em 21/01/2022¹⁴⁷.

A perda de valor da GNB Vida, desde a sua integração no GNB, não resultou apenas do contexto económico e financeiro da seguradora, mas também de atos e omissões das entidades responsáveis pela definição estratégica da seguradora e pela realização do processo de venda (Governo, BdP, FdR e gestores do GNB), designadamente da indefinição quanto ao futuro da seguradora, da morosidade da realização dos processos de venda do NB e da GNB Vida, da indefinição dos planos de negócios da seguradora, de falhas de mercado não minimizadas e da negociação de um mecanismo de ajustamento do preço que, num primeiro momento, conduziu à redução do preço para 81 milhões de euros. Há risco de as perdas decorrentes da venda da GNB Vida aumentarem com novas exposições incluídas no ACC. Os pressupostos do pagamento da componente variável do preço de venda, indexado ao desempenho na distribuição de seguros pelo comprador, não têm sido objeto de controlo pelo FdR.

¹⁴⁶ O exame destas operações teve por base a documentação recebida do FdR e do NB sobre as carteiras cujos processos de venda já estavam concluídos e que integraram ativos ACC (carteiras cujos processos de venda tiveram impacto nos exercícios de 2018 e 2019).

¹⁴⁷ O FdR pronuncia-se formalmente sobre a operação de venda após a celebração do acordo de compra e venda entre o NB e a entidade compradora, dependendo a execução desse acordo, da autorização do FdR para a transação dos ativos ACC que o integrem.

140. A GNB Vida foi vendida no prazo estabelecido nos compromissos assumidos pelo Estado Português, por 123 milhões de euros, mas com perda de 73% (338,5 milhões de euros) dos 461,5 milhões de euros com que foi incluída no perímetro do ACC.

Caso Prático 3 – Desinvestimento da GNB Vida

A GNB Vida foi um dos ativos do Grupo BES, então sob a designação de BES – Companhia de Seguros, SA (BES Vida), que, por deliberação do CABP em 03/08/2014, foi transferido para o Grupo NB (GNB), passando este a deter 100% do capital social daquela¹⁴⁸. Entre 03/08/2017¹⁴⁹ e 14/10/2019¹⁵⁰ realizou-se o processo de venda da GNB Vida à GBIG Portugal, SA (GBIG), entidade do grupo Apax Partners LLP, tendo a GNB Vida passado a designar-se GamaLife – Companhia de Seguros de Vida, SA. Os produtos da seguradora, do ramo vida¹⁵¹, eram e são distribuídos, em regime de exclusividade, através da rede de agências do antigo BES e do atual NB. Durante o processo de venda, a GNB Vida gerou perdas, registadas em resultados, de 287,4 milhões de euros em 2017, de 210,6 milhões em 2018 e de 4,1 milhões em 2019, quando o ativo foi desreconhecido.

GNB Vida – Perdas em resultados

GNB Vida	Unid.: milhões de euros		
	Variações de justo valor		Impacto no resultado líquido
	2017 ⁽¹⁾	2018 ⁽²⁾	2019
Justo valor deduzido dos custos de venda	200	175	
Situação líquida à data	487,4	385,6	
Imparidade	-287,4	-210,6	-4,1

Fonte: Relatórios e Contas NB 2017-2019

(1) Com base no valor de propostas de compra não vinculativas.

(2) Com base no valor do contrato de compra e venda.

Tendo sido incluído no ACC, por 461,5 milhões de euros, este ativo perdeu entre 2017 e 2020:

- ◆ 269 milhões de euros, por imparidades decorrentes¹⁵², em 2017, dos valores indicativos das propostas de compra não vinculativas recebidas¹⁵³ e, em 2018, do valor de venda (190 milhões de euros) definido no acordo celebrado em setembro desse ano, com o comprador selecionado;
- ◆ 75 milhões de euros, por reduções de justo valor na participação do NB;
- ◆ 10 milhões de euros, com a provisão para fazer face a responsabilidades contingentes do NB no âmbito de reclamações associadas a obrigações, declarações e garantias prestadas ao comprador, além de outros ganhos e perdas com o processo de venda.

¹⁴⁸ Em 2012, o BES passou a ser acionista único da BES – Vida. Até então, 50% do capital social desta empresa era detido pelo Crédito Agricole, SA (ver [Relatório e Contas 2012](#)).

¹⁴⁹ [Comunicado NB](#).

¹⁵⁰ [Comunicado NB](#).

¹⁵¹ Seguros de vida tradicionais, produtos de capitalização e planos poupança reforma seguros.

¹⁵² Fonte: Relatórios e Contas NB 2017-2019.

¹⁵³ Sobre as fases dos processos de venda realizados pelo NB, ver 3.5.4.

Se, face ao valor de venda (123 milhões de euros), a perda foi de 338,5 milhões de euros, já com os custos da operação de venda, a perda ascendeu a 349 milhões de euros, conforme se observa na **figura infra**.



Fonte: NB (Reconciliation Files)

O processo de alienação da GNB Vida pautou-se pela factualidade seguinte:

- ◆ A GNB Vida foi incluída nos compromissos de desinvestimento do NB, assumidos pelo Estado Português perante a CE¹⁵⁴, com data fixa de venda. O compromisso foi apreciado positivamente pela CE que o considerou limitador de distorções de concorrência¹⁵⁵. O objetivo era proceder “à reorientação do Novo Banco no seu mercado principal de banca comercial”.
- ◆ Contactados 65 investidores, foram apresentadas 5 propostas de compra não vinculativas e 4 vinculativas¹⁵⁶. Todos os concorrentes suscitaram reservas sobre a exposição da GNB Vida ao setor imobiliário (participações em fundos de investimento imobiliário – FII), propondo a sua aquisição pelo NB ou a sua avaliação completa¹⁵⁷, o que levou o NB, na conclusão da venda, a ter de adquirir estes ativos pelo respetivo valor líquido contabilístico (NAV – *Net Asset Value*).
- ◆ O concorrente selecionado, para a última fase de negociação, foi o Global Bankers Insurance Group, LLC (GBIG).

¹⁵⁴ À data da decisão da CE, o negócio segurador do antigo BES estava incorporado em três sociedades, a Seguradoras Unidas, a GNB Vida e a GNB Não Vida, tendo a primeira sido vendida e devendo as restantes ser vendidas, no âmbito dos compromissos então apresentados, até 31/12/2019 - §168 da [Decisão CE 2017](#).

¹⁵⁵ §303 da [Decisão CE 2017](#): “esses compromissos fornecem à Comissão a confiança de que as distorções da concorrência em mercados que não o da banca comercial do Novo Banco permanecerão limitadas” (ver também §300).

¹⁵⁶ Foram convidados para esta fase do processo todos os investidores que apresentaram propostas não vinculativas, tendo dois formado um consórcio - Informação do BdP (DRE), de 11/10/2018.

¹⁵⁷ A própria CE, no §235 da [Decisão CE 2017](#), na parte em que se debruça sobre a gestão do risco no NB e a qualidade dos ativos, assinala a GNB Vida como um ativo do ACC com riscos adicionais, sem especificar quais. A materialização de riscos associados à exposição ao setor imobiliário é reportada no **Caso Prático 2**, sobre a reavaliação dos fundos de reestruturação.

- ◆ A escolha, face aos demais concorrentes, deveu-se a: “(i) uma valorização bastante superior do ativo (em termos de pagamento up-front ¹⁵⁸ e earn-out ¹⁵⁹), (ii) objetivos mais exequíveis em termos de earn-out (em função do volume de vendas), (iii) menor risco de execução, dado que o processo de due diligence estava praticamente concluído (necessitando somente de uma semana para concluir os trabalhos confirmatórios), (iv) disponibilidade para explorar soluções que permitiam libertar o Novo Banco do Colateral, e (v) comentários ao SPA (permitindo obter uma visão mais detalhada das intenções do potencial investidor)” ¹⁶⁰.
- ◆ Em 12/09/2018¹⁶¹ foi celebrado o acordo de venda com a Bankers Insurance Holdings, SA (Bankers Insurance, SA), sociedade do GBIG, por 190 milhões de euros, sujeitos a um mecanismo de ajustamento¹⁶², a ser pago na conclusão da venda e acrescidos de um montante variável, até 125 milhões de euros, em função do desempenho na distribuição de seguros, a ser realizada em regime de exclusividade pelo NB, nos termos do contrato¹⁶³ negociado no âmbito da venda. A conclusão desta estava sujeita a condições precedentes, designadamente, à aprovação pelo FdR, por ter como objeto um ativo ACC, à aprovação pela Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), quanto à adequação e idoneidade do comprador, e à autorização da CE (através da Direção-Geral da Concorrência), quanto à concentração de mercado.
- ◆ Em 12/10/2018, a CDFR “*não se opôs à concretização*” do acordo de venda entre o NB e a Bankers Insurance, SA, mediante informação favorável do Departamento de Resolução (DRE) do BdP e parecer, também favorável, da Comissão de Acompanhamento do ACC, destacando-se na fundamentação:
 - “c) *Que a venda da participação detida pelo Novo Banco na GNB Vida é um imperativo ditado pelos compromissos assumidos pelo Estado junto da Comissão Europeia (...), circunstância que assume especial preponderância, pois, face àquele prazo, é razoável admitir que o decurso do tempo tenderia a prejudicar o valor de mercado da participação e que a realização da venda em data mais próxima do seu termo conduziria a um resultado menos satisfatório, não só pelos efeitos que a maior proximidade do prazo provocaria no equilíbrio negocial, mas também porque o decorrer do tempo sem que seja encontrada uma solução definitiva para a companhia tende a prejudicar o seu desempenho e, portanto, a prejudicar o seu valor;*
 - d) *Que, face ao referido compromisso perante a Comissão Europeia e face à ausência de perspetivas de futuro para a GNB-Vida, na hipótese de não ser concretizada a venda, o cenário alternativo passaria, possivelmente, pela liquidação da companhia, o que implicaria, por certo, um prejuízo superior para o Novo Banco e para o CCA”.*

¹⁵⁸ Pagamento imediato, após a conclusão da operação de venda.

¹⁵⁹ Pagamento diferido de uma componente variável, indexada ao desempenho na distribuição de seguros.

¹⁶⁰ Informação do BdP (DRE), de 11/10/2018.

¹⁶¹ [Comunicado NB](#).

¹⁶² Dependente de “*variações registadas ao nível do capital próprio da GNB Vida [para além de 10 milhões de euros face ao seu valor de referência, de 395 milhões de euros a 31/12/2017], excluindo movimentos com impacto nas reservas de reavaliação (e respetivos impostos diferidos) e flutuações nas taxas de juro, ambos referentes ao portfólio de ativos para venda*” – Informação do BdP (DRE), de 11/10/2018.

¹⁶³ Celebrado por um período de 20 anos.

- ◆ Em 14/12/2018, conforme previsto no acordo de venda, a Bankers Insurance, SA, cedeu a sua posição contratual no acordo de venda à GBIG Portugal, SA (GBIGP), veículo detido pelo GBIG¹⁶⁴.
- ◆ Em 02/04/2019¹⁶⁵, o beneficiário efetivo da GBIG foi indiciado de “conspirar para subornar o regulador estadual que supervisiona a atividade seguradora”, o que, para o NB, colocava em causa a aprovação da operação pela ASF.
- ◆ Em 16/04/2019¹⁶⁶, a GBIG comunicou ao NB que havia chegado a um entendimento com a Apax Partners LLP (Apax)¹⁶⁷ para alienação da sua participação na GBIGP, por 1 milhão de euros¹⁶⁸, à Gomes BidCo SARL (Gomes BidCo), constituída e integralmente detida por fundos geridos pela Apax. Em 23/04/2019¹⁶⁹, estas entidades remeteram ao NB um projeto de acordo sobre essa alienação, aguardando a resposta do NB para procederem à sua assinatura.
- ◆ Em 30/04/2019¹⁷⁰, o Conselho de Administração Executivo do NB (CAENB) avaliou a proposta apresentada, face ao cenário alternativo de organizar novo processo de venda, concluindo não existirem garantias sobre os resultados do lançamento deste processo e ser mais rápido concluir a venda aceitando a alteração do comprador, atento o compromisso de venda da GNB Vida até 31/12/2019 e que “até que a ASF se pronunciasse formalmente e em definitivo sobre a Transação original, não existia uma situação de não verificação das condições suspensivas do CCVA pelo que o Novo Banco se mantinha contratualmente vinculado ao CCVA e à Transação”.
- ◆ Em 03/05/2019¹⁷¹, o NB, a GBIG e a Gomes BidCo celebraram uma adenda ao acordo de venda onde formalizaram:
 - a cessão da posição contratual;
 - a prorrogação do prazo máximo para concluir a venda, de 12/06/2019 para 30/09/2019;
 - “alterações no mecanismo de ajustamento de preço, com vista a compensar o vendedor pelo prolongamento do prazo de conclusão da operação. Mais concretamente:
 - a. Foi incrementado o buffer de EUR 10 milhões de ajustamento ao preço previsto no SPA [o acordo de venda], em EUR 3 milhões por mês, após 30 de junho de 2019 (long stop date prevista no SPA celebrado com a Global Bankers), prevendo-se que aquele buffer poderia assim atingir um montante máximo de EUR 19 milhões; e
 - b. Foi incluído um mecanismo de ticking fee ^[172], correspondente a uma “comissão” a pagar pelo comprador por cada dia de atraso na conclusão da operação”;

¹⁶⁴ Informação do BdP (DRE), de 01/10/2019.

¹⁶⁵ Documento disponibilizado pelo NB, em 23/09/2021, sobre o processo de venda da GNB Vida.

¹⁶⁶ Documento disponibilizado pelo NB, em 23/09/2021, sobre o processo de venda da GNB Vida.

¹⁶⁷ Um dos investidores contactados no âmbito do processo de venda, mas que não apresentou qualquer proposta.

¹⁶⁸ Informação do BdP (DRE), de 01/10/2019.

¹⁶⁹ Documento disponibilizado pelo NB, em 23/09/2021, sobre o processo de venda da GNB Vida.

¹⁷⁰ Documento disponibilizado pelo NB, em 23/09/2021, sobre o processo de venda da GNB Vida e carta do NB ao FdR, de 28/05/2019.

¹⁷¹ Carta do CAENB, de 28/05/2021, e informação do BdP (DRE), de 01/10/2019.

¹⁷² “Por cada dia decorrido entre a long stop date do contrato celebrado com a Global Bankers e a data de closing da transação com a Apax, o comprador comprometeu-se a pagar ao Novo Banco uma remuneração equivalente a 12% sobre o preço final da transação (i.e. se a conclusão da operação ocorresse três meses depois da long stop date prevista inicialmente, o comprador pagaria aproximadamente 3/12 * 12% sobre o preço final)” – Informação do BdP (DRE), de 01/10/2019.

- o alargamento o âmbito das declarações e garantias do vendedor, *“por forma a incluir as demonstrações financeiras da companhia por referência a 30 de junho de 2019 (responsabilidade extinta após 15 de janeiro de 2020)”*¹⁷³.
- ◆ Em 08/05/2019¹⁷⁴, a Apax emitiu uma “carta de compromisso” (*“Equity Commitment Letter”*), na qual se comprometeu a disponibilizar os fundos necessários para salvaguardar os compromissos assumidos no âmbito do acordo de venda. Nessa mesma data¹⁷⁵, o CAENB ratificou os termos e as condições do acordo de 03/05/2019 e, em 28/05/2019¹⁷⁶, formaliza o pedido de autorização ao FdR para proceder à alienação da GNB Vida a entidades do grupo Apax.
- ◆ Em setembro de 2019¹⁷⁷, o FdR tomou conhecimento da estimativa de preço a pagar pelo comprador com base no mecanismo de ajustamento acordado, 81 milhões de euros, transmitindo ao NB que *“não seria aceitável que a transação se concluisse por aquele preço, pelo que seria elevada a probabilidade de o Fundo de Resolução manifestar a sua oposição à operação, a menos que existisse uma revisão material do preço”*.¹⁷⁸
- ◆ Em 23/09/2019, após novo período de negociações¹⁷⁹, o NB e o comprador celebraram outra adenda ao acordo de venda, que fixou o preço final da operação em 123 milhões de euros, a qual foi remetida para aprovação do FdR em 25/09/2019.
- ◆ Em 01/10/2019, a CDFR aprovou a conclusão da operação de venda com as entidades detidas pela Apax, mediante informação favorável do BdP (DRE) e parecer, também favorável, da Comissão de Acompanhamento do ACC. Os fundamentos invocados são semelhantes aos da deliberação de 12/10/2018: o compromisso de venda da GNB Vida à luz das regras de auxílio de Estado; a inexistência de soluções de desinvestimento alternativas; a convicção de um novo processo de venda dificilmente conduzir a melhor resultado, *“dado que os termos e condições em análise resultam de um processo aberto e competitivo, no qual a proposta selecionada foi a mais vantajosa para o NB e, desde a conclusão do processo de venda, observou-se uma evolução desfavorável das condições de mercado face à exposição da Companhia a passivos de taxa de juro fixa, o que provocou uma degradação da situação financeira da GNB Vida”*¹⁸⁰; a revisão dos termos e condições, obtida em setembro de 2019, ser mais vantajosa dos que os termos iniciais do acordo de venda, *“face aos ajustamentos de preço resultantes da deterioração do NAV da Companhia”*.

¹⁷³ Informação do BdP (DRE), de 01/10/2019.

¹⁷⁴ Informação do BdP (DRE), de 01/10/2019.

¹⁷⁵ Documento recebido do NB, em 23/09/2021, sobre o processo de venda da GNB Vida.

¹⁷⁶ Carta do CAENB.

¹⁷⁷ Após carta do FdR ao NB em 05/09/2019 que, dando seguimento ao pedido do NB de 28/05/2019, solicita confirmação sobre a verificação das condições para a conclusão da operação e estimativa atualizada do preço final da transação.

¹⁷⁸ Informação do BdP (DRE), de 01/10/2019.

¹⁷⁹ Iniciadas após a autorização da ASF, em 27/08/2019 (carta do CAENB). A CE aprovou a transação em 13/06/2019 (Informação do BdP (DRE), de 01/10/2019).

¹⁸⁰ Numa alusão à *“redução muito acentuada das taxas de juro das obrigações do tesouro a 10 anos e [ao] facto da GNB Vida apresentar uma relevante exposição a passivos de taxa de juro fixa que resultaram na constituição de um montante significativo de provisões”* para *“compromissos de taxa”* – Informação do BdP (DRE), de 01/10/2019. Segundo os cálculos apresentados, a redução das taxas de juro, durante a concretização da operação de venda, teve um impacto negativo no mecanismo de ajustamento do preço de 67 milhões de euros, até julho de 2019 (Informação do BdP (DRE), de 01/10/2019, e documento recebido do NB, em 23/09/2021, sobre o processo de venda da GNB Vida).

Apesar da venda da GNB Vida, por 123 milhões de euros, representar apenas 27% do valor do ativo (461,5 milhões de euros) incluído no ACC, o NB e o FdR concluíram a operação. Para o efeito, relevaram, entre outros, o prazo indicado nos compromissos assumidos pelo Estado perante a CE para concluir o desinvestimento, a necessidade de solução definitiva para a seguradora não prejudicar o seu desempenho e, na data da conclusão da operação, a degradação da sua situação económico-financeira.

Estes argumentos foram reiterados à auditoria pelo NB e pelo FdR:

- ◆ “Ao novobanco foi imposta em 2017 uma obrigação de desinvestimento deste ativo” (NB);
- ◆ A “venda da seguradora até 31 de dezembro de 2019 era um dos compromissos classificados de estruturais. (...) condição essencial para assegurar a compatibilidade com o mercado interno do auxílio de Estado” (FdR);
- ◆ A “Companhia tinha uma atividade com uma trajetória decrescente, associada à perda de quota de mercado, bem como estava especialmente exposta à elevada exposição ao contexto de taxa de juro”. “A crescente concorrência na produção de crédito à habitação no mercado português determinou a erosão da quota de mercado do novobanco, o que resultou na inevitável redução da produção seguradora da GNB Vida” (NB);
- ◆ A “quota de mercado da companhia tinha vindo a reduzir-se nos anos anteriores à sua venda e a seguradora foi também particularmente penalizada no contexto de descida de taxas de juro” (FdR).

Porém, com base nos Relatórios e Contas¹⁸¹ da seguradora, a perda de valor da GNB Vida, desde a sua integração no Grupo NB, deveu-se não só ao seu contexto económico-financeiro¹⁸², mas também a atos e omissões do Governo, BdP, FdR e gestores do GNB, entidades responsáveis pela definição da estratégia para a seguradora e pela realização do processo de venda:

- ◆ Após a aplicação da medida de resolução, a indefinição quanto ao futuro da seguradora;
- ◆ A morosidade da realização dos processos de venda do NB e da GNB Vida;
- ◆ A indefinição dos planos de negócios da seguradora;
- ◆ A negociação do mecanismo de ajustamento cuja aplicação conduziu a uma redução do preço para 81 milhões de euros.

A **tabela seguinte** espelha a evolução dos indicadores da GNB Vida, desde dois anos antes da sua transição para o GNB até dois anos após a sua venda.

¹⁸¹ Disponíveis em <https://www.gamalife.pt/outra-informacao/financeira/informacao-financeira/>.

¹⁸² Como a variação das taxas de juro e as oscilações do mercado dos seguros do ramo vida.



GNB Vida - Evolução dos indicadores

	BES - Vida		GNB - Vida					GamaLife		
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
N.º médio de colaboradores	76	75	85	78	58	54	54	54	60	n.d.
Ativo (milhões de euros)	6 672	8 235	7 714	6 114	5 455	5 289	5 080	5 188	4 054	3 676
Capital próprio (milhões de euros)	248	392	516	472	388	463	364	298	201	236
Resultado líquido do exercício (milhões de euros)	55	302	-9	96	-85	9	-56	-91	-46	42
Produção total (milhões de euros)	1 449	2 041	1 363	466	153	150	371	591	290	603
Quota de mercado	20,9%	21,6%	13,1%	5,4%	2,3%	2,1%	4,4%	8,5%	6,4%	7,8%
Posição no mercado ramo vida	2. ^a	2. ^a	3. ^a	4. ^a	9. ^a	8. ^a	6. ^a	5. ^a	5. ^a	5. ^a

Fonte: Relatórios e Contas anuais da empresa

Se, em 2014, os indicadores refletem o impacto da resolução, de 2016 em diante, o futuro da GNB Vida ficou dependente da venda do NB e da própria seguradora, como consta dos seus Relatórios e Contas:

- ◆ Em 2014, pelos “acontecimentos no Banco, único canal de distribuição da Companhia” que, no segundo semestre, afetaram “os níveis de atividade da Seguradora, reduzindo os seus níveis de produção” e provocaram “um incremento nos níveis de reembolsos e resgates”; “pelo registo de imparidades (...), resultado das desvalorizações verificadas em fundos de investimento imobiliários, terrenos e edifícios, ações e ativos não correntes detidos para venda geridos por entidades do grupo Novo Banco, na sequência de avaliações independentes realizadas a esses ativos”;
- ◆ Em 2016, pelo “plano de negócios da companhia, elaborado em articulação com o Novo Banco, no âmbito dos acordos de distribuição existentes, (...) dependente da situação acionista futura”; pelo plano de reestruturação¹⁸³ do NB que, incluindo as sociedades participadas, implicou a redução do número de trabalhadores;
- ◆ Em 2017 e 2018, pelos processos de alienação do NB e da GNB Vida que “condicionaram” as “perspetivas traçadas relativamente ao relançamento da atividade”.

Até ao registo da seguradora em operações descontinuadas, em 2017, a perda de valor da GNB Vida refletiu-se nas contas do NB: em 2014 e em 2016, o *Goodwill*¹⁸⁴ da GNB Vida registou a perda integral do seu valor (234,6 milhões de euros), por imparidade¹⁸⁵.

Assim, durante o período anterior à venda e não obstante o financiamento público do NB, nenhuma das entidades intervenientes no processo, Governo, BdP, FdR e gestores, implementaram medidas que evitassem ou limitassem a perda de valor da GNB Vida e o seu impacto nas contas do NB.

Por seu turno, no âmbito da preparação e conclusão da operação de venda, não foi acautelada uma falha de mercado conhecida¹⁸⁶, que impactou no preço das propostas de compra, reduzindo-o:

¹⁸³ Apresentado à CE em 2015 para efeitos da decisão que, designadamente, prorrogou o prazo da operação de venda do NB.

¹⁸⁴ O *Goodwill* representa a diferença entre o custo de aquisição da participação e o justo valor atribuível aos ativos adquiridos.

¹⁸⁵ Fonte: Relatórios e Contas do NB. Em 2014 foram registados 100 milhões de euros e, em 2016, mais 134,6 milhões de euros.

¹⁸⁶ Ver, a este propósito, 3.5.4.

- ◆ A falta de transparência sobre a valorização das participações da GNB Vida nos FII. Para além dos concorrentes terem suscitado reservas quanto à exposição da GNB Vida ao setor imobiliário, um dos investidores convidados “*não teve acesso a relatórios de avaliação, pelo que aplicou um haircut de 40% sobre o valor contabilístico (...) dos ativos imobiliários da GNB Vida, para efeitos da sua valorização*”, tendo o NB reportado ao FdR que “*os relatórios de avaliação dos ativos imobiliários é informação privilegiada da sociedade gestora e que a mesma não está obrigada a partilhar tal informação com os participantes dos fundos de investimento imobiliário*”¹⁸⁷.

Acresce que, por aplicação do mecanismo de ajustamento do preço, entre setembro de 2018, data da celebração do acordo de venda, e setembro de 2019, data da celebração da adenda que determinou o preço final de venda, o preço inicialmente fixado em 190 milhões de euros foi reduzido, primeiro para 81 milhões de euros e depois para 123 milhões de euros, sem que a determinação deste valor seja explicada nos documentos obtidos.

Apesar de a perda de valor da GNB Vida resultar de atos e omissões das entidades responsáveis pela definição da estratégia para a seguradora, pela realização do processo de venda e pelo impacto da mesma na sustentabilidade das finanças públicas, o FdR, como reportado no Relatório 7/2021, sendo responsável pelo financiamento do NB e pela aplicação dos princípios da transparência e da prestação de contas, não promoveu a identificação dos responsáveis por tais atos e omissões, nem a comunicação periódica do ciclo de responsabilização, com as ações desencadeadas para recuperar as perdas e os resultados obtidos. A falta de responsabilização pelas perdas agrava o risco de situações como a descrita continuarem a ocorrer.

No caso da GNB Vida, esta responsabilização, mesmo após a conclusão da venda, continua a ser relevante, pois a repercussão deste ativo no ACC ainda não terminou. Decorrente das negociações do acordo de venda de 12/09/2018, novos ativos foram incluídos no ACC¹⁸⁸:

- ◆ A anulação (“*carve-out*”) até à conclusão da venda, nas contas da GNB Vida, das participações da seguradora nos FII. Esta obrigação do NB concretizou-se com o pagamento de 278 milhões de euros à GNB Vida (valor do NAV das participações), em agosto de 2019¹⁸⁹;
- ◆ O financiamento do NB ao comprador de 50% do preço da transação, 61,5 milhões de euros¹⁹⁰;

¹⁸⁷ Informação do BdP (DRE), de 11/10/2018.

¹⁸⁸ Em 12/10/2018, o FdR e o NB celebraram um acordo para enquadramento destes ativos no ACC. Segundo a deliberação da CDFR dessa data “*a Transação compreende um conjunto de operações que fazem emergir, ou que transferem para o balanço do Novo Banco, novos ativos e responsabilidades potenciais, os quais resultam diretamente da Transação e são estritamente necessárias para a sua viabilização, estando, portanto, intrinsecamente relacionadas com a participação detida pelo Novo Banco na GNB Vida*”, “*está de acordo com os princípios estabelecidos no CCA e segue os princípios da partilha de risco previstos nesse Acordo*”.

¹⁸⁹ Informação do BdP (DRE), de 01/10/2019.

¹⁹⁰ Segundo o NB: “*A proposta de financiamento por parte do novobanco surgiu como um viabilizador da transação. Em qualquer cenário, o comprador procuraria uma solução de financiamento no mercado para a montagem da transação e o novobanco mostrou-se disponível para avaliar a concessão desse crédito, desde que em termos e condições de mercado*”.

- ◆ O pagamento de uma comissão anual (1,5%¹⁹¹) pelo comprador para o NB manter um depósito numa instituição financeira internacional, em benefício da New Reinsurance Company Ltd (NewRe), como garantia do cumprimento das responsabilidades assumidas pela então BES Vida em caso de rescisão antecipada de um contrato de resseguro celebrado, em junho de 2013 e ainda em vigor, com a NewRe¹⁹²;
- ◆ A responsabilidade contingente de o NB financiar o comprador, caso a seguradora tenha de recomprar à NewRe a carteira ressegurada, por esta não aceitar a nova estrutura acionista ou por incumprimento imputável ao NB.¹⁹³

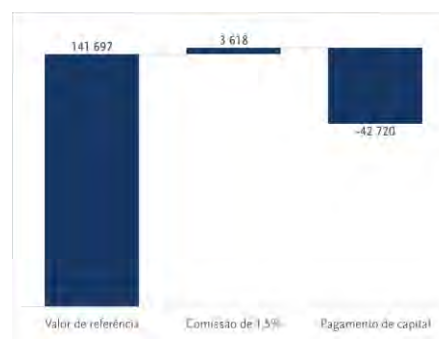
Crédito de 61,5 milhões



Participação FII



Colateral NewRE



Unidade.: milhares de euros

Fonte: NB (Reconciliation Files)

Mesmo estando estes ativos a ter o comportamento expectável:

- ◆ a variação de justo valor dos FII ter por base a evolução do valor da unidade de participação dos fundos para fins de registo contabilístico,
- ◆ a responsabilidade do comprador em pagar o crédito obtido estar a ser cumprida, resultando a imparidade de 6,8 milhões de euros da aplicação do modelo de imparidade coletiva¹⁹⁴, em função do rating atribuído à exposição (b-),
- ◆ a redução do colateral NewRe (42,7 milhões de euros) resultar da entrega dos prémios de seguro à NewRE e do recebimento da comissão acordada com o comprador¹⁹⁵,

¹⁹¹ Parecer da Comissão de Acompanhamento do ACC, de 11/10/2018.

¹⁹² Consta da informação do BdP (DRE), de 11/10/2018: "estima-se que o contrato NewRe e respetivo colateral, se mantenham em vigor até 2029. Tal prazo pode ser prolongado em função dos prémios de seguro recebidos". Nos termos do contrato, a GES Vida, como contrapartida de um prémio de resseguro imediato de 365 milhões de euros pago pela NewRe (que, segundo o [Relatório e Contas da BES Vida de 2013](#), terá contribuído para resultados líquidos de 302 milhões de euros), transferiu para a NewRE os riscos e benefícios inerentes a uma carteira de seguro vida de risco individual, cedendo-lhe, numa base regular, todos os prémios e sinistros associados a essa carteira. O depósito do NB pretende garantir, em caso de rescisão antecipada do contrato, a diferença entre o valor pago pela NewRe e os prémios de seguro efetivamente recebidos pela NewRe desde o início do contrato.

¹⁹³ Parecer da Comissão de Acompanhamento do ACC, de 11/10/2018.

¹⁹⁴ Quando não existe evidência objetiva de imparidade numa ótica individual, os créditos são objeto de avaliação de imparidades. Mediante a sua inclusão num grupo de créditos com características semelhantes, o qual é avaliado coletivamente mediante a aplicação de fatores de risco estimados para o segmento respetivo.

¹⁹⁵ Respostas do FdR e do NB até 21/01/2022.

o risco destes ativos gerarem maiores perdas é real. Para além dos riscos inerentes à concessão do crédito ou à gestão do colateral, o NAV dos FII “*pode ser ajustado em função de informação, análises ou avaliações independentes que se considerem necessárias para determinar o seu justo valor, dando resposta às orientações do Banco Central Europeu*”¹⁹⁶, ou seja, a valorização deste ativos pode sofrer alteração semelhante à registada em 2019 e em 2020 nas participações nos Fundos de Reestruturação (**ver Caso Prático 2**).

Além disso, o NB¹⁹⁷ reportou que o apuramento da componente variável do preço a pagar pelo comprador, até 125 milhões de euros, com base no desempenho da distribuição de seguros, não se está a materializar. Esse apuramento devia realizar-se nos anos 2, 4 e 5 após a conclusão da venda (em 2021, 2023 e 2025) e ser registado como ganho dos ativos ACC¹⁹⁸, equilibrando as perdas. Porém, o NB reportou que, por “*razões de mercado e também de estratégia comercial da GamaLife, as perspetivas de produção de seguros mostram-se insuficientes para a materialização do earn-out na magnitude inicialmente ambicionada*”. Para os seguros de vida, tendo sido previsto o NB receber até 105 milhões de euros (máximo de 35 milhões por ano de apuramento), estima o recebimento máximo e com “*probabilidade reduzida*” de 18 milhões de euros, devido às “*condições concorrenciais no mercado de produção do crédito [que] resultaram numa inversão da trajetória de crescimento da quota de mercado de crédito a partir de 2019, que inevitavelmente afastou o novobanco dos níveis de produção de seguros que dariam origem ao recebimento do earn-out*” e, não obstante essa tendência ter sido “*invertida já em 2021 e (...) ser este um foco comercial central do novobanco, as taxas mínimas de crescimento de produção face aos objetivos (...) são muito ambiciosas*”. Para os seguros financeiros, tendo sido previsto o NB receber até 20 milhões de euros, valor a ser apurado no ano 5 após a venda, “*estando os mesmos indexados ao stock de produtos garantidos, o qual tem vindo a decrescer, não temos expectativa de recebimento do earn-out*”. Em 17/01/2022, a melhor estimativa do NB sobre os valores a receber consta da **tabela seguinte**.

Componente variável do preço - estimativa

		Unid.: milhões de euros	
		2019	17/01/2022
Risco Vida (Valor máx.: 105 M€)			
	Ano 2	35	0
	Ano 4	35	0
Anos após operação de venda	Ano 5	35	0 a 18, com probabilidade reduzida
Produtos Poupança (Valor máx.: 20 M€)			
	Ano 5	20	0

Fonte: NB

¹⁹⁶ Resposta do NB em 21/01/2022.

¹⁹⁷ Resposta do NB em 21/01/2022.

¹⁹⁸ Não obstante, o recebimento dos montantes apurados ocorrer durante o período de vigência do contrato de distribuição (20 anos). Consta da informação do BdP (DRE), de 12/10/2018, que “*foi obtida confirmação junto dos auditores do Novo Banco que o reconhecimento contabilístico do proveito ocorre no momento do seu apuramento, e não no momento do seu recebimento. Esta confirmação é da maior importância para o Fundo de Resolução, na medida em que assegura que os proveitos inerentes ao earn-out são aproveitados para efeitos do CCA (o que não seria o caso se o earn-out apenas fosse reconhecido no momento do seu recebimento, que em parte ocorrerá depois da maturidade do CCA).*”

Alega ainda o NB que *“a componente de earn-out não era determinante no contexto do desfecho do processo de venda – dada a diferença entre a 2.ª melhor oferta, na componente de preço fixo – e que a sua conclusão até ao final de 2019 era um compromisso do Estado Português”*. Porém, qualquer ganho decorrente dos ativos do ACC entrará no encontro de contas a realizar na data de vencimento do ACC¹⁹⁹, concorrendo para o eventual pagamento do NB ao FdR, pelo que quanto menores forem os ganhos destes ativos, menor será a probabilidade e o valor deste pagamento.

Os objetivos de desempenho na distribuição de seguros, dos quais dependia este apuramento foram acordados entre o NB e o comprador e objeto do parecer da Comissão de Acompanhamento do ACC e da informação do BdP (DRE), de suporte à decisão da CDFR, de 12/10/2018, sobre o acordo de venda. Porém, destes documentos não consta qualquer análise crítica aos pressupostos de determinação de tais objetivos, admitindo o apuramento de um montante a receber pelo NB, mas incerto. Designadamente, o BdP (DRE), em 12/10/2018, refere que *“tendo sido confirmado pelo Novo Banco que o plano de negócios da GNB Vida repercutia a estratégia ambiciosa de negócio do Novo Banco, não se antevê que seja possível obter 100% dos rendimentos associados ao earn-out, na componente associada ao risco vida. Ainda assim, a expectativa do Novo Banco é a de que o desempenho da GNB Vida seja, nos próximos cinco anos, superior a 50%^[200] do desempenho previsto no plano de negócios, pelo que existe a expectativa razoável de vir a ser recebido algum valor – embora de montante incerto – ao abrigo do mecanismo de earn-out na componente associada ao risco vida. Já quanto ao earn-out associado aos produtos poupança (EUR 20 milhões), o Novo Banco atribui uma baixa probabilidade de recebimento, dado os thresholds serem substancialmente acima do desempenho histórico da Companhia.”*

Tendo a perda com a GNB Vida sido integrada no mecanismo de capitalização contingente e podendo o ganho com a concretização dos objetivos de desempenho contribuir para um eventual pagamento por parte do NB ao FdR, na maturidade do ACC, não há incentivo para o NB, juntamente com o comprador, diligenciar pelo cumprimento dos objetivos traçados. Acresce que, para efeitos de registo de ganhos com ativos ACC, o FdR não tem realizado qualquer acompanhamento da execução dos pressupostos de apuramento dos montantes da componente variável do preço. Questionado pela auditoria sobre o cumprimento das condições do negócio respeitantes ao pagamento da componente variável do preço, o FdR respondeu que *“ainda não dispõe de informação relativamente ao eventual cumprimento das condições que, nos termos dos acordos relativos à venda da GNB Vida, poderão determinar o recebimento da primeira tranche. (...) A obtenção dessa informação está em tempo e será matéria especificamente analisada no quadro do exercício de verificação relativo às contas anuais do Novo Banco”*. Entretanto, após a conclusão da operação de venda, já decorreram dois anos, estando o terceiro ano em curso.

¹⁹⁹ Em conformidade com o estabelecido na cláusula 5.3. do ACC, na versão alterada de maio de 2021. Nos termos do ACC a data de vencimento é 31/12/2025 ou, verificando-se determinadas condições, 31/12/2026.

²⁰⁰ Percentagem mínima de desempenho, para se apurar um montante a receber pelo NB.

Além da componente variável do preço, foi registada como perda dos ativos ACC, a provisão de 10 milhões de euros para fazer face às responsabilidades contingentes do NB relativas a reclamações associadas a obrigações, declarações e garantias prestadas pelo NB ao comprador, no âmbito do acordo de venda. Em 16/01/2020, o comprador apresentou ao NB o pedido de indemnização de 38,2 milhões de euros²⁰¹ que, após negociação com o NB passou para 14,3 milhões de euros. Em 07/01/2022²⁰², este montante não estava ainda pago, subsistindo a divergência²⁰³ entre o FdR e o NB sobre se a provisão, e consequentemente o valor pedido, deve ou não constar dos ativos ACC.

Segundo o transmitido por FdR e NB²⁰⁴ não foi elaborado plano de gestão dos novos ativos, inserindo-se os mesmos na gestão corrente do NB. O FdR alega que “a execução dos acordos de venda da GNB Vida é um processo que está em curso” e que “a ação necessária neste período diz respeito à monitorização do quadro de deveres e de direitos assumidos pelas partes e do desempenho dos ativos”, sendo “previsível que esteja agora a iniciar-se uma fase de maior execução daqueles acordos, face, nomeadamente, à ocorrência da primeira data de referência para o apuramento de uma eventual tranche da componente variável do preço e à aproximação da data em que ocorre a primeira amortização de capital do empréstimo concedido ao comprador”. O reportado revela que o acompanhamento preconizado pelo FdR é insuficiente. O decurso do tempo pode levar a maiores perdas dos ativos ACC e à não concretização de ganhos que as podiam equilibrar.

3.5.2 RISCOS DE REGULAÇÃO, DE SUPERVISÃO E DE GESTÃO

O risco com exposições não produtivas tem sido avaliado no âmbito do processo de supervisão, revisão e avaliação (SREP), do BCE, dando origem ao reforço dos requisitos de fundos próprios ou à adoção de medidas de mitigação deste risco, incluindo a apresentação de um plano de desinvestimento de ativos.

Apesar da redução do rácio de requisitos de fundos próprios do NB, em 2022, esse rácio é o mais elevado das instituições nacionais comparáveis e um dos mais elevados da UE.

Com o objetivo de proceder à limpeza do balanço e responder às expectativas do BCE, o plano de redução de ativos não estratégicos do NB e respetivas revisões, da responsabilidade da gestão, estabeleceram metas mais ambiciosas do que as decorrentes dos compromissos assumidos pelo Estado Português perante a CE.

141. Desde 2014²⁰⁵, o BCE tem focado a atividade de supervisão na qualidade dos ativos, tendo publicado, em março de 2017, Orientações sobre créditos não produtivos (*Non Performing Loans – NPL*²⁰⁶).

²⁰¹ Carta do NB ao FdR de 14/12/2020 e parecer da Comissão de Acompanhamento do ACC, de 31/01/2021.

²⁰² Data da informação prestada pelo NB.

²⁰³ Resposta do FdR e Relatórios do Agente de Verificação relativos aos exercícios de 2019 e de 2020.

²⁰⁴ Respostas do FdR e do NB.

²⁰⁵ Ano de avaliação completa, através da análise da qualidade dos ativos (*Asset Quality Review – AQR*) e do teste de esforço (*stress test*).

²⁰⁶ Empréstimos e adiantamentos, que são classificados como não produtivos em conformidade com o anexo V do Regulamento de Execução (UE) 680/2014 da Comissão – [Orientações sobre a gestão de exposições não produtivas e exposições reestruturadas](#), da EBA, de 31/10/2018 / [Guia sobre NPL](#) e <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2017/html/sr170320.pt.html>.

142. Estas Orientações também são aplicáveis a outras exposições não produtivas (NPE – *Non Performing Exposures*²⁰⁷) e a ativos executados ou recebidos por dação em pagamento, como os imóveis obtidos no contexto de operações de recuperação de crédito²⁰⁸. Sobre estes imóveis, o artigo 112.º do RGICSF²⁰⁹ determina que as instituições não os podem deter no seu balanço por período superior a dois anos²¹⁰. Os créditos/exposições não produtivas e os imóveis obtidos com operações de recuperação de crédito integram o conceito mais vasto de ativos não produtivos (NPA – *Non Performing Assets*)²¹¹. Nos termos das orientações sobre créditos não produtivos, os “*bancos com níveis elevados de NPL*” têm este nível claramente superior ao da média da União Europeia (UE)²¹².
143. Em 31/12/2016, o NB apresentava um rácio de NPL de 33%²¹³, muito acima da média europeia e das instituições financeiras nacionais comparáveis. Dados de 2015 revelam, também, que o peso dos imóveis no balanço do NB era muito superior ao dos seus pares nacionais. Em 2018, a EBA definiu o rácio-alvo para o peso das exposições não produtivas no balanço das instituições: 5%²¹⁴.

Figura 6 – Rácio NPL 2016

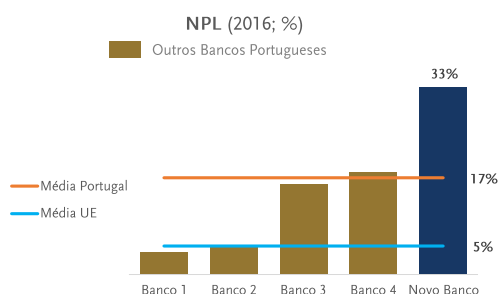
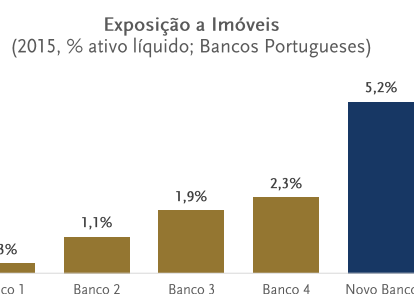


Figura 7 – Exposição a imóveis 2015



Fonte: NB

²⁰⁷ Exposições classificadas como não produtivas, em conformidade com o anexo V do Regulamento de Execução (UE) 680/2014 da Comissão – [Orientações sobre a gestão de exposições não produtivas e exposições reestruturadas](#), da EBA, de 31/10/2018.

²⁰⁸ Ver 1.3 do [Guia sobre NPL](#).

²⁰⁹ Aprovado pelo Decreto-Lei 298/92, de 31/12.

²¹⁰ Sem prejuízo de, havendo motivo fundamentado, o BdP poder, nos termos do artigo 114.º do mesmo regime, prorrogar esse prazo, o que tem sido feito para o NB, segundo os seus Relatórios e Contas. Por seu turno, o BCE indica como período “normal” de venda o prazo de um ano – ver 7.5 do [Guia sobre NPL](#).

²¹¹ Como consta do primeiro Plano Estratégico de Redução de Ativos apresentado ao supervisor, em março de 2017, trata-se de “*ativos que não geram (ou correm alto risco de não gerar) rendimento para o banco*”, considerando, de modo geral, o incumprimento ou riscos de incumprimento por parte dos mutuários, no caso dos créditos e de outras exposições financeiras, ou a alocação de recursos (humanos e financeiros) a uma área de gestão que não integra o objeto social das instituições financeiras, no caso dos imóveis.

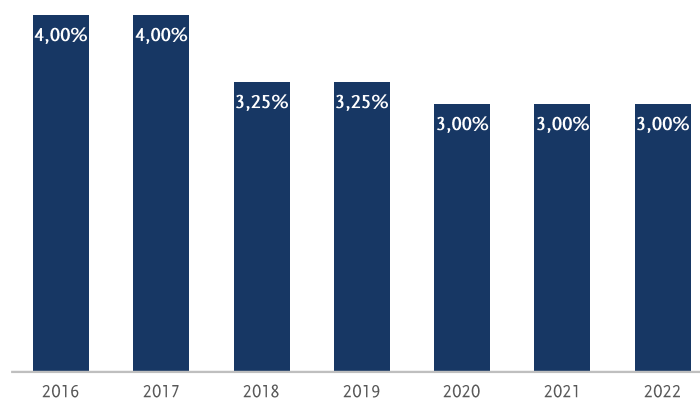
²¹² O painel de [riscos](#) publicado trimestralmente pela Autoridade Bancária Europeia (EBA) constitui uma referência adequada para determinar os rácios médios de NPL e os níveis de cobertura na UE, ver [Guia sobre NPL](#). A EBA foi criada pelo Regulamento (UE) 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24/11, sendo responsável por estabelecer um conjunto de regras harmonizadas para a regulação e supervisão do setor bancário em todos os países da UE. A principal função da EBA é contribuir, mediante a adoção de normas técnicas vinculativas e orientações, para a criação do conjunto único de regras para toda a Europa no setor bancário. O objetivo é instituir um conjunto único de regras prudenciais harmonizadas aplicável às instituições financeiras em toda a UE, que ajude a criar condições de concorrência equitativas e a proporcionar elevada proteção a depositantes, investidores e consumidores (ver www.eba.europa.eu).

²¹³ Créditos não produtivos (NPL) / (Crédito a Clientes + Disponibilidades e Aplicações em Instituições de Crédito) (Fonte: NB).

²¹⁴ [Orientações sobre a gestão de exposições não produtivas e exposições reestruturadas](#), da EBA, de 31/10/2018.

144. O risco com exposições não produtivas tem sido avaliado no âmbito do processo de supervisão, revisão e avaliação (SREP), do BCE, e dado origem ao reforço dos requisitos de fundos próprios ou à adoção de medidas de mitigação deste risco, incluindo um plano de desinvestimento de ativos²¹⁵. Desde 2016²¹⁶, o BCE, com base nas deficiências de gestão e cobertura dos riscos do NB, incluindo os relacionados com NPL/NPE elevados, tem reforçado os requisitos de fundos próprios do NB, acrescentando aos requisitos do Pilar 1, os do Pilar 2 *Requirement* (P2R) – *ver figura seguinte*.

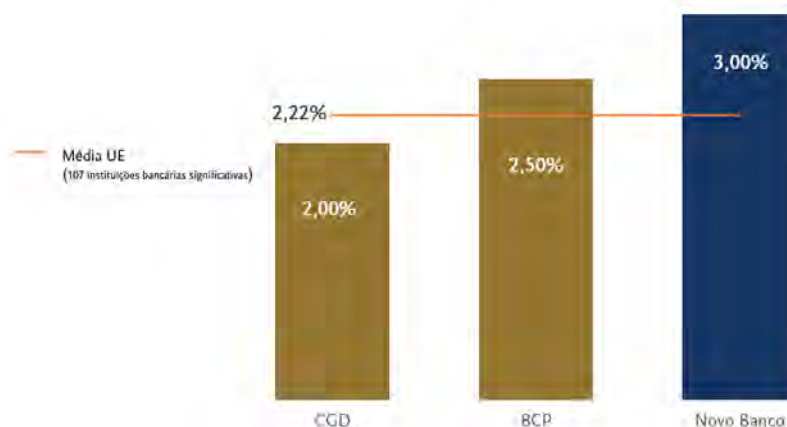
Figura 8 – P2R evolução



Fonte: NB

145. Apesar da redução de 4% para 3%, reflexo de avaliação mais favorável em 2022, o rácio do NB é o mais elevado das instituições nacionais comparáveis e um dos mais elevados da UE ²¹⁷.

Figura 9 – P2R instituições significativas²¹⁸ nacionais e média UE



Fonte: [Dados do BCE](#) atualizados em 10/02/2022

²¹⁵ [Guia sobre NPL](#) e, referindo-se ao risco imobiliário em concreto, BdP, [Relatório de Estabilidade Financeira, novembro de 2015](#).

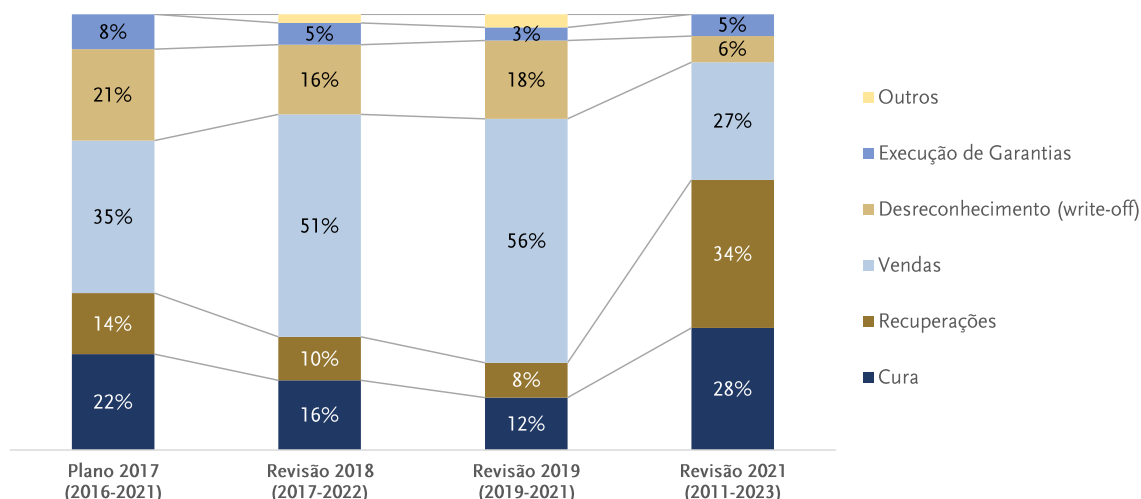
²¹⁶ Carta do SREP, de 18/03/2016.

²¹⁷ Das 107 instituições financeiras significativas, 18 têm um P2R igual ou superior a 3%.

²¹⁸ Os dados não autonomizam as duas outras instituições significativas em Portugal, cujo capital é detido por instituições estrangeiras.

146. Visando a limpeza do balanço para corresponder às expectativas do BCE, o plano de redução de ativos não estratégicos do NB e as respetivas revisões²¹⁹ estabeleceram metas mais ambiciosas do que as decorrentes dos compromissos assumidos pelo Estado Português perante a CE, a prosseguir, sobretudo através de estratégias de reduções ativas, como vendas e desreconhecimento de ativos (“write-off”). Apenas a partir da revisão de 2021, que abrange o período de 2021 a 2023, as curas (transição de não produtivos para produtivos, com base no cumprimento voluntário do devedor) e as recuperações (recebimento do montante em dívida), em conjunto, passaram a superar as vendas e o desreconhecimento, como a **figura seguinte** reflete.

Figura 10 – Estratégias de redução de ativos não produtivos



Fonte: Plano de redução de ativos do NB e revisões

147. A elaboração dos planos é da responsabilidade dos órgãos de gestão das instituições financeiras²²⁰, sendo aprovados pelo Conselho Geral e de Supervisão, no caso do NB, e submetidos, anualmente, ao supervisor que aprecia a sua ambição e a sua credibilidade²²¹. Nos termos das Orientações sobre créditos não produtivos, uma “*estratégia em termos de NPL estabelece os objetivos estratégicos dos bancos com níveis elevados de NPL para uma redução atempada dos NPL num prazo de tempo realista, mas suficientemente ambicioso*”, na expectativa “*de que as entidades supervisionadas apliquem as orientações proporcionalmente com a urgência devida, em consonância com a magnitude e a gravidade dos desafios que enfrentam em termos de NPL*”.

²¹⁹ As revisões são anuais. Em 2020, devido à pandemia, o BCE não requereu a revisão do Plano.

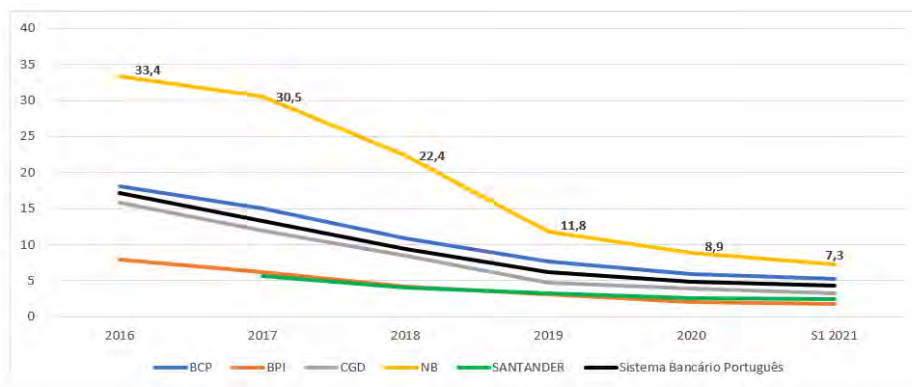
²²⁰ [Guia sobre NPL](#) (ponto 2.3).

²²¹ A título de exemplo, a carta de 18/12/2017 sobre o primeiro plano, aponta várias falhas que colocam em causa a sua credibilidade, como as taxas previstas de cura (22%) e de recuperações (14%).

148. Até 2020, as metas estabelecidas para redução de NPL foram superadas pelo NB: “entre 2016, data de referência do primeiro Plano, e 2020, a variação da carteira de créditos não produtivos do Grupo NB foi (...) de -9 775 M€. Neste período, a redução prevista nos planos estratégicos ascendia a 8 326 M€ (gross amount) pelo que o NB ultrapassou de um modo geral os objetivos definidos”. Porém, para 2021, a revisão do plano estratégico previu a “redução total de 1 154 M€ (de 2 513 M€ para 1 359 M€) e um rácio de NPL de 5% para 31/12/2021. O ano fechou com um rácio de NPL²²² de 5,3% e com um volume créditos não produtivos de 1.602 M€, tendo-se assim verificado uma redução de 911 M€. Esta redução reflete um desvio de 243 M€ relativamente ao objetivo previsto no plano estratégico que foi motivado por um menor volume de recuperações face ao planeado”²²³.

149. Não obstante a redução do rácio de NPL do NB, o BCE em carta ao FdR, de agosto de 2021²²⁴, referia que esse rácio em 30/06/2021 (7,3%) estava “bem acima da média atual do MUS de 2,54%, sendo um dos impulsionadores da (...) avaliação de risco e requisitos de capital”. Na evolução do rácio de NPL das instituições de crédito nacionais comparáveis, até 30/06/2021 (ver figura seguinte), avulta a redução acentuada do rácio do NB entre 2017 e 2019 (período das vendas em carteira reportadas a seguir).

Figura 11 – Rácio de NPL para NB e instituições significativas nacionais



Fonte: Relatórios e Contas das instituições de crédito.

150. Já sobre a carteira de imóveis, a redução, entre 31/12/2016 e 31/12/2020, de 1.660 milhões de euros (valor contabilístico bruto – VCB) ficou aquém do objetivo de 2.592 milhões, ao passar de 3.596 para 1.936 milhões. Para 2021, o plano estratégico previu a redução de 606 milhões (para 1.330 milhões) só que, em 31/12/2021, a carteira ainda valia 1.693 milhões, menos 243 milhões face a 31/12/2020, mas mais 363 milhões do que o objetivo definido.²²⁵

²²² Créditos Não Produtivos (NPL) / (Crédito a Clientes + Disponibilidades e Aplicações em Instituições de Crédito). Fonte: NB.

²²³ Resposta do NB à auditoria (atualizada em 20/02/2022).

²²⁴ Carta do BCE ao FdR, em 13/08/2021, para aferir a credibilidade da revisão do plano de redução de ativos de 2021, face à oposição manifestada pelo FdR ao NB, em 2020, à venda não só de ativos do ACC, mas de ativos do banco em geral.

²²⁵ Resposta do NB à auditoria (atualizada em 20/02/2022).

151. Uma das principais estratégias de redução de exposições não produtivas foi a venda em carteira, reunindo num só processo créditos de diversos devedores e/ou um conjunto de imóveis obtidos com processos de recuperação de créditos. Entre 2018 e 2019, através dos projetos identificados na *figura infra*, o NB vendeu portfólios de créditos e/ou imóveis, que contribuíram para a redução de 5,1 mil milhões de euros no valor nominal (VN)²²⁶ ou VCB. Porém, o preço de venda sofreu o desconto de 75% desses valores (VN/VCB) e de 33% face ao valor contabilístico líquido (VCL) de imparidades.

Figura 12 – Vendas em carteira



Unid.: milhões de euros;%

Projeto	Ano	Objeto	VN/VCB (1)	VCL (2)	Valor de venda	Perda VN/VCB	Perda VCL	Impacto em RL (3)
Nata I	2018	Créditos	2 153	629	505	- 1 648 -77%	124	-20% - 110,1
Viriato	2018	Imóveis	680,5	531	364,1	- 316 -46%	166,7	-31% - 159,0
Nata II	2019	Créditos e outros ativos	1 527	245	157	- 1 370 -90%	88	-36% - 79,0
Albatroz	2019	Créditos e imóveis	303	150	97,4	- 205 -68%	52	-35% - 34,0
Sertorius	2019	Imóveis	469,3	359,6	159,0	- 310 -66%	200,6	-56% - 229,0
Total			5 132,4	1 913,9	1 282,5	- 3 850 -75%	631,4	-33% - 611,1

(1) Valor Nominal ou Valor Contabilístico Bruto; (2) Valor Contabilístico Líquido; (3) Resultados Líquidos
Fonte: Informações DRE; NB; Impacto em RL - Relatórios e Contas.

²²⁶ O VN inclui uma componente não registada no balanço, designadamente créditos abatidos ao ativo, juros vencidos há mais de 90 dias, anulados contabilisticamente, mas que se mantém exigíveis (Fonte: Informação BdP (DRE), Projeto Nata II).

3.5.3 FALHAS NO CONTROLO DA ESTRATÉGIA DE REDUÇÃO DE ATIVOS NÃO PRODUTIVOS

Nos acordos da operação de venda do NB, designadamente no ACC, não foi prevista a aprovação do FdR aos planos de redução de ativos, não obstante ter conhecimento dos mesmos. O FdR apenas se pronuncia, de forma vinculativa, sobre decisões do órgão de administração do NB que, em execução dos planos, respeitem a ativos do ACC, com valor contabilístico bruto superior a 2,5 milhões de euros (designados por Ativos Materiais, “Material Assets”) ou de valor inferior, se a decisão implicar aumento de perdas em ativos do ACC superior a 500 mil euros.

152. Dando o NB conhecimento ao FdR dos planos de redução de ativos não produtivos (e revisões), que incluem ativos ACC e não ACC, o Fundo não tem poderes para se pronunciar sobre esses planos. A responsabilidade pela sua elaboração é do órgão de administração do NB²²⁷, não prevendo o ACC nem o Acordo de *Servicing* a aprovação desses planos pelo FdR, o qual só se pronuncia, de forma vinculativa, sobre decisões do órgão de administração do NB que, em execução desses planos, respeitem a ativos ACC, de valor contabilístico bruto superior a 2,5 milhões de euros (designados por Ativos Materiais, “Material Assets”) ou de valor inferior, se a decisão implicar aumento de perdas em ativos ACC superior a 500 mil euros²²⁸. Nos termos do ACC²²⁹, o FdR deve atuar de “*forma razoável*” nas suas decisões, não estando o NB obrigado a realizar qualquer ação, ou a abster-se de a realizar, se tal constituir “*uma violação material de qualquer acordo relevante, lei ou regulamento ao qual qualquer membro do Grupo NB está vinculado*”.

O FdR e o NB têm interpretado as cláusulas 13.3 e 13.5 do ACC como limitadoras dos poderes do FdR, face à necessidade de cumprir os requisitos prudenciais de redução de ativos não produtivos, tendo a análise quantificada dos custos e benefícios de cenários alternativos sido suplantada pela necessidade de redução rápida dos ativos não produtivos, sem ter sido inequivocamente demonstrado que a estratégia de redução de ativos prosseguida era a que assegurava a minimização das perdas/maximização do valor dos ativos.

153. As partes têm interpretado estas cláusulas como limitadoras dos poderes do FdR, face à necessidade de cumprir os requisitos prudenciais de redução de ativos não produtivos, tendo o exame dos documentos de suporte às decisões da CDFR sobre a venda das carteiras identificadas no §151 (designadamente informações do BdP – DRE) revelado que a análise quantificada dos custos e benefícios do cenário de manutenção dos ativos em balanço, referenciado pelo BdP (DRE) como cenário alternativo²³⁰, foi suplantada pela necessidade de redução rápida dos ativos não produtivos.

²²⁷ [Guia sobre NPL](#) (ponto 2.3).

²²⁸ As restantes decisões estão delegadas no órgão de administração do NB, nos termos das cláusulas 5.16 a 5.19, do Acordo de *Servicing*.

²²⁹ Cláusulas 13.3 e 13.5.

²³⁰ Apenas a informação sobre o Projeto Nata I contém elementos quantitativos sobre um cenário alternativo próximo do cenário de venda, o de titularização de créditos, que confirmam, face ao mesmo, a minimização das perdas com a realização da opção de venda.

154. Esta necessidade de redução rápida está, também, subjacente nas cláusulas²³¹ sobre a “*data da troca de Governação*” que transferem para o NB a responsabilidade sobre a gestão dos ativos ACC, sem qualquer intervenção vinculativa do FdR. Tal sucederá no caso do valor líquido dos ativos ACC permanecer acima de determinadas percentagens em datas estabelecidas no Acordo (a partir de 31/12/2022) ou, em qualquer data, se a soma das perdas dos ativos ACC atingir 3 mil milhões de euros e um banco de investimento independente ou uma empresa de contabilidade de “*renome internacional*” indicada por NB e FdR (ou pelo Agente de Verificação, caso não haja acordo entre o NB e o FdR) confirme por escrito que, na sua opinião, as perdas dos ativos ACC excederão o limite do ACC em 200 milhões de euros ou mais. O que não aconteceu até 2022.
155. Sendo diversas as estratégias de redução de ativos (*ver Figura 10*) e diversas as formas de as executar (por exemplo, a estratégia de venda ser executada por ativo ou por carteira de ativos), o princípio da minimização das perdas deve ser aferido por comparação dos custos e benefícios da decisão proposta (neste caso, vendas em carteira), com os de cenários alternativos.
156. Porém, das informações do BdP (DRE) examinadas, não consta a análise quantificada dos custos e benefícios do cenário de manutenção dos ativos em balanço, nem de qualquer outro que tivesse sido considerado²³². No caso dos custos, apenas as informações sobre os Projetos Viriato, Albatroz e Sertorius identificam e quantificam custos²³³ que o NB teria com a manutenção dos ativos em balanço, mas não referem quaisquer benefícios, designadamente *cash-flows* estimados com a recuperação dos ativos ou com a venda desses ativos durante um período de tempo mais dilatado.
157. Questionados pela auditoria sobre a quantificação de cenários alternativos a estes projetos de venda em carteira, o NB e o FdR alegaram a necessidade de cumprir as exigências regulatórias e os riscos para a sustentabilidade do NB, que o peso dos ativos não produtivos no seu balanço representava.
158. O NB referiu que esta era “*talvez a característica mais penalizante e distintiva do novobanco e o fator que mais comprometia o objetivo de viabilidade e a sustentabilidade do banco*”.

²³¹ Cláusulas 1 e 13.3 a 13.9 do ACC. Se a troca da governação anteceder 31/12/2025, a vigência do ACC será prorrogada até 31/12/2026.

²³² À exceção da titularização de créditos no Projeto Nata I.

²³³ No Projeto Albatroz, custos de 13,8 milhões de euros, relativos ao aumento médio do tempo de gestão (2,3 anos com créditos e 2,8 anos com imóveis), de execução hipotecária (com créditos), de *servicing* (com créditos), de IMI (com imóveis) e de manutenção conservação e intermediação (com imóveis). No Projeto Viriato, custos anuais de 17,2 milhões de euros, relativos a custos operacionais (incluindo custos de detenção, manutenção e regularização) e a custos com pessoal. No Projeto Sertorius, custos anuais de 4,4 milhões de euros, relativos a custos operacionais (incluindo custos de detenção, manutenção e regularização) e a custos com pessoal).

159. Por sua vez, o FdR afirmou: *“Não pode haver dúvidas de que se o Novo Banco apresentasse hoje um rácio de NPL ainda mais desfasado das exigências definidas a nível europeu (...), estaria sujeito a requisitos prudenciais mais agravados e seria a sua própria sustentabilidade que poderia estar em risco”*.
160. E acrescentou que o contexto regulatório *“impõe ao FdR que tenha presente na sua ponderação que a venda dos ativos é, à partida, uma estratégia adequada e, mais do que isso, necessária e que, portanto, concentre a sua avaliação no processo adotado pelo NB para dar execução àquela estratégia. Dito de outro modo: na medida em que a concretização de determinadas operações de venda seja necessária para dar cumprimento a exigências regulatórias, a eventual oposição do Fundo de Resolução só é contratualmente admissível se for considerado que a operação de venda em causa não é conduzida em moldes que sejam conformes às práticas de mercado e que permitam maximizar o preço obtido”*.
161. Assim, face às *“exigências regulatórias”*, a opção de venda proposta pelo NB não é escrutinada pelo FdR, cuja avaliação se foca *“no processo adotado pelo Novo Banco para dar execução àquela estratégia”*.
162. Além disso, nas vendas em carteira, o FdR pronuncia-se formalmente sobre a operação de venda após a celebração do acordo de compra e venda entre o NB e a entidade compradora. Apesar de se sujeitar a execução desse acordo à autorização do FdR sobre a transação de ativos ACC, estabelecem-se cláusulas que imputam ao NB a responsabilidade pelo pagamento de uma compensação ao comprador, na situação de o FdR ultrapassar os limites definidos nesses acordos, o que condiciona o poder de decisão do FdR.

Análises realizadas pelo FdR e pela Comissão de Acompanhamento do ACC colocam em causa a estratégia de venda em carteira assegurar a minimização das perdas e afastar o risco moral (o risco de serem os contribuintes, através do financiamento público do NB pelo FdR, e os clientes dos bancos, através das comissões pagas pelos serviços bancários que suportam as contribuições dos bancos para o FdR, a financiar perdas com origem em atos dolosos praticados por terceiros).

163. A incerteza sobre a aplicação do princípio da minimização das perdas, nestes projetos, acentua-se quando o FdR determina a exclusão do perímetro de venda de ativos com oferta de preço positivo, mas mantém outros ativos com oferta de preço nulo (zero).

164. É o caso do projeto Nata II, em que o FdR determinou a exclusão do perímetro de venda de ativos para os quais considerou²³⁴ *“existirem perspectivas de recuperação que se afiguram especialmente mais favoráveis do que o preço acordado com o Comprador”*, mas manteve outros para os quais o comprador ofereceu preço zero, considerando que *“em regra, não seria adequado aceitar a venda de ativos por um preço nulo”*, mas que *“se entendeu que não existem indícios suficientes de que exista potencial de valor nos créditos em causa, pelo menos em termos comparáveis à perspectiva que existe em relação aos ativos que se propõe excluir, além de que estão em causa exposições de reduzido montante, em termos relativos, e se procurou limitar as situações de exclusão ao número permitido nos termos do contrato celebrado com o Comprador e que não implica o pagamento de qualquer compensação”*. Da respetiva deliberação da CDFR consta que *“face à necessidade de limitar as situações de exclusão de ativos ao número permitido nos termos do contrato celebrado com o Comprador e que não implica o pagamento de qualquer compensação, não se mostra pertinente integrar no perímetro de ativos a excluir aqueles relativamente aos quais o preço acordado é zero”*.

165. A Comissão de Acompanhamento, não obstante o seu parecer favorável a esta venda, observou:

- ◆ *“É certo que nas operações massificadas de alienação de conjuntos de créditos desta natureza, em ambiente competitivo, se observam necessariamente haircuts muito substanciais, podendo acontecer, em alguns casos, que o vendedor obtenha preços de cessão para certas exposições inferiores aos valores de recuperação que, com mais tempo (...) seria eventualmente possível alcançar. Como é inevitável, ao alienar, agora, uma parte destes créditos, estar-se-á a transferir necessariamente para os operadores especializados que se apresentam como compradores uma parte do valor da recuperação, mas, simultaneamente, ocorrerá uma poupança não despreciable de custos internos de gestão (...) e uma antecipação no tempo dos efeitos favoráveis da limpeza (parcial) do balanço.”*
- ◆ *Esta “Comissão seguiu atentamente este processo de exclusão²³⁵ de certas posições credoras do portfólio Nata 2, nomeadamente pela análise dos casos em sucessivas reuniões do Conselho Financeiro e de Crédito (e também do Comité de Imparidade Alargado) e confirma que o mesmo foi devidamente fundamentado, admitindo até que, caso a venda do portfólio se tivesse arrastado por mais tempo, outras situações de exclusão se poderiam ter concretizado, com benefício para o banco.”*
- ◆ *A “análise dos valores atribuídos às exposições por grupos empresariais permite verificar casos em que o valor dos conjuntos de créditos incluídos em cada grupo ou connection se aproxima do seu valor líquido de imparidades (...) e outros em que surge uma grande divergência entre esses valores (...).*

²³⁴ Com base em critérios como: “Preço oferecido pelo segundo concorrente no processo”, “Desconto face ao valor contabilístico líquido de imparidades”, “Magnitude do desconto face ao valor nominal”, “Grau de colateralização existente”, “Conhecimento obtido pelo Fundo de Resolução no exercício das suas competências ao abrigo do CCA quanto aos antecedentes dos créditos”.

²³⁵ Aludindo à exclusão pelo NB de exposições sobre as quais *“foi efetuando diligências, em termos bilaterais, para obter uma taxa de recuperação, superior ao valor económico que os investidores (...) atribuíam às referidas exposições, fosse através de venda de créditos isolados, fosse através de reestruturações”*.

Assinale-se que a Comissão de Acompanhamento tem seguido de perto o processo de constituição de imparidade no Novo Banco, nomeadamente através da sua presença sistemática nas reuniões do Comité de Imparidade Alargado e tem verificado a justeza da fundamentação dos reforços de imparidades propostos. (...) Algumas das exposições ora vendidas foram objeto de reforços pontuais de imparidades ao longo do segundo trimestre de 2019.”

- ◆ *“É certo que existem casos de empresas que, por não se adaptarem à evolução dos mercados, ou não introduzirem novos produtos e novas tecnologias, acabaram por soçobrar e entrar em default. Mas, tanto quanto é do conhecimento da Comissão de Acompanhamento, também existem casos de perdas enormes do banco devidas a situações de gestão danosa, de subtração dolosa de ativos do património do devedor para dificultar qualquer hipótese de recuperação dos créditos, de flagrante má fé negocial de certos devedores, por exemplo. Ora no caso de existirem fatores claramente indiciadores de comportamentos ou condutas ilícitas com o propósito de prejudicar o Novo Banco, este deve considerar a hipótese de iniciar processos crime ou ações de responsabilidade civil contra os autores de tais atos e condutas que levaram a tão pesados prejuízos na instituição”.*

166. Se as três primeiras observações colocam em causa que esta estratégia de venda assegure a minimização das perdas, a quarta suscita a questão, já abordada no Relatório 7/2021, do risco moral (o risco de serem os contribuintes, através do financiamento público do NB pelo FdR, e os clientes dos bancos, através das comissões pagas pelos serviços bancários que sustentam as contribuições dos bancos para o FdR, a financiar perdas com origem em atos dolosos praticados por terceiros).

167. Não obstante a Comissão de Acompanhamento do ACC²³⁶ reportar, “no decurso de 2020, mas sobretudo ao longo de 2021 e nos primeiros meses de 2022”, uma melhoria nos procedimentos implementados pelo NB para responder a recomendações²³⁷ formuladas nos seus relatórios de atividade (de 2018 a 2020)²³⁸, em relatório intercalar, de setembro de 2021²³⁹, “continua a considerar, justamente porque em larga medida se acha realizado o objetivo de redução do rácio de NPL para um valor próximo de 5% no conjunto do Novo Banco, que no tratamento dos principais ativos CCA se deve privilegiar o aprofundamento da sua gestão individualizada, com vista à maximização da recuperação de valor, em detrimento, se necessário, da rapidez na desalavancagem das carteiras”.

168. O financiamento público das perdas decorrentes destas vendas em carteira exigia do FdR e do NB procedimentos eficazes de prevenção e mitigação do risco de falta de transparência nestes projetos.

²³⁶ Resposta recebida em 14/03/2022.

²³⁷ Para corrigir deficiências similares às reportadas no parecer sobre o Projeto Nata II.

²³⁸ E transmitidas pelo FdR ao NB.

²³⁹ Remetido pelo FdR em 22/02/2022.

Para tanto, muito teria contribuído que, em todos os projetos, o FdR tivesse procedido (ou exigido ao NB) à quantificação de cenários alternativos para demonstrar a minimização das perdas com a execução da estratégia proposta e que tivesse obtido os *“resultados das ações desencadeadas para imputação das perdas verificadas no Banco Espírito Santo e no Novo Banco aos seus responsáveis (por ação ou por omissão)”* e o *“ciclo de responsabilização com o saldo das perdas que, neste âmbito, se encontrem por responsabilizar (imputar aos seus responsáveis) no final de cada período”*, tal como foi recomendado pelo Tribunal de Contas no §277 do Relatório 7/2021.

A correção tempestiva das falhas verificadas na aplicação das cláusulas relativas à gestão dos ativos ACC teria contribuído para a minimização das perdas/maximização do valor dos ativos.

169. Apesar de constar do Acordo de *Servicing* a elaboração, até agosto de 2018²⁴⁰, de um Plano de Ativos ACC com a estratégia de recuperação a seguir para cada Ativo Principal (*“Main Asset”*)²⁴¹ e para cada classe de ativos²⁴² para os restantes ativos, esse Plano não foi feito, tendo o FdR e o NB alegado que o mesmo não era necessário nem exequível. Não era necessário porque o FdR se pronunciava sobre as decisões relativas a todos os Ativos Materiais, sem distinções²⁴³, *“fazendo uso de instrumentos de acompanhamento reforçado, que não foram inicialmente previstos no contrato, tais como a existência de uma plataforma eletrónica para partilha de informação”*. E não era exequível porque não *“seria adequado vincular a posição do FdR, a priori, a uma estratégia de recuperação concreta (...) tendo-se entendido que a estratégia de recuperação que é considerada mais adequada depende das circunstâncias concretas e das reais condições de recuperação que em cada momento se colocam”* e porque a *“estratégia de recuperação de ativos viria a ficar necessariamente condicionada pelas exigências a que o NB viria a ficar sujeito em matéria de redução de ativos não produtivos”* quando foram *“os planos (...) impostos pela autoridade de supervisão europeia que acabaram por determinar (...) as estratégias a seguir para a recuperação dos ativos e até as metas em termos de horizonte temporal”*.
170. Ora, a falta deste Plano é mais uma situação de incumprimento²⁴⁴ do acordado por FdR e NB, sendo evidente a inconsistência entre a importância atribuída à elaboração deste Plano de Ativos, com a sua imposição no Acordo celebrado, e a irrelevância atribuída ao incumprimento dessa obrigação.

²⁴⁰ No prazo de 90 dias após a data da celebração do Acordo de *Servicing*.

²⁴¹ Qualquer ativo ACC que seja integrado num plano estratégico ou de ativos submetido aos Reguladores, ou qualquer outro ativo ACC que o FdR possa determinar, periodicamente, como sendo um Ativo Principal, nos termos da cláusula 1 do Acordo de *Servicing*.

²⁴² As principais classes de ativos ACC, como “Créditos”, “Fundos de Reestruturação”, “Outras participações financeiras/Valores mobiliários”, “Imóveis”, nos termos da cláusula 1 do Acordo de *Servicing*.

²⁴³ De acordo com o FdR, ao Ativos Principais seriam um subconjunto dos Ativos Materiais.

²⁴⁴ Para além das identificadas no Relatório 7/2021.

171. Ao contrário do alegado, este Plano não abrangia apenas Ativos Principais, mas todos os ativos ACC, incluindo os ativos de valor igual ou inferior a 2,5 milhões de euros, constituindo um instrumento auxiliar do acompanhamento, em especial pelo FdR, dos ativos ACC. E, como qualquer plano, não seria um instrumento vinculativo pois, além de ser possível às partes procederem à sua revisão e atualização²⁴⁵, o FdR teria a faculdade de decidir de modo diferente, designadamente por alteração de condições de recuperação subjacentes ao Plano ou por propostas fundamentadas do NB²⁴⁶.
172. A elaboração do Plano de Ativos ACC promoveria melhor avaliação e maior escrutínio das estratégias de recuperação de ativos, desta vez com a participação formal do FdR, contribuindo, assim, para a necessária demonstração do princípio subjacente ao ACC de minimização das perdas.
173. O regime de incentivos aos trabalhadores, previsto no ACC²⁴⁷ com o objetivo de incentivar à minimização das perdas dos ativos ACC, apenas foi apresentado pelo NB ao FdR em julho de 2020, quase três anos após a conclusão da operação de venda do NB. Para o FdR, consiste na *“definição de um conjunto de Key Performance Indicators para monitorizar o desempenho dos colaboradores das áreas de recuperação, incluindo os colaboradores afetos à gestão e ao servicing dos Ativos CCA, tendo por base a política de remuneração variável dos trabalhadores do Novo Banco”*. Além do atraso na sua apresentação, o esquema foi implementado, no segundo semestre de 2020, sem pronúncia do FdR (falha que subsistiu, pelo menos, até ao final de 2021), *“face à menor prioridade que essa matéria apresentava no quadro geral de execução do Acordo de Capitalização Contingente, sobretudo a partir do momento em que, contrariamente ao que sucedeu até 2019, o Novo Banco passou a implementar, efetivamente, uma política de incentivos”*.

3.5.4 FALHAS DE MERCADO POR SUPERAR

Os processos de venda em carteira do NB revelam fragilidades que concorrem para a apresentação de preços pouco competitivos e para as perdas registadas e imputadas ao FdR, destacando-se as seguintes (cuja superação depende da gestão do NB): (i) não serem processos abertos a todos os potenciais interessados, mas apenas aos investidores convidados, sem divulgação pública dessa abertura; (ii) assessores do NB, na organização das carteiras, terem sido contratados por concorrentes/compradores para a gestão dos ativos após operações de venda; (iii) nem todas as condições suscetíveis de influenciar a apresentação de propostas serem comunicadas aos investidores convidados.

²⁴⁵ Nos termos do 2.1 (C) do Anexo 1 do Acordo de *Servicing*.

²⁴⁶ O Acordo de *Servicing* não vincula as decisões do FdR à estratégia definida no Plano de Ativos, não obstante, esta ser orientadora.

²⁴⁷ Nos termos da cláusula 3.

174. As instituições europeias reconhecem falhas nos mercados secundários de ativos não produtivos, pelo menos desde 2017. No relatório do BCE sobre estabilidade financeira, de novembro de 2017²⁴⁸, consta o seguinte sobre “*Superação de falhas do mercado de créditos não produtivos com plataformas de transação*” [tradução nossa]: “A inteligência de mercado sugere que também existem problemas de negociação no mercado de NPL. Os bancos com altos stock's de NPLs são bem conhecidos e enfrentam várias pressões para reduzir esses stock's. Olhando pelo lado da procura, no entanto, embora em princípio pudessem haver muitos investidores potenciais para esses ativos, algumas grandes empresas dominam o mercado na Europa, dando a esse mercado as características de um oligopólio, onde um número limitado de compradores exerce poder de mercado. Durante 2015-17, um total de 67 investidores estiveram ativos no mercado secundário de NPL na UE. O número máximo de investidores em qualquer país e classe de ativos, entretanto, nunca excedeu 14. Além disso, os 10 principais investidores nos mercados NPL da UE representaram 60% das transações em volume, com a concentração de mercado relativa a ser semelhante em todos os países. Semelhante a outras estruturas de mercado com participantes dominantes, as barreiras à entrada desempenham um papel significativo na aquisição e manutenção de oligopólios pelas empresas.”

175. A tabela seguinte indica falhas neste mercado que concorrem para ofertas de compra a baixo preço.

Tabela 9 – Falhas de mercado na transação de ativos não produtivos

um mercado de "limões" (<i>a market for "lemons"</i>); falta de transparência elevados custos do excesso de falta de transparência (investidores)	Falha de mercado 1) Informação e custos de transação
poucos investidores podem absorver os custos; barreiras à entrada	Falha de mercado 2) Problemas negociais
mesmo quando podem, não têm a certeza da exclusividade dos direitos dos devedores	Falha de mercado 3) Controlo insuficiente
<ul style="list-style-type: none"> • Gera oligopsónios; elimina a concorrência de preços e cristaliza os baixos preços associados a mercados para "limões" (<i>a market for "lemons"</i>) • Falha de mercado <ul style="list-style-type: none"> • os bancos em geral não têm recursos para vender • muitos investidores excluídos do mercado • <i>spreads</i> de compra e venda amplos; baixa liquidez de mercado 	

Fonte: [Reiner Martin, NPL Trading Platforms: Experience from Europe \(com base em artigo de J. Fell et all\)](#)

176. A estas falhas de mercado acresce, neste caso, o conhecimento público da obrigação do NB reduzir ativos num curto espaço de tempo e de dispor de um mecanismo de capitalização contingente que financia as perdas incorridas, incentivando a aceitação de propostas com preços pouco atrativos.

²⁴⁸ [Financial Stability Review \(europa.eu\)](#), página 130.

Um artigo publicado, em 2020, numa revista de estudos financeiros da Universidade de Oxford²⁴⁹, sobre a valorização do património imobiliário antes das instituições financeiras receberem uma injeção de capital do Governo, é ilustrativo desse impacto [*tradução nossa*]: “A *variação nos balanços induzida por intervenções políticas, como TARP - injeções de capital do governo nos bancos - e diminuição quantitativa (DQ) - compras de ativos de bancos centrais - ajudam a identificar ainda mais o mecanismo subjacente por trás dos "descontos" REO e observáveis no balanço patrimonial. No trimestre anterior a um banco receber o TARP, uma redução com desvio padrão de 1 no rácio TIER 1 está associada a uma queda de cerca de 5% nos valores de liquidação. Mas depois de uma injeção de capital do governo - que reduz a possibilidade de insolvência e provavelmente ajuda o banco beneficiário a levantar capital externo com mais facilidade - uma perda semelhante de capital sugere apenas uma queda de 1,1% nos valores de liquidação. O ritmo das vendas de ativos também diminui drasticamente após o TARP, já que os bancos destinatários têm menos incentivos para desalavancar por meio das vendas de ativos "com desconto".*”

177. As medidas anunciadas pelo Conselho da UE, em 11/07/2017²⁵⁰, para desenvolver os mercados secundários dos ativos não produtivos no *Plano de ação para combater os créditos não produtivos*, ainda não estão implementadas.

178. Em 16/12/2020, numa comunicação²⁵¹ ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao BCE, a CE dava nota de as medidas então enunciadas não terem sido adotadas ou não estarem a ser utilizadas. Designadamente, a proposta de diretiva, apresentada em 2018²⁵², sobre os gestores de créditos, os adquirentes de créditos e a recuperação extrajudicial de garantias reais, ainda não estava aprovada, e os modelos de dados sobre NPL que a EBA desenvolvera em 2017 não eram utilizados pelos participantes no mercado de NPL “*devido à sua natureza voluntária e à sua complexidade*”. Nessa comunicação, a CE continuou a assinalar a necessidade de adoção de medidas, de caráter vinculativo ou orientador, para:

- ◆ Incentivar “*uma entrada e uma participação mais fáceis no mercado, especialmente para os pequenos vendedores e compradores*”.
- ◆ Melhorar “*a qualidade e comparabilidade dos dados*” e aumentar “*a transparência do mercado a nível de NPL individuais (...) fundamental para apoiar mecanismo de formação dos preços e, assim, tornar os mercados mais eficientes*”.

²⁴⁹ Ramcharan, Rodney (2019). *Banks' Balance Sheets and Liquidation Values: Evidence from Real Estate Collateral* [Versão eletrónica]. *The Review of Financial Studies*, Volume 33, Issue 2, February 2020, Páginas 504–535.

²⁵⁰ *Plano de ação para combater os créditos não produtivos na Europa*.

²⁵¹ *COM (2020) 822 final*, sobre a resolução do problema de créditos não produtivos.

²⁵² *COM (2018) 0135 final*.

- ◆ Assegurar um processo de venda de “*execução ao melhor*” através de condições “*que poderão incluir: um processo de venda não discriminatório/neutro, a necessidade de publicitar amplamente, um conjunto comum de documentação de diligência devida, a aceitação de ofertas por via eletrónica, a utilização de modelos de dados da EBA, etc.*”

179. Em 24/11/2021, foi adotada a diretiva²⁵³ do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece medidas aplicáveis aos gestores e adquirentes de créditos²⁵⁴, pretendendo eliminar “*impedimentos (...) à (...) transferência [de NPL] de instituições de crédito para adquirentes de créditos*”, a qual terá, ainda, de ser transposta pelos Estados membros até 29/12/2023. Os seus considerandos dão conta, não só da fraca concorrência no mercado interno quanto aos adquirentes de créditos, “*uma vez que o número de (...) interessados continua a ser baixo*”, e do volume reduzido dos “*mercados essencialmente nacionais para os NPL*”, daí resultando “*ofertas de compra de baixo preço*”, mas também da falta de pressão competitiva no mercado de gestão de créditos onde, cobrar “*comissões elevadas pelos seus serviços aos adquirentes de créditos, (...) conduz a preços baixos nos mercados secundários*”.

180. Questionado sobre se os seus procedimentos de venda de ativos asseguravam a concorrência entre os potenciais interessados, o NB respondeu²⁵⁵ que sim, alegando que, por “*regra, o Novo Banco implementa processos de venda organizados, competitivos e transparentes*” e dando como exemplo um processo organizado de venda em carteira, com destaque para:

- ◆ “*Seleção de assessores segundo critérios de experiência na boa execução de projetos similares.*”
- ◆ “*Os assessores contratados recomendam uma primeira lista de investidores a contactar, segundo critérios de experiência e credibilidade na boa execução de operações similares*”, que o NB complementa com outros “*que o tenham abordado e sejam considerados igualmente credíveis*”.
- ◆ Aos investidores convidados é dada informação básica sobre a carteira e, mediante a assinatura de um acordo de confidencialidade, informação adicional e a opção de apresentar propostas não vinculativas. O preço aí oferecido é o principal critério de seleção para a fase de propostas vinculativas, decidindo o NB (com o apoio dos assessores) quantos investidores passam a esta fase, os quais recebem mais informação e a minuta base do contrato de compra e venda.

²⁵³ [Diretiva \(UE\) 2021/2167](#).

²⁵⁴ A proposta inicial da Comissão foi dividida em duas partes, encontrando-se a decorrer o processo legislativo referente à recuperação extrajudicial de garantias reais - ver [Observatório Legislativo do Parlamento Europeu](#), acedido em 16/02/2022.

²⁵⁵ Consta das respostas recebidas: “*O processo de seleção de investidores é o mais amplo possível e inicia-se com a identificação de potenciais interessados - contrapartes idóneas e credíveis - em conjunto com o assessor financeiro. Esta identificação é efetuada por várias formas e mecanismos: (i) por conhecimento prévio de qualquer representante do novobanco (desde as equipas gestoras ao Conselho de Administração Executivo) relativamente a potenciais interessados identificados anteriormente; (ii) por indicação dos assessores financeiros ou legais contratados para a operação, quando aplicável; (iii) em resultado de manifestações espontâneas de interesse, seja perante o novobanco ou perante dos assessores contratados; (iv) por referência a operações passadas sobre ativos ou classes de ativos similares.*”

- ◆ O NB (com o apoio dos assessores) decide com que investidores negociará o “*pacote global da oferta (i.e., oferta financeira de preço e minuta de compra e venda contraproposta por cada um dos investidores)*” até escolher o comprador, pelo preço e pela “*probabilidade e risco de determinadas cláusulas contratuais se virem a materializar em ajustes de preço ou futuras indemnizações*”.

181. O NB alude a processos “*abertos, concorrenciais e competitivos (...) conduzidos de acordo com a prática de mercado de acordo com procedimentos standardizados e seguidos de forma genérica pelos diversos intervenientes no mercado*”. Também o FdR, com base na informação recebida do NB e nos pareceres da Comissão de Acompanhamento, conclui que os processos têm sido abertos e competitivos²⁵⁶.

182. Aplicando o ciclo processual de venda em carteira às operações identificadas no §151, verificam-se:

- ◆ Assessores contratados para serviços jurídicos, financeiros e de organização documental.
- ◆ Investidores convidados e propostas apresentadas e negociadas constantes da tabela *infra*.

Tabela 10 – Investidores e propostas dos processos de venda

	Fase 1		Fase 2		
	Convidados	Propostas não vinculativas	Convidados	Propostas vinculativas	Negociação
Nata I	54	7	3	3	3
Viriato	59	7	2	2	2
Nata II	63	4	3	2	2
Sertorius	48	5	3	2	2
Albatroz	31	6	2	2	2

Fonte: Informações sobre processos de venda BdP - Departamento de Resolução

183. O NB apresentou ainda memorandos dos assessores jurídicos para suporte das decisões do FdR, “*permitindo-lhe (...) aferir não só o resultado final, mas também o processo competitivo e transparente implementado pelo NB*”. Estes memorandos têm por base comunicações da CE sobre a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais às medidas de apoio aos bancos no contexto da crise financeira e no âmbito da venda de terrenos e imóveis públicos²⁵⁷, assim como a análise que a CE fez da operação de venda do NB²⁵⁸, concluindo aí que o processo foi “*aberto, justo e transparente*”.

184. Ora, não basta alegar terem sido seguidas práticas do mercado, ter sido convidado um número apreciável de investidores e o número de propostas revelar falta de interesse pelos ativos, face aos deveres fiduciários do NB por estar a ser financiado pelo FdR. Sobretudo, quando estes processos também revelam fragilidades que concorrem para a apresentação de preços pouco competitivos e para as perdas registadas e imputadas ao FdR:

²⁵⁶ Informações do BdP (DRE) que suportam as decisões do CDFR.

²⁵⁷ [Comunicação sobre o setor bancário](#), de 2013, e [Comunicação sobre a venda de terrenos e imóveis público](#), de 1997.

²⁵⁸ §§148-158 da [Decisão CE 2017](#).

- ◆ Não serem processos abertos a todos os potenciais interessados, mas apenas aos investidores convidados, sem divulgação pública dessa abertura²⁵⁹.
- ◆ Os investidores terem sido convidados com base em recomendações dos assessores que, por sua vez, se repetiram nas operações analisadas (4 assessores estiveram em mais de uma). E, tendo estado em processos anteriores, há o risco de só recomendarem os mesmos investidores.

Tabela 11 – Assessores dos processos de venda

	Assessor (n.º de ordem)	Assessor	Objeto
Nata I	1	KPMG	
	2	Morgan Stanley	Assessoria financeira na estruturação e montagem da operação
	3	Alantra	
	4	Linklaters	Assessoria jurídica
Viriato	3	Alantra	Assessoria financeira ao processo de desinvestimento da carteira
	5	Hipoges	Compilação da documentação relativa a cada um dos imóveis a alienar
	6	Whitestar	
Nata II	7	Garrigues	Assessoria jurídica
	1	KPMG	
	3	Alantra	Assessoria financeira na estruturação e montagem da operação
Sertorius	4	Linklaters	Assessoria jurídica
	8	PWC	Assessoria financeira ao processo de desinvestimento da carteira
Albatroz	7	Garrigues	Assessoria jurídica
(1)	3	Alantra	Assessoria financeira na estruturação e montagem da operação
	9	DA Lawyers	Assessoria jurídica

(1) Ativos do balanço do NB- Sucursal de Espanha

Fonte: Informações sobre processos de venda BdP - Departamento de Resolução

- ◆ Assessores do NB, na organização das carteiras, terem sido contratados por concorrentes/compradores para a gestão dos ativos após as operações de venda (*ver 3.6.1*).
- ◆ No Projeto Sertorius, um investidor não apresentar proposta vinculativa “*por falta de recursos para concluir a transação*”, ilustrando uma das falhas de mercado (barreiras à entrada).
- ◆ A repetição de proponentes (9 em 22) ilustrar o seu baixo número e a sua concentração.

Tabela 12 – Investidores nos processos de venda

	Investidores		Investidores	
	Propostas não vinculativas	Propostas vinculativas	Propostas não vinculativas	Propostas vinculativas
Nata I	Deutsche Bank	Cerberus	Anchorage	Anchorage
	KKR	Deutsche Bank, Carval & Arrow	Arrow	Arrow
	Cerberus	KKR & Lx Partners	Bain Capital	
	Apollo & Lx Partners		Apollo	
	Carval, Arrow & TPG		Goldman Sachs	
	Davidson Kempner		Deutsche Bank	
	Servdebt		Macquarie	
Nata II	Bain Capital	Bain Capital	Bain Capital	Bain Capital
	Davidson Kempner & Farallon	Davidson Kempner	Waterfall	Waterfall
	KKR & Lx Partners		D. E. Shaw	
	Deutsche Bank		East Lodge	
Sertorius	Anchorage	Bain Capital	Iberus Capital	
	Bain Capital	Cerberus	AD-HOC	
	Cerberus			
	Ellington			
	Marathon			

Fonte: Informações sobre processos de venda BdP - Departamento de Resolução

²⁵⁹ Apenas a conclusão das operações de venda tem sido divulgada ao mercado - ver [Comunicados do Novo Banco](#).

- ◆ Nem todas as condições suscetíveis de influenciar a apresentação de propostas serem comunicadas aos investidores convidados. Exemplo disso é a opção de financiamento pelo NB, nos Projetos Viriato e Sertorius, só ter sido comunicada na fase de apresentação das propostas vinculativas, o que eliminou qualquer “*aumento da concorrência*”, um dos argumentos do NB em documentos elaborados para a pertinente Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar²⁶⁰ sobre estas operações.
- ◆ Faltar demonstração quantitativa de os financiamentos gerarem “*aumento do preço de venda*”, outro dos argumentos²⁶¹ do NB, na mesma sede, sem ter remetido essa demonstração à auditoria, nem esse impacto ser evidente na documentação analisada. No Projeto Sertorius, o NB “*conseguiu adaptar as condições de financiamentos às condições apresentadas por terceiros e igualar o valor de venda*”, não havendo, por isso, correspondência direta entre a sua oferta de financiamento e o aumento do preço da proposta.

Tabela 13 – Evolução dos preços nos Projetos Viriato e Sertorius

Unid.: milhões de euros

Operação	Proposta não vinculativa	Proposta Vinculativa		Valor de venda
		Financiamento entidades terceiras	Financiamento NB	
Viriato	Anchorage	382	n.d	380,1
	Arrow	375	n.d	380
Sertorius	Cerberus	135,9	159	153,6
	Bain Capital	146,3	131,8	129,5

Nota: Propostas Sertorius ajustadas por alteração do perímetro da carteira. Venda Sertorius com financiamento NB igualou valor de proposta com financiamento de terceiros.

Fonte: Informações Bdp - Departamento de Resolução.

- ◆ A dimensão e o valor das carteiras afastarem interessados com menor capacidade económica, limitando o número de concorrentes e, por consequência, de propostas.

185. Importa superar as fragilidades identificadas, desde logo em tudo o que depender da gestão do NB, atentos os deveres fiduciários do banco por estar a ser financiado com dinheiro público pelo FdR (entre os quais está o cumprimento do princípio da minimização das perdas/maximização do valor dos ativos), nomeadamente divulgando publicamente o início das operações, prevenindo conflitos de interesses, comunicando a todos os interessados todas as condições suscetíveis de influenciar a apresentação de propostas e cenarizando outras dimensões e valores para as carteiras a alienar²⁶².

²⁶⁰ Dos quais consta: “Ao disponibilizar financiamento aos investidores, poderá aumentar a concorrência do processo de venda, dado que permite alcançar investidores que tenham um processo mais demorado na obtenção de capitais (capitais próprios e financiamento) exigidos para a transação e também poderá ter um alcance superior dado que os capitais próprios exigidos na transação são inferiores”.

²⁶¹ Dos quais consta: “Ao disponibilizar financiamento para uma parcela do preço de transação, diminui o capital exigido dos investidores na transação, tendo como consequência um aumento do valor da transação”.

²⁶² Entre 2017 e 2019, o comprador do Projeto Sertorius, do NB, adquiriu mais 5 carteiras de imóveis. Essas 6 carteiras representam 25% das 24 operações de desinvestimento em património imobiliário realizadas no mercado ibérico e 40% do valor total das vendas (33.374 milhões de euros) – Fonte: documento sobre o Projeto Viriato elaborado pelo NB para a pertinente CEIP e entregue à auditoria.

3.5.5 PERDAS COM A ESTRATÉGIA DE VENDA EM CARTEIRA

Com a revenda do património imobiliário que integrou os Projetos Viriato (2018) e Sertorius (2019) os seus titulares obtiveram mais-valias de 64% (Viriato) e 60% (Sertorius), no período (entre venda e revenda) de 1,4 anos (Viriato) e de 1 ano (Sertorius). Este ganho não foi acompanhado por aumento do valor patrimonial tributário suscetível de justificar a diferença entre os valores de compra ao NB e de revenda pelos compradores. Considerando os custos anuais com a manutenção do património imobiliário no balanço do NB, 17,5 milhões de euros (Viriato) e 4,5 milhões de euros (Sertorius), o NB teria ganho, um ano após a operação de venda, 29 milhões de euros, com processos de venda granular.

186. Com base em dados fornecidos pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), a auditoria examinou a revenda do património imobiliário que integrou os Projetos Viriato (2018) e Sertorius (2019), através da qual os seus titulares²⁶³ obtiveram mais-valias de 64% (Viriato) e 60% (Sertorius), no período (entre venda e revenda) de 1,4 anos (Viriato²⁶⁴) e de 1 ano (Sertorius²⁶⁵⁻²⁶⁶). Este ganho não foi acompanhado por aumento do valor patrimonial tributário suscetível de justificar a diferença entre os valores de compra ao NB e de revenda pelos compradores.

Tabela 14 – Mais-valias totais

		Unid.: euro;%		
	Valor de compra	Valor de venda	Mais-valia	
Viriato	102 065 361,87	167 391 881,08	65 326 519,21	64%
Sertorius	42 449 959,62	68 114 144,09	25 664 184,47	60%

Fonte: Elaboração própria, dados AT

187. No Projeto Viriato, 8 imóveis foram revendidos no dia seguinte ao da sua aquisição, dos quais:

- ◆ 5 imóveis com mais-valia média de 168.585,45 euros (212 %) e total de 842.927,26 euros;
- ◆ 3 imóveis com menos-valia média de 88.500 euros (192%) e total de 265.500 euros.

E 1.058 imóveis foram revendidos até 1 ano após a venda, com mais-valia de 39 milhões de euros.

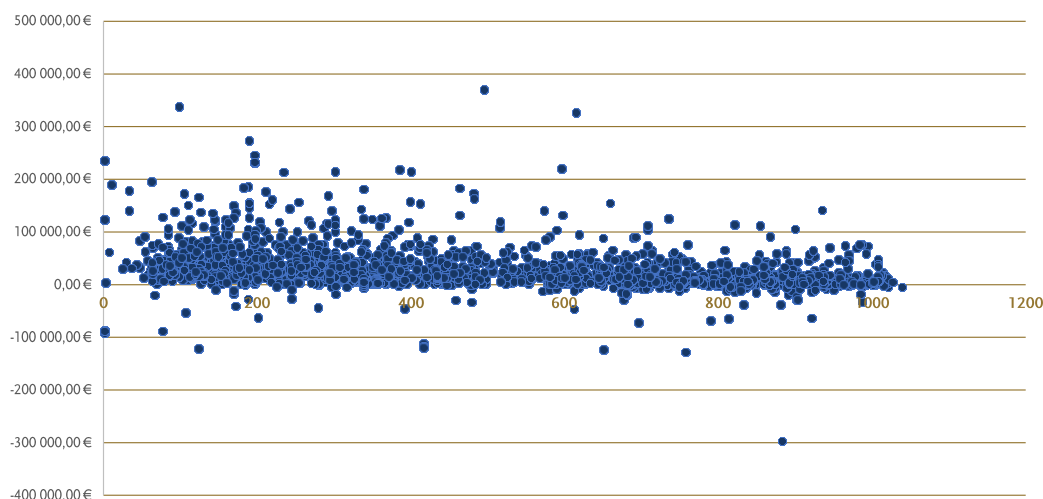
²⁶³ Incluindo entidades que, no âmbito da operação de venda, exerceram direitos de preferência ou já tinham outorgado com o NB contratos-promessa de compra e venda.

²⁶⁴ Neste período foram revendidos 2.578 imóveis (33% do total).

²⁶⁵ Neste período foram revendidos 186 imóveis (15% do total).

²⁶⁶ Para os imóveis integrados no perímetro do ACC, as mais-valias superaram 128 % (Projeto Viriato) e 48% (Projeto Sertorius), após cerca de 1,3 e 0,7 anos, respetivamente. Porém, o que tem sido pago pelo FdR é o défice de capital, que decorre da atividade geral do NB, decorrendo os pagamentos do FdR dos impactos no capital das perdas relativas à totalidade dos ativos que integram as carteiras.

Figura 13 – Dispersão, em dias, dos valores decorrentes da revenda dos imóveis do Projeto Viriato

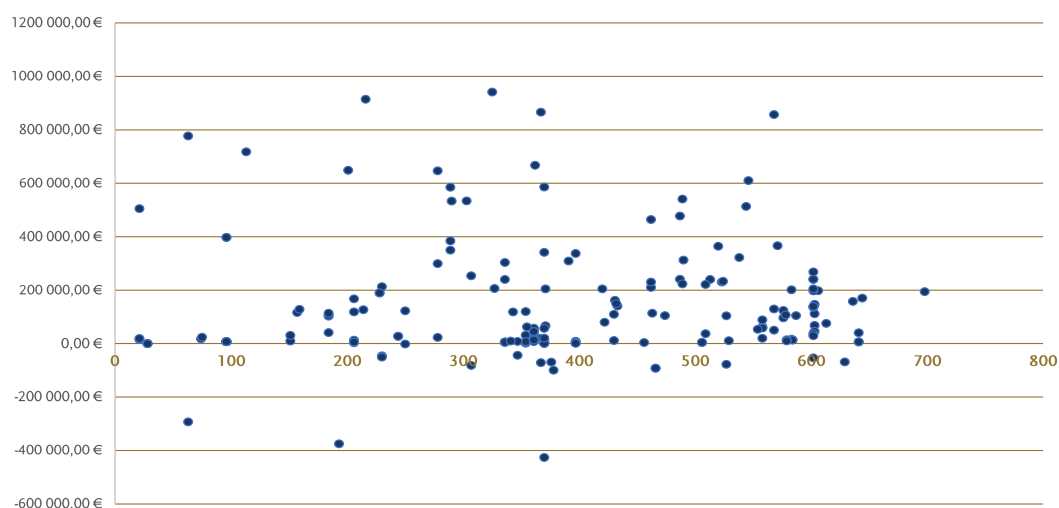


188. No Projeto Sertorius, 5 imóveis foram revendidos no mês seguinte ao de aquisição, dos quais:

- ◆ 3 com mais-valias médias de 179.554,22 euros (279 %) e totais de 538.662,65 euros;
- ◆ 2 com menos-valias médias de 240,97 de euros (3 %) e totais de 481,93 de euros.

E 84 imóveis foram revendidos até 1 ano após a venda, com mais-valia de 12 milhões de euros.

Figura 14 – Dispersão, em dias, dos valores decorrentes da revenda dos imóveis do Projeto Sertorius



189. Considerando os custos anuais com a manutenção do património imobiliário no balanço do NB, 17,5 milhões de euros (Viriato) e 4,5 milhões de euros (Sertorius), o NB teria ganho, um ano após a operação de venda, 29 milhões de euros, com processos de venda granular.²⁶⁷

²⁶⁷ Projeto Viriato: 21,5 milhões (= 39 milhões – 17,5 milhões). Projeto Sertorius: 7,5 milhões (= 12 milhões – 4,5 milhões).

190. As perdas das vendas de imóveis em carteira são reconhecidas e expressas, na proposta de *outsourcing* para a Gestão Imobiliária do NB, em 19/11/2019, quando, após as vendas realizadas em 2018 e 2019, se alude à necessidade de “*aumento dos valores de vendas de imóveis*”.
191. Como referido (*ver 3.5.3*) a necessidade de redução rápida de ativos suplantou a necessidade de demonstrar, através de análise quantificada de custos e benefícios, o princípio da minimização das perdas consagrado no ACC, princípio esse, também, reforçado nas Orientações²⁶⁸ do BCE sobre créditos não produtivos e nos compromissos²⁶⁹ assumidos pelo Estado Português perante a CE no âmbito da não oposição da operação de venda e dos respetivos auxílios de Estado, que consagram:
- ◆ A necessidade dos planos de NPL deverem “*definir a abordagem e os objetivos do banco no tocante à gestão eficaz (ou seja, a maximização de recuperações)*” (BCE);
 - ◆ A redução de ativos de “*uma maneira ordeira, mas com o objetivo de maximizar o seu valor.*” (Estado Português).
192. Ora, se a redução rápida de ativos foi conseguida, está por demonstrar a eficácia e a eficiência dos processos de venda em matéria de minimização de perdas/maximização do valor dos ativos. Porém, se cumprir o compromisso de reduzir ativos não produtivos era importante para a sustentabilidade do NB²⁷⁰, também era seu dever fiduciário demonstrar que a estratégia seguida era, das estratégias possíveis, a que iria minimizar as perdas, face ao financiamento público recebido para as compensar.
193. A necessidade dessa demonstração é evidenciada por:
- ◆ Dimensão das perdas face ao valor contabilístico líquido (*ver §151*).
 - ◆ Observações da Comissão de Acompanhamento, a propósito do Projeto Nata II (*ver §165*).
 - ◆ Mais-valias obtidas pelos compradores dos imóveis dos Projetos Viriato e Sertorius.
 - ◆ Reconhecimento, pelo próprio NB, da necessidade de aumentar os valores das vendas de imóveis, e, pelo BCE²⁷¹, de perdas superiores às previstas no plano de redução de ativos.
 - ◆ Ênfase, colocada pelo BCE²⁷², na implementação de estratégias focadas em ações proativas e céleres para, através de medidas de diferimento e reestruturação das dívidas, serem obtidas taxas de recuperação mais elevadas.

²⁶⁸ Ver 2.1. do [Guia sobre NPL](#).

²⁶⁹ Compromisso #4.

²⁷⁰ Segundo o [BdP](#) é importante no acesso aos mercados financeiros para emissão de dívida e capital e segundo o BCE, na carta SREP de 02/02/2022, é importante para o regresso aos lucros, para o modelo de negócio e para a posição de capital.

²⁷¹ Carta SREP, de 17/11/2020.

²⁷² Carta de 18/12/2017, a propósito do primeiro plano de redução de ativos.

Segundo o BdP²⁷³ “a decisão de cada banco relativamente ao ritmo de redução de NPL tem em conta o impacto negativo que a venda de carteiras de NPL pode ter sobre o seu capital”. Ora, neste caso, o NB tinha disponível uma “almofada” de capital, sem contrapartida e sem que o risco de decisões de gestão menos ponderadas tivesse sido acautelado pelo Estado, no âmbito dos compromissos assumidos pelo Estado perante a CE, pelo BdP, no âmbito das negociações dos acordos de venda, e pelo FdR, no âmbito do controlo das operações de financiamento do NB.

194. A dicotomia entre a redução rápida de ativos, através de operações de venda, e a minimização das perdas/maximização do valor dos ativos transparece na ata da reunião do CAENB, em 06/02/2019, que aprovou o lançamento do Projeto Sertorius. Nessa reunião, o responsável pela gestão de ativos imobiliários do Grupo Novo Banco (GNB) declarou que a venda em carteira é uma abordagem mais eficaz, quando comparada à venda de ativos granulares, “considerando a iliquidez de alguns ativos bem como o objetivo de reduzir os REO de forma célere”. Em contraponto, o Presidente do CAENB declarou que “o espírito subjacente a qualquer operação não poderia ser a venda como objetivo em si mesmo, mas sempre o de tentar obter a maximização do seu resultado”.
195. Além disso, uma estratégia de redução menos rápida (mas, porventura, mais rentável) era conciliável com os compromissos assumidos pelo Estado Português no âmbito da operação de venda (ver 3.5.1) e com o prazo de vigência do ACC, até 31/12/2025 ou, verificadas certas condições, até 31/12/2026.

3.5.6 FALHAS NA GESTÃO DE ATIVOS DO ACC

Na gestão de ativos do ACC em situações de arrendamento, de comodato ou de outra cedência gratuita, o NB não aplicou, de forma integral, eficaz e eficiente, o princípio da minimização das perdas/maximização do valor dos ativos, por inação, cedências gratuitas e procedimentos de venda não concorrenciais.

196. A gestão de ativos integrados no perímetro do ACC compreendia as situações seguintes.
- ◆ Arrendamento – 24 ativos imobiliários, com VCL de 3.368.487 euros, dos quais:
 - ◆ 8 foram, entretanto, vendidos, com perda de 47.889 euros face ao VCL (914.850 euros);
 - ◆ 16 continuam sob a gestão do NB, 15 com VCL de 2.147.431 euros e renda mensal de 16.708,03 euros, e o outro, com VCL de 306.206 euros e devoluto desde 31/10/2018.
 - ◆ Comodato – 3 ativos imobiliários, com VCL de 2.236.167 euros, cedidos em regime de comodato pelo NB nos termos seguintes.

²⁷³ <https://www.bportugal.pt/page/npl-porque-e-importante-os-bancos-reduzirem-o-montante-de-creditos-nao-productivos>.

- ◆ 1 terreno rústico, com VCL de 692.500 euros, adquirido em 16/09/2016 e cedido a título gratuito, entre 12/04/2019 e 04/08/2021, para deslocação de veículos pesados no âmbito de uma ampliação de infraestrutura pública;
- ◆ 1 fração habitacional, com VCL de 203.267 euros, adquirida em 31/12/2016 e cedida, desde 31/03/2017, a colaborador do NB deslocado para funções dirigentes em Lisboa;
- ◆ 1 edifício, com VCL de 1.340.400 euros, adquirido em 01/03/2017 e cedido, entre 15/10/2014 e 15/07/2017, para utilização estabelecimento educativo.
- ◆ Outra cedência gratuita – 18 obras de arte, incluídas no perímetro do ACC em 26/05/2017, com avaliação, entre 13/10/2016 e 02/12/2016, de 1.265.000 euros.

197. Inquiridas as iniciativas do NB para alienar ou rentabilizar ativos em situação de arrendamento, de comodato ou de outra cedência gratuita, o exame da resposta detetou a não aplicação integral, eficaz e eficiente do princípio da minimização das perdas/maximização do valor dos ativos, por inação, cedências gratuitas e procedimentos de venda não concorrenciais²⁷⁴.

- ◆ Nos arrendamentos:
 - ◆ Sobre o imóvel com a menor renda (87,95 euros), o NB alegou estar “*a avaliar a possibilidade de o denunciar ou, em alternativa, de aumentar a respetiva renda*”;
 - ◆ Sobre o imóvel devoluto, a iniciativa tomada em 27/06/2019 para o alienar não teve sequência porque as (4) propostas recebidas não se concretizaram. Novas diligências (realizadas durante a auditoria) culminaram na celebração de um contrato-promessa de compra e venda em 28/10/2021, por 371.500 euros, com mais-valia de 65.294 euros.
- ◆ Nos comodatos:
 - ◆ O terreno rústico foi colocado à venda em 26/03/2018, sem sucesso, e posteriormente, foi integrado no Projeto Sertorius, aguardando “*a celebração do contrato definitivo*”;
 - ◆ A fração habitacional foi prometida vender ao respetivo comodatário, por 290.000 euros, com mais-valia de 86.733 euros, em 29/12/2021 (durante a auditoria);
 - ◆ O edifício foi vendido, em 20/04/2018, ao respetivo comodatário, por 1.150.000 euros, com menos-valia de 190.000 euros.
- ◆ Nas outras cedências gratuitas, o NB não fez qualquer diligência para rentabilizar o património artístico, alegando que, na sequência de contrato celebrado com o Estado Português, “*esse património permaneceria sempre em Portugal, independentemente de quem fosse o cessionário ou adquirente, a menos que o Estado Português concedesse autorização prévia por escrito em contrário*”.

²⁷⁴ Venda de imóveis aos respetivos comodatários.

3.6. RISCOS DE CONFLITO DE INTERESSES E DE COMPLACÊNCIA

3.6.1 RISCOS DE CONFLITO DE INTERESSES E POTENCIAIS IMPEDIMENTOS

Operações realizadas pelo NB revelam riscos de conflito de interesses e potenciais impedimentos.

198. As falhas de mercado por superar (*ver 3.5.4*), designadamente o número limitado de concorrentes, as barreiras à entrada de novos atores no mercado, a falta de transparência na informação sobre a qualidade dos ativos, as propostas recorrentes nos mercados de ativos não produtivos, o produto ou serviço idêntico e o nível reduzido ou nulo de alternativas, potenciam o risco de complacência e de esquemas de conluio²⁷⁵, identificando-se em operações realizadas pelo NB riscos de conflito de interesses e potenciais impedimentos.

199. É recorrente que, nos mercados de carteiras de ativos, os compradores se apresentem ora como concorrentes, ora como parceiros de negócio²⁷⁶:

- ◆ Em 2016, a Anchorage e a Norfin constituem um consórcio que vem a ser comprador, em 2017, do Projeto Vasco da Gama, cuja carteira de propriedades tinha sido adquirida pela Tranquilidade quando era controlada por uma unidade do Grupo Espírito Santo.
- ◆ Em 2018, quando ainda decorria o prazo para apresentação de propostas não vinculativas no âmbito do Projeto Viriato, é concluído o negócio de aquisição da Norfin pela Arrow.
- ◆ No âmbito do Projeto Viriato, a Anchorage e a Arrow são concorrentes e selecionadas para a fase vinculativa, tendo apresentando propostas, nesta fase, de valor muito próximo: 380,1 e 380 milhões de euros, respetivamente.

200. As falhas de mercado não só limitam o número de concorrentes, como restringem o manancial de candidatos com competências técnicas e recursos para prestar serviços de assessoria, em especial quando se trata de carteiras de grandes dimensões, com um número muito elevado de ativos:

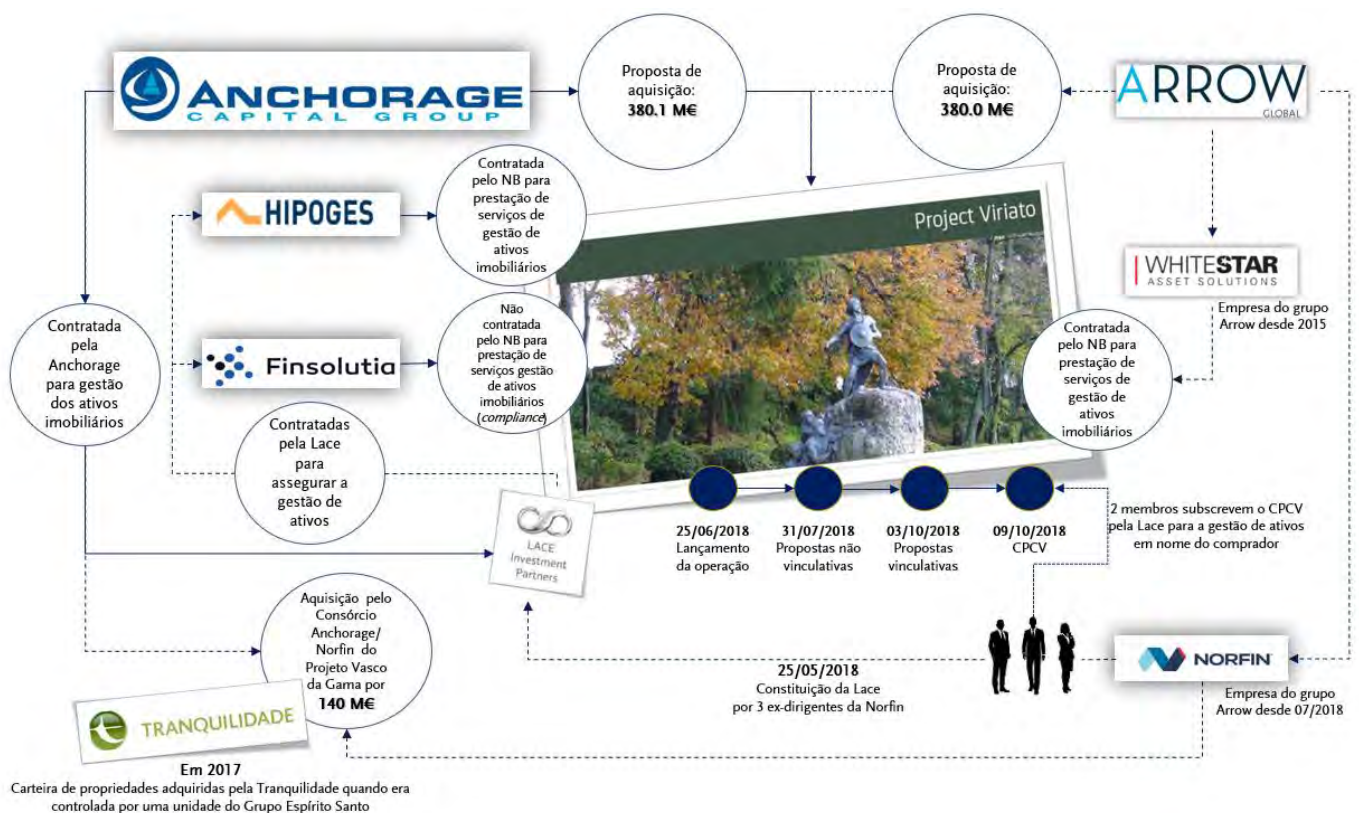
- ◆ Para assessorar a “*regularização de ativos granulares*” de uma carteira de imóveis extensa, incluindo imóveis que iriam integrar o Projeto Viriato, o NB contratou duas empresas prestadoras de serviços, a Whitestar e a Hipoges, integrando a primeira o grupo Arrow, que era concorrente e um dos dois selecionados para a fase de propostas vinculativas daquele projeto.

²⁷⁵ Neste sentido, mas dirigidas ao funcionamento dos mercados públicos, ver as Diretrizes para Combater o Conluio entre Concorrentes em Contratações Públicas, da OCDE.

²⁷⁶ Ver também, *Tabela 12, supra*.

- ◆ Apesar de também ter sido indicada para assessorar a “regularização de ativos granulares”, a Finsolutia não veio a ser contratada pelo NB porque, nos termos do parecer do Departamento de Compliance, “a contratação desta empresa não se coaduna com a promoção de uma cultura compliance e do cumprimento das regras de conduta, éticas e deontológicas que o DCOMPL procura promover e que o NB, através de processos internos, apurou que foram violadas. Acresce que [a] contratação é, igualmente, potenciadora de riscos reputacionais”, pois, pelo menos 4 colaboradores “transitaram do BES/NB para esta empresa”.
- ◆ Porém, na sua proposta vinculativa, o comprador do Projeto Viriato indicou como “servicers”, para os quais iriam transitar os trabalhadores do NB afetos à gestão de imóveis, a Finsolutia e a Hipoges. Após a transação, contrata a Lace para a gestão de ativos imobiliários que, por sua vez, subcontrata a Finsolutia e a Hipoges. A figura seguinte ilustra algumas relações que se estabeleceram entre assessores, investidores participantes na fase vinculativa e gestores de ativos intervenientes no Projeto Viriato.

Figura 15 – Projeto Viriato



Fonte: Elaboração própria

- ◆ No projeto Sertorius, a Finsolutia é contratada pelo comprador, sendo uma das sete entidades pré-aprovadas que constam do contrato promessa de compra e venda, celebrado entre o NB e o comprador, “*para atuar como “servicer” da transação/carteira*”, do qual também constam a Whitestar e a Hipoges.
- ◆ No âmbito dos Projetos Viriato e Sertorius, por um lado, e dos Projetos Nata I e Nata II, por outro, foram contratadas duas sociedades de advogados, uma para os projetos de ativos imobiliários e outra para os projetos de carteiras de créditos.
- ◆ Um dos assessores financeiros (Alantra) participou em quatro dos cinco projetos identificados no §151, tendo a exceção sido o projeto Sertorius (*ver Tabela 11*).

201. Em 03/02/2020, a gestora de fundos de investimento imobiliário do GNB (atual GNB Real Estate) celebrou, com a Whitestar, um acordo de subcontratação de gestão de carteira de ativos imobiliários.

202. Para consultoria, o NB celebrou contratos de prestação de serviços com a Hudson Advisors, parte relacionada da Lone Star²⁷⁷, tendo, no decurso de 2018, doze trabalhadores e dirigentes da Hudson transitado para os quadros do grupo NB.

203. Um desses trabalhadores, atualmente com funções dirigentes na GNB Real Estate, foi consultor na CBRE em 2017, empresa que acompanhou a venda do Projeto Vasco da Gama, adquirido pelo consórcio constituído pela Anchorage e Norfin, e uma das dez empresas, entre 2017 e 2020, com mais comissões (164.824 euros) pela mediação imobiliária de património (granular) do NB.

204. Uma ex-trabalhadora da GNB Sociedade Gestora de Fundos de Pensões, SA, que exerceu funções entre 09/03/2015 e 09/03/2017, onde realizava “*trabalhos de avaliação de imóveis ou colabora[va] em atividades de natureza técnica*”, foi contratada pelo NB como perita avaliadora de imóveis para uma das operações de venda promovidas pelo banco, tendo respondido em 31/08/2017, no formulário disponibilizado para o efeito, que não havia exercido, nos últimos dois anos, prestação de serviços de consultoria ou de mediação imobiliária, de forma direta ou indireta, ao NB²⁷⁸.

²⁷⁷ Conforme Relatórios e Contas do NB e da Nani Holdings SGPS, SA, sociedade veículo constituída pela Lone Star e por ela integralmente detida, para efeitos de celebração do contrato de compra e venda do NB.

²⁷⁸ Na Declaração de Prevenção de Conflito de Interesses para o Processo de Contratação de Perito Avaliador de Imóveis.

3.6.2 IDENTIFICAÇÃO DO BENEFICIÁRIO EFETIVO – LIMITAÇÕES DA LEGISLAÇÃO VIGENTE

Não tendo implementado critérios mais rigorosos de controlo dos beneficiários efetivos do que os legais, mantém-se o risco de o NB estabelecer essas relações com organismos de investimento coletivo ou entidades societárias, cujos detentores do capital sejam também detentores, diretos ou indiretos, do capital de entidades do Grupo Lone Star, apesar do apoio público e do dever de transparência a que, enquanto beneficiário desse apoio, está obrigado.

205. Enquanto instituição de crédito²⁷⁹, o NB deve implementar medidas de prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo (BCFT), designadamente as de identificação dos beneficiários efetivos, a pessoa ou pessoas singulares que, em última instância, detêm a propriedade ou o controlo do cliente e/ou a pessoa ou pessoas singulares por conta de quem é realizada uma operação ou atividade, de acordo com critérios estabelecidos na lei aplicável.
206. Nos processos de Avaliação de Contrapartes de Risco de Prevenção do Branqueamento de Capitais e do Financiamento do Terrorismo, os procedimentos do NB incluem análises KYT (*Know Your Transaction*; conheça a sua transação), KYC (*Know Your Customer*; conheça o seu cliente), conflito de interesses e partes relacionadas, descritos em normas internas. Estes procedimentos são também aplicáveis pelo NB na identificação de partes relacionadas, designadamente na identificação de pessoas beneficiárias de entidades do Grupo Lone Star. Nos termos do ACC²⁸⁰, as transações com membros deste Grupo estão proibidas, salvo consentimento prévio e escrito do FdR.
207. Os processos são constituídos pela análise das contrapartes envolvidas no estabelecimento de uma nova relação comercial, tendo por base fatores de risco, como a finalidade da relação de negócio pretendida, a origem dos fundos, se possível com identificação de países e ordenadores, a existência de possíveis conflitos de interesse e o risco de partes relacionadas. As fontes de informação utilizadas são declarações das próprias contrapartes, assim como fontes internas e externas ao NB.
208. Os critérios legais em vigor²⁸¹ admitem, para organismos de investimento coletivo ou entidades societárias, que sejam considerados beneficiários efetivos as pessoas que detêm a direção de topo (v.g. administradores) e não as pessoas singulares detentoras do capital dessas entidades²⁸².

²⁷⁹ [Lei 83/2017](#), de 18/08, com as alterações subsequentes.

²⁸⁰ Cláusula 20.

²⁸¹ Artigo 30.º da Lei 83/2017, alterado pelo artigo 5.º da Lei 58/2020.

²⁸² Como se verificou através de evidência obtida sobre os Projetos Viriato e Sertorius.

209. Tal acontece quando os detentores do capital só possuem, direta ou indiretamente (através de outras entidades), até 25% do mesmo, situação em que não há dever de os identificar, sendo considerados beneficiários efetivos, para efeito desse dever de identificação, os membros dos órgãos de gestão dos organismos de investimento coletivo ou das entidades societárias. Não tendo implementado critérios mais rigorosos de controlo dos beneficiários efetivos do que os legais, para efeitos de BCFT, mantém-se o risco de, nessa situação, o NB estabelecer relações com organismos de investimento coletivo ou entidades societárias, cujos detentores do capital sejam também detentores, diretos ou indiretos, do capital de entidades do Grupo Lone Star, apesar do apoio público e do dever de transparência a que, enquanto beneficiário desse apoio, está obrigado.
210. Nesta matéria, a legislação nacional tem sido impulsionada pelo direito europeu, que transpôs as Diretivas (UE) 2015/849 e 2018/843 do Parlamento Europeu e do Conselho, tendo a CE apresentado, em 20/07/2021²⁸³, um pacote legislativo no sentido de reforçar as regras europeias contra o BCFT e tendo o Tribunal de Contas Europeu publicado, em 28/06/2021²⁸⁴, um relatório onde conclui que a UE necessita de controlo mais forte e coerente para combater o branqueamento de capitais.

3.7. PRÁTICAS PARA ACIONAR O MECANISMO DE CAPITAL CONTINGENTE

Em matéria não sujeita aos poderes do FdR ou em que estes poderes são limitados ou não foram exercidos, os riscos das decisões dos órgãos de administração do NB, incluindo os riscos de decisões ineficazes ou ineficientes, foram, durante a vigência do ACC e até ao limite de 3,9 mil milhões de euros, transferidos para o FdR.

211. Já foram reportadas situações (*ver em 3.4 e 3.5*) que estiveram na base do registo de perdas avultadas resultantes de decisões dos órgãos de administração do NB e, no caso da venda de ativos do perímetro do ACC, com a aprovação do FdR.
212. Ora, as decisões tomadas pelos órgãos de administração do NB são discricionárias:
- ◆ A discricionariedade é maior para registar perdas prudenciais, porque a regra é não limitar a liberdade de gestão desses órgãos;
 - ◆ A discricionariedade é menor nas vendas de ativos, devido às metas estabelecidas para o desinvestimento de ativos não produtivos ou não estratégicos, nos compromissos assumidos pelo Estado Português perante a CE, e à necessidade de obter a aprovação do FdR.

²⁸³ [Comunicado CE.](#)

²⁸⁴ [Relatório.](#)

213. As situações reportadas (exceto a do *Caso Prático 1*) foram incentivadas:

- ◆ Pelas avaliações da qualidade dos ativos e da adequação dos procedimentos de gestão do risco efetuadas pela CE, aquando da não oposição da operação de venda e aos auxílios de Estado, e pelo BCE desde o período em que o NB tinha a natureza de banco de transição (*ver 3.4.1*).
- ◆ Pelas expectativas do BCE sobre a constituição de perdas prudenciais e de redução de ativos não produtivos, com reflexos na determinação dos requisitos mínimos de fundos (*ver 3.5.2*).
- ◆ Pela existência do mecanismo de capitalização contingente, que tem permitido à gestão do NB cumprir as expectativas prudenciais sem qualquer contrapartida para o FdR, o acionista público.

214. Sem este mecanismo, o NB, tal como qualquer instituição de crédito privada, apenas podia suportar as perdas através de medidas de criação de capital interno, com eventual sacrifício dos direitos económicos dos acionistas, ou através de aumentos de capital desses acionistas.

215. Aos incentivos mencionados, acresce a limitação de poderes imposta ao FdR pelos compromissos assumidos pelo Estado Português perante a CE e pelo ACC, incluindo sobre os ativos protegidos.

216. Concorrendo, para os pedidos de pagamento do NB, toda a sua atividade, como se evidencia no cálculo de fundos próprios para fins prudenciais (*ver 3.2*), o FdR, enquanto contraparte do ACC, apenas dispõe de poderes de decisão sobre atos de administração e disposição de um conjunto de ativos que integram o perímetro do ACC e, mesmo assim (*ver 3.5.3*), esses poderes estão limitados ou não foram exercidos.

217. Consta de um parecer jurídico obtido pelo FdR²⁸⁵: *“No fundo, ao considerar que o Fundo de Resolução responderia, nos termos da garantia, apenas quando se verificasse uma dupla condição – o registo, pelo NB, de perdas resultantes dos ativos identificados no CCA, e o incumprimento, pelo NB, dos rácios de capitais legalmente obrigatórios (capital shortfalls) –, está-se claramente a contemplar duas dimensões de risco no funcionamento do NB: uma dimensão intrinsecamente ligada aos ativos problemáticos herdados do BES, com possíveis repercussões ao nível do cumprimento dos rácios de capitais próprios obrigatórios; e uma dimensão de risco que é heteronomamente imposto, pelo mercado e pelo contexto económico e financeiro geral, ou que resulta da liberdade de gestão da instituição, isto é, da condução da sua atividade no presente ou no futuro”*. Ora, embora o parecer não o refira, a dimensão de risco *“heteronomamente imposto”* ou que *“resulta da liberdade de gestão da instituição”* também tem repercussões no cumprimento dos rácios de capitais próprios obrigatórios.

²⁸⁵ A propósito da opção do NB de não aplicar a política de contabilidade de cobertura aos instrumentos financeiros derivados contratados para cobrir risco de taxa de juro resultante da exposição a obrigações de dívida soberana de longo prazo.

218. Em matéria não sujeita aos poderes do FdR ou em que estes poderes são limitados ou não foram exercidos pelo FdR, os riscos das decisões dos órgãos de administração do NB, incluindo os riscos de decisões ineficazes ou ineficientes, foram, durante o prazo de vigência do ACC²⁸⁶ e até ao limite acumulado de 3,9 mil milhões de euros, transferidos para o FdR.

A alteração, no exercício de 2020, da estratégia para a atividade do NB em Espanha (transição para operações descontinuadas com o objetivo da sua alienação) não só constituiu uma decisão gestonária e discricionária dos órgãos de administração do NB, sobre a qual não relevavam os poderes do FdR quanto ao desreconhecimento de ativos ACC dessa sucursal, como contrariou o compromisso assumido pelo Estado perante a CE, no âmbito do processo de venda do NB e da aprovação dos auxílios de Estado, de preservar aquela atividade durante todo o período de reestruturação, ou seja, pelo menos até ao final de 2021. Esta alteração não estava prevista nos documentos de planeamento estratégico do NB, até 2020, e implicou o registo de uma provisão de 166 milhões de euros, nas contas do NB, e mais 147 milhões de euros pedidos ao abrigo do ACC, cujo não pagamento, pelo FdR, fez o NB pedir a abertura de um processo de arbitragem.

219. Exemplo de decisão dos órgãos de administração do NB, com poderes do FdR quase inexistentes²⁸⁷, é a do desinvestimento da atividade do NB em Espanha, que adicionou 147,4 milhões de euros aos fundos próprios necessários para fins prudenciais, no final de 2020. A recusa do FdR em pagar esta verba suscitou um litígio com o NB, pendente de decisão do tribunal arbitral (*ver §§23 e 60*).

Caso Prático 4 – Alienação da Sucursal de Espanha do NB

O reconhecimento do auditor do NB (*ver §111*), de as “alterações de estratégia do Novo Banco na forma de abordagem de alguns ativos não performing” terem “impacto ao nível das atividade e resultados do Banco”, é válido para alterações na forma de abordagem de qualquer ativo, produtivo ou não.

Em 2020, o NB tomou a decisão de alienar a Sucursal em Espanha, fundamentando-a na falta de rentabilidade da respetiva atividade e na necessidade de concentrar os recursos em atividades rentáveis que permitissem demonstrar a viabilidade económica do Grupo NB, a médio e longo prazo. Tal decisão implicou o registo de uma provisão de 166 milhões de euros com o consequente impacto negativo e significativo nas contas de 2020, bem como mais 147 milhões de euros pedidos ao FdR (em 2021), nos termos do ACC. Não estando a Sucursal de Espanha no perímetro do ACC, este impacto no pedido de pagamento adveio dessa decisão se refletir na posição de capital do NB.

²⁸⁶ 31/12/2025 ou 31/12/2026 (se os poderes de decisão sobre os ativos ACC passarem a ser exercidos pelo NB antes de 31/12/2025).

²⁸⁷ O FdR apenas participou na decisão relativa à desqualificação dos ativos do ACC registados na atividade da Sucursal, não relevando a sua decisão, favorável à desqualificação, para a decisão tomada pelos órgãos de administração do NB.

Porém, os compromissos assumidos pelo Estado Português perante a CE, no âmbito da operação de venda do NB, e refletidos no plano de reestruturação elaborado pelo comprador privado de 75% do capital do NB, a Lone Star, previam a concentração da atividade bancária em Portugal e Espanha²⁸⁸, considerando a Sucursal de Espanha como unidade “core” do grupo NB.

Esta estratégia manteve, no que respeita a esta Sucursal, a orientação do plano de reestruturação elaborado pelo NB, em 2015²⁸⁹, para efeitos da decisão da CE²⁹⁰, que, nesse ano e no âmbito do processo de resolução do BES, autorizou, entre outras, a prorrogação por um ano do prazo de venda do banco de transição.

Assim, em 2018, foi elaborado e aprovado, pelos órgãos de gestão do NB, o Plano Estratégico para a Sucursal em Espanha, para o período 2018-2022, que não apontava para a venda, mas sim para uma reestruturação profunda²⁹¹ daquele ramo de negócio. O mesmo plano estabeleceu um conjunto de linhas de atuação e um objetivo ambicioso de crescimento da atividade comercial, tendo em conta a dimensão e dinâmica da economia espanhola e as circunstâncias específicas do setor bancário em Espanha como, por exemplo, a consolidação do sector bancário e o facto do NB ser o único banco português com atividade em Espanha.

Em 2018 e 2019, a implementação daquele plano implicou: a mudança dos serviços centrais da sucursal para a nova sede corporativa; a “profunda transformação” da atividade da Sucursal de Espanha, “tendo em vista uma adequação do modelo de negócio e da estrutura de custos a um contexto de descida generalizada das taxas de juro”; o lançamento das operações de venda de ativos não produtivos - Albatroz e Cannas (redução de NPL de 24% para 6,5% com impacto positivo nas contas consolidadas do Grupo NB); e a alienação da Novo Activos Financieros, SA, unidade de gestão de ativos de Espanha.

Não obstante, em 2020 o NB altera essa estratégia, com o desinvestimento/alienação da Sucursal apresentado no “Medium Term Plan” para o período de 2020-2030, e inicia o processo de venda de Sucursal – projeto TORO, que também abrange ativos do perímetro do ACC. Esta decisão não foi objeto de qualquer compromisso assumido com a CE ou com o BCE, mas sim uma decisão gestonária e discricionária do NB que contrariou o compromisso dessa Sucursal permanecer durante todo o período de reestruturação, ou seja, pelo menos até ao final de 2021²⁹².

Nas contas de 2020, o NB transferiu a Sucursal de Espanha para operações descontinuadas classificando-a em “ativos não correntes detidos para venda”²⁹³, por 166 milhões de euros²⁹⁴. Por iniciativa do FdR, o Agente de Verificação do ACC apurou que a provisão desse valor representava um impacto negativo e significativo nas contas de 2020 e mais 147 milhões de euros pedidos ao FdR (em 2021), nos termos do ACC.

²⁸⁸ §169 da [Decisão CE 2017](#) e compromisso #2 do anexo à decisão. Neste sentido, também Relatório e Contas do NB - 2017.

²⁸⁹ O qual destacava a estratégia de concentração nas atividades bancárias, de retalho e de empresas, em Portugal e em Espanha, bem como o desinvestimento em ativos não estratégicos - Relatório e contas do NB - 2015.

²⁹⁰ [Decisão CE 2015](#).

²⁹¹ Fonte: Relatório e contas do NB - 2018

²⁹² Sobre a possibilidade de extensão do período de reestruturação, [ver 3.1](#).

²⁹³ Nos termos da NCRF 8 - Norma Contabilística e de Relato Financeiro 8.

²⁹⁴ Estimativa relativa ao cenário base apresentado pela Alvarez & Marsal, entidade externa responsável pela avaliação do justo valor.

A Comissão de Acompanhamento do ACC e o FdR colocaram reservas a este valor pedido ao FdR (em 2021), atendendo à decisão discricionária de venda atrás referida, e, também, ao desfasamento entre a assunção do custo previsível da operação (provisão de 166 milhões de euros registada em 2020) e a poupança de capital/melhoria dos rácios de capital, da qual o NB beneficia no ano de conclusão da venda (2021), em resultado da transmissão efetiva dos ativos para o comprador e conseqüente redução de ativos ponderados pelo risco, que incluem ativos não produtivos, nas contas do NB²⁹⁵.

Sobre a opção gestionária e discricionária de alienar a Sucursal de Espanha, a Comissão de Acompanhamento do ACC salienta, ainda, o momento conjuntural de mercado particularmente desfavorável para a concretização daquela operação, por ocorrer em contextos de incertezas suscitadas pelo surto pandémico e de negociação para fusões entre bancos espanhóis, considerando que terão contribuído para a falta de interesse do mercado e para a conseqüente degradação do valor das propostas. Sobre o desfasamento temporal, FdR e Comissão defendem que, se a operação de venda tivesse sido iniciada e concluída no mesmo exercício económico os efeitos teriam sido anulados e, assim, os impactos nos rácios de capital seriam reduzidos, poupando o recurso ao mecanismo de capitalização contingente.

Na sequência das reservas manifestadas pelo FdR e da possível dedução do impacto desta operação no valor a pagar ao abrigo do ACC, o BCE alerta o NB, em 26/03/2021, para a necessidade de ser cauteloso na divulgação dos rácios de capital, não refletindo nesses rácios o impacto da alienação do Sucursal de Espanha, para evitar a sua revisão, a curto prazo, se o FdR decidir aplicar tal dedução. O NB não refletiu o valor da provisão para a descontinuação da Sucursal de Espanha, nos rácios de capital em 31/12/2020, assumindo o impacto negativo da mesma, mas decidiu incluir esse montante no pedido da capital ao FdR (em 2021).

Contrariando a orientação estratégica prevista nos compromissos assumidos pelo Estado perante a CE e não integrando o perímetro dos ativos do ACC, este desinvestimento e a perda associada resultaram de opção estratégica dos órgãos de gestão do NB que, refletindo-a no pedido de pagamento ao FdR, pretendiam que fosse suportada pelo mecanismo de capitalização contingente. Não contendo o ACC cláusulas que regulem alterações na abordagem estratégica de ativos ou atividades que, não integrando o perímetro do ACC, tenham impacto na posição de capital do NB, o desfecho desta situação encontra-se dependente de decisão do tribunal arbitral, mantendo-se o risco de acionamento do mecanismo de capitalização contingente.

²⁹⁵ Após, em fevereiro de 2020, estimar a perda de 105 milhões de euros com a alienação do portefólio da Sucursal de Espanha, o NB registou uma provisão de 166 milhões de euros, com essa operação, nas contas desse ano. No âmbito do procedimento de venda, o NB convidou (em junho de 2020) 23 investidores, obteve uma proposta (Abanca) de aquisição da atividade total da Sucursal, da qual resultaria a perda de 349 milhões de euros, e duas propostas de aquisição de certos ativos selecionados. Face ao desinteresse do mercado pela aquisição da totalidade do portefólio, o NB ponderou uma venda estruturada por blocos de ativos e, na 2.ª fase do processo, endereçou convites para apresentação de propostas vinculativas a 5 investidores (incluindo os 3 investidores com propostas anteriores). Até fevereiro de 2021, foram recebidas 4 propostas vinculativas, uma sobre o perímetro total da Sucursal (Abanca) e as restantes sobre partes selecionadas do perímetro da transação. Avaliadas as propostas, com base nas análises do assessor da operação, Alvarez & Marsal, o NB concluiu, num primeiro momento, que a venda de certas exposições e a descontinuação do resto da atividade da Sucursal de Espanha era a que minimizava os impactos negativos da operação. Porém, em março de 2021, o Abanca submeteu uma proposta vinculativa revista cuja avaliação (ter resultado similar ao impacto estimado para o cenário de descontinuação da Sucursal de Espanha, 166 milhões de euros, libertação acelerada dos ativos ponderados pelo risco e menor risco de execução) levou o NB a decidir alienar a atividade da Sucursal de Espanha ao Abanca.

220. Em 2021, para fazer face a uma contingência fiscal, os órgãos de gestão do NB tomaram a decisão de registar, nas demonstrações financeiras do ano, uma provisão de 115,8 milhões de euros, com impacto negativo nos rácios de capital e no valor pedido ao FdR (em 2022), nos termos do ACC. Porém, face aos fundamentos e conclusões jurídico/contabilísticos expressos em pareceres de um grupo de trabalho e de consultores, os órgãos de gestão do NB podiam ter decidido a divulgação da contingência fiscal, protegendo a degradação dos rácios de capital e diminuindo o recurso ao financiamento público.

Caso Prático 5 – Contingência Fiscal

Face ao regime fiscal de alargamento da incidência da tributação agravada em sede de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT), introduzido pela Lei do Orçamento do Estado para 2021²⁹⁶, o NB tomou a decisão de registar, nas demonstrações financeiras do exercício desse ano, uma provisão de 115,8 milhões de euros, com impacto negativo nos rácios de capital e no valor pedido ao FdR (em 2022), nos termos do ACC.

A provisão corresponde à estimativa dos impostos a pagar se a autoridade tributária considerar o domínio ou controlo do NB, ainda que indiretamente, por entidade ou por entidades com domicílio fiscal em país, território ou região sujeito a regime fiscal mais favorável, designados por “*paraísos fiscais*”²⁹⁷.

Nos termos das normas contabilísticas aplicáveis, nomeadamente quanto aos princípios gerais da IAS 37 – “*Provisões, passivos contingentes e ativos contingentes*”, o registo da provisão pelo NB carece do reconhecimento cumulativo de três condições i) ter uma obrigação presente como resultado de um acontecimento passado, por considerar ser forte a probabilidade de lhe serem aplicadas as taxas agravadas de imposto, ii) ser provável um exfluxo de recursos, por também considerar ser forte a probabilidade de uma decisão desfavorável sobre a impugnação da liquidação fiscal e iii) estimar com fiabilidade o montante da obrigação a provisionar.

Para avaliar os eventuais riscos da aplicação do regime fiscal agravado, o NB constituiu (em março de 2021) um grupo de trabalho assessorado por vários consultores (Hudson Advisors, KPMG, PWC, Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados, Rogério Fernandes Ferreira & Associados) visando a necessária clarificação dos aspetos considerados relevantes, nomeadamente sobre as alterações na estrutura acionista da Lone Star e ao domicílio fiscal da maioria dos investidores/beneficiários últimos dos fundos por esta geridos, sobre as tipologias dos imóveis objeto de eventual tributação, em função da titularidade direta e indireta (nos casos dos imóveis adquiridos/detidos por Fundos de Investimento Imobiliário) e, ainda, sobre a quantificação da eventual contingência e a respetiva análise contabilística.

²⁹⁶ Lei 75-B/2020, de 31 de dezembro, que altera os códigos do IMI e do IMT.

²⁹⁷ Lista aprovada pela Portaria 150/2004, de 13 de fevereiro.

Sobre os domicílios fiscais dos investidores/beneficiários últimos dos fundos geridos pela Lone Star, foi identificada uma “*persona singular*” com enquadramento na lista de “*paraísos fiscais*”, que suscita a dúvida sobre a aplicabilidade do regime fiscal regra ou agravado. O consultor para a área jurídica²⁹⁸, quanto à probabilidade de existir ou não uma relação de domínio no NB, por parte das entidades afiliadas da Lone Star, concluiu não estar em condições de confirmar a maior probabilidade de inexistência da relação de domínio sendo, para si, similares as probabilidades de ser considerado que existe ou que não existe uma relação de domínio.

Ainda assim, com base nos fundamentos e conclusões dos pareceres do grupo de trabalho e dos consultores, o banco pretendeu obter do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (SEAF) e da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) uma posição vinculativa de não aplicação deste regime ao NB²⁹⁹, com base na interpretação jurídica do conceito de “*entidade*” (dominada ou controlada³⁰⁰), por contraposição ao de “*personas singulares*”, para afastar, da regra da tributação, a situação do investidor com domicílio fiscal em “*paraíso fiscal*”³⁰¹ e assim desonerar o NB da obrigação tributária.

Sobre os imóveis objeto de eventual tributação, foram identificadas quatro tipologias que remetem para dois grupos de imóveis, os que são propriedade do NB (imóveis de uso próprio, imóveis adquiridos em processos de recuperação de crédito e imóveis que suportam operações de *leasing* financeiro) e os que são propriedade de Fundos de Investimento Imobiliário (abertos ou fechados, geridos direta ou indiretamente por entidades gestoras do grupo NB). Com base nesta tipificação, os pareceres concluem, designadamente, que aos imóveis detidos por Fundos de Investimento Imobiliário não se aplica a tributação agravada³⁰². Acrescentam, ainda, que a tributação normal ou agravada sobre os imóveis detidos pelo NB em resultado de operações de *leasing* financeiro será repercutida nos custos a suportar pelos locatários, nos termos dos respetivos contratos.

Sobre a quantificação da eventual contingência fiscal em sede de IMI, um parecer estima 115,7 milhões de euros para o efeito, por aplicação de uma taxa agravada de 7,5% à totalidade dos imóveis. Acrescenta que, da análise contabilística aos princípios do reconhecimento de uma responsabilidade contingente (IAS 37) e da apreciação jurídica/legal que conduz à não aplicação do regime aos imóveis detidos pelos Fundos de Investimento Imobiliário, a “*contingência máxima a divulgar, pelo novobanco, como passivo contingente ascenderá a cerca de 83,1 milhões de euros (...) não havendo lugar ao registo de provisão*”, como o quadro seguinte ilustra:

²⁹⁸ Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados, contratada diretamente pela KPMG.

²⁹⁹ O SEAF e a AT não se pronunciaram até à apresentação das contas de 2021 do NB.

³⁰⁰ Nos termos dos artigos 17.º do Código do IMT e 112.º do Código do IMI.

³⁰¹ “[O]nde dispõem de habitação própria e permanente, sendo considerado residente, para efeitos fiscais, nesse território.”

³⁰² “[U]ma vez que o CSC [Código das Sociedades Comerciais] não se socorre do conceito contabilístico do controlo para definir o conceito de “relação de domínio ou controlo” a aplicar no âmbito das novas normas do IMT e IMI.”

(em milhões de euros)

Proprietário	Tipologia de Imóveis / Sociedade Gestora	Contingência (IMI)	
		Total	Majorada
NB	Imóveis adquiridos em recuperação de crédito	13,3	13,3
	Imóveis de uso próprio	3,5	3,5
	Imoveis em leasing financeiro imobiliário	66,3	66,3
Fundos de Investimento Imobiliário (Fechados/Abertos)	Geridos pela GNB RE	29,4	-
	Geridos por outra sociedade gestora	3,2	-
Total		115,7	83,1

Fonte: PwC

Em sentido contrário às conclusões do grupo de trabalho, dos pareceres dos consultores e da posição do NB comunicada ao SEAF e à AT, já no contexto de preparação das demonstrações financeiras de final de exercício, o revisor oficial de contas do NB concluiu que a contingência era provável e que deveria ser registada a provisão pela estimativa total (116 milhões de euros). Esta posição, anterior à certificação legal de contas, decorre de pedido do NB (em 03/02/2022) sobre o tratamento contabilístico adequado desta contingência.

Com base nesta posição, o NB decidiu, então, registar a provisão pelo valor máximo, ao invés da divulgação da contingência, ignorando, assim, a argumentação antes defendida, designadamente quanto à não aplicação do regime fiscal. O NB ignorou, também, a probabilidade de decisões favoráveis sobre a impugnação das liquidações da AT, bem como a repercussão aos locatários dos custos com impostos devidos, nos termos dos correspondentes contratos de *leasing* financeiro imobiliário.

Assim, o NB registou o impacto negativo dessa provisão nos rácios de capital e, por consequência, no valor de capital pedido ao FdR, nos termos do ACC, e assim, transferiu, para o financiamento público, o ónus de cobrir o exfluxo de recursos relativos a obrigações tributárias incertas e de quantificação variável.

Em suma, face aos fundamentos e conclusões jurídico/contabilísticos expressos nos pareceres do grupo de trabalho e dos consultores, o NB poderia, também, ter decidido pela divulgação da contingência fiscal³⁰³, protegendo, assim, a degradação dos rácios de capital e minimizando o recurso ao financiamento público.

Em contraditório, o Ministério das Finanças assume que “o constante acionamento do CCA se repercute, de forma sensível, na reputação da instituição, comprometendo a sua valorização e reconhecimento perante os diversos stakeholders” e que, “[n]o exercício dos seus direitos acionistas, o Estado participou e votou os pontos da ordem de trabalhos da reunião da assembleia geral de 25.03.2022, tendo votado contra a aprovação das contas e o voto de apreciação ao órgão de administração, precisamente por o resultado da atividade continuar a refletir uma pretensão de acionamento do mecanismo de capitalização contingente, circunstância que não contribui para a preservação de valor e valorização da sociedade, a qual deve ser a principal preocupação e missão do órgão de administração”.

³⁰³Na Certificação Legal de Contas e no Relatório de Auditoria, datados de 09/03/2022, o revisor considera este tema como matéria relevante de auditoria e refere que a respetiva “avaliação dos riscos e dos pressupostos é uma matéria de julgamento do órgão de gestão”.

3.8. CONTROLO PÚBLICO INEFICAZ

3.8.1 IDENTIFICAÇÃO DE FALHAS DE CONTROLO

221. As falhas de controlo identificadas pela presente auditoria já foram reportadas (*ver 3.4.4 e 3.5.3*), remetendo-se para aí as observações sobre as mesmas.

3.8.2 RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS POR ACATAR

222. Tendo o n.º 2 da Decisão do Relatório 7/2021 fixado o prazo de seis meses para as entidades destinatárias informarem o Tribunal sobre o acatamento das recomendações que lhe foram dirigidas ou apresentarem justificação, no caso de não acatamento, face ao disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei 98/97, de 26/08, com as alterações subsequentes, a presente auditoria examinou a situação dessas recomendações.

3.8.2.1 CONTABILIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO DO NOVO BANCO

Recomendação	Situação
<i>Ao Governo, através do Ministro das Finanças:</i> <i>275. Providenciar a correção do registo do financiamento público do Novo Banco pelo Fundo de Resolução, ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, em contabilidade pública e na Conta Geral do Estado, de forma consistente com o registo desse financiamento em contas nacionais e na contabilidade patrimonial do Fundo de Resolução.</i>	A

Situação: A – Acolhida; AP – Acolhida Parcialmente; NA – Não Acolhida.

A recomendação foi acolhida.

223. Em 20/05/2021³⁰⁴, durante a elaboração da Conta Geral do Estado (CGE) de 2020, entregue na Assembleia da República, em 30/06/2021, e objeto de Parecer do Tribunal, aprovado em 10/12/2021, o pagamento pelo FdR ao NB, de 1.035 milhões de euros, em 2020, mas referente ao exercício de 2019, passou a ser registado, em contabilidade pública e orçamental, como despesa efetiva com transferências de capital. Até 2019 e, também, no Orçamento do Estado (OE) para 2020 e 2021³⁰⁵, os valores eram indevidamente³⁰⁶ registados como despesa não efetiva com ativos financeiros. Esta situação foi criticada nos Pareceres sobre a CGE (até à de 2019, inclusive) e no Relatório 7/2021.

³⁰⁴ Data do despacho da Secretária de Estado do Orçamento, que autorizou a necessária alteração orçamental, nas contas do FdR para 2020, correspondente ao reforço da dotação de transferências de capital, por contrapartida da dotação de ativos financeiros.

³⁰⁵ O primeiro foi objeto de alteração orçamental autorizada pelo despacho referido na nota de rodapé anterior, o segundo foi objeto de alteração orçamental autorizada por despacho do Ministro de Estado e das Finanças (MEF), de 31/05/2021 (*ver §21*).

³⁰⁶ Porquanto os pagamentos não são reembolsáveis.

224. A correção consta da CGE de 2020 e foi reconhecida no Parecer do Tribunal sobre a mesma: *“Relativamente à contabilização, destaca-se o registo do pagamento efetuado pelo Fundo de Resolução ao Novo Banco, no âmbito do acordo de capitalização contingente, no montante de 1 035 M€, feito pela primeira vez (desde 2017) de forma correta, em transferência de capital (e não como ativo financeiro).”*

Em 2021, o Governo autorizou a realização da despesa que tinha sido rejeitada pelo Parlamento.

225. Para 2021, a correção foi viabilizada por despacho do MEF, em 31/05/2021 (*ver §21*), que autorizou as alterações orçamentais necessárias no orçamento do FdR, para este pagar, neste ano, 429 milhões de euros relativamente ao pedido do NB sobre o défice de capital do exercício de 2020:

- ◆ O reforço do orçamento da receita, para o FdR poder contrair o empréstimo bancário, ao abrigo do contrato de abertura de crédito celebrado com instituições nacionais, em 31/05/2021.
- ◆ O reforço do orçamento da despesa, com a verba a pagar ao NB, em transferências de capital.

226. As alterações foram inscritas no âmbito da missão de base orgânica/Programa Orçamental das Finanças, por contrapartida da anulação do orçamento da receita e da despesa da Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA, na Fonte de Financiamento 711 – Contração de empréstimos no sistema bancário interno. Assim, o Governo, no exercício de competências próprias³⁰⁷, ultrapassou a falta de dotação orçamental para o FdR pagar ao NB, devido à rejeição da sua inscrição, em despesa com ativos financeiros, na votação da proposta de lei do OE para 2021.

227. O Parlamento não autorizou a verba a pagar ao NB (como despesa com ativos financeiros), mas o Governo, no âmbito da sua competência administrativa, viabilizou o pagamento dessa verba, sem a submeter ao escrutínio parlamentar, o qual, fundamentadamente, vinha suscitando dúvidas³⁰⁸ sobre a necessidade dos pagamentos ao NB. Como se concluiu no Relatório 7/2021, o FdR tem pago verbas sem o seu cálculo estar apropriadamente demonstrado, tendo o Tribunal recomendado que o processo de financiamento contivesse a *“Demonstração do cálculo do valor a financiar, com as instruções necessárias à sua verificação autónoma por entidades com competência legal para o efeito”*. A inscrição da despesa, por ato de membro do Governo, em transferências de capital, não exige a necessidade dessa demonstração.

³⁰⁷ Não implicando o aumento da despesa total da missão de base orgânica/Programa Orçamental das Finanças inscrita no Mapa I da Lei do OE para 2021 ([Lei 75-B/2020, de 31/12](#)), nem dos limites do endividamento líquidos nela fixados (pois o orçamento da Parpública já previa tal endividamento), as alterações orçamentais foram autorizadas pelo MEF, ao abrigo do n.º 3 do artigo 59.º da Lei do Enquadramento Orçamental, aprovada pela [Lei 151/2015, de 11/09](#) e das alíneas a) e c) do n.º 2 do artigo 8.º, conjugado com a alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º do DL 84/2019, de 28/06.

³⁰⁸ Ver [debate](#) sobre a proposta de alteração 379C à proposta de lei 61/XIV/2.ª do Orçamento do Estado para 2021.

228. O procedimento do Governo de inscrever no orçamento do FdR despesa efetiva (transferências de capital) por contrapartida de receita não efetiva (passivos financeiros) degrada o saldo global em contabilidade pública, face ao estabelecido no artigo 27.º da Lei do Enquadramento Orçamental³⁰⁹.

3.8.2.2 DEMONSTRAÇÃO E VALIDAÇÃO DO VALOR A FINANCIAR

Recomendação	Situação
Ao Fundo de Resolução:	
276. Assegurar que o valor a financiar é apropriadamente demonstrado, verificado e validado, antes de ser pago. Para o efeito, o respetivo processo de financiamento deve conter:	
◆ Evidência demonstrativa necessária e exigível nos termos da cláusula 17 do Acordo de Capitalização Contingente, incluindo:	
a) Suportes de informação trimestrais (iniciais) preparados pelo Novo Banco no prazo contratual determinado e com a forma e substância formalmente acordadas com o Fundo de Resolução (nos termos das cláusulas 10 e 11).	AP
b) Demonstração do cálculo do valor a financiar, com as instruções necessárias à sua verificação autónoma por entidades com competência legal para o efeito.	NA
◆ Declarações comprovativas da verificação integral do valor a financiar pelas entidades responsáveis por essa verificação, juntamente com os suportes de informação trimestrais (finais) resultantes dessa verificação.	NA
◆ Declaração comprovativa da validação do valor a financiar pelo Fundo de Resolução.	NA

Situação: A – Acolhida; AP – Acolhida Parcialmente; NA – Não Acolhida.

O valor a financiar continua a não ser apropriadamente demonstrado, verificado e validado.

229. Em 18/05/2021, 19 dias após a aprovação do Relatório 7/2021 e 17 dias antes de pagar 317 milhões de euros ao NB (em 04/06/2021), o FdR envia ao Tribunal documentação sobre o “cumprimento da recomendação contida no parágrafo 276 do Relatório de Auditoria” (ver §10). Apesar de reiterar³¹⁰ que “os valores dos pagamentos realizados até à data, relativos às contas do Novo Banco reportadas a 2017, 2018 e 2019, foram todos apropriadamente demonstrados, verificados e validados previamente à realização do pagamento (...) procurou assegurar que, para efeitos do pagamento devido ao Novo Banco em 2021, os elementos especificadamente indicados no Relatório de Auditoria se encontram reunidos”. Para o efeito, entregou dois Anexos e 18 Apêndices.

³⁰⁹ Aprovada pela [Lei 151/2015, de 11/09](#).

³¹⁰ Tal como alegou no exercício do contraditório ao relato da auditoria.

230. O Anexo 1 é “sobre o procedimento de demonstração, de verificação e de validação do valor a pagar pelo Fundo de Resolução” e o Anexo 2 é “sobre o cumprimento da recomendação do Tribunal de Contas”, a qual o FdR alega estar integralmente cumprida. Os Apêndices seguintes constituem, segundo o FdR, a evidência demonstrativa necessária e exigível, nos termos da cláusula 17 do ACC, para aprovar o pagamento, por deliberação da CDFR, “quando estiverem cumpridas todas as condições para o efeito”³¹¹:

- ◆ Pedido de pagamento apresentado pelo NB em 07/04/2021;
- ◆ Ficheiros de Reconciliação (*Reconciliation File*)³¹² inicial, disponibilizado pelo NB ao FdR em 24/03/2021, e final, disponibilizado em 01/05/2021;
- ◆ Ficheiro com informação agregada sobre perdas líquidas do ACC, incluindo informação sobre o valor de referência do *swap* de taxa de juro³¹³;
- ◆ Relatório e Contas do Novo Banco reportado a 2020;
- ◆ Relatório do Agente de Verificação do ACC, datado de 07/05/2021;
- ◆ Cartas do BdP (DSP) e do BCE que confirmam o valor do défice de capital (§§4 a 7);
- ◆ Relatório de Atividade da Comissão de Acompanhamento do ACC.

231. Face à instrução dos processos de pagamento anteriores (reportada no Relatório 7/2021):

- ◆ O FdR adicionou a carta do BCE³¹⁴, que confirma o valor do défice de capital e onde se lê que o “BCE teve várias rondas de discussão com o Novo Banco sobre a posição de capital no final de 2020 e sobre o pedido de pagamento no montante de 598.311.569 euros (...), que seria necessário para trazer o rácio CET 1 do banco para 12% no final de 2020.”
- ◆ A carta do BdP (DSP) acrescenta que a sua “comunicação foi previamente articulada com o Banco Central Europeu, nomeadamente com a Joint Supervisory Team, e se encontra alinhada com a comunicação enviada pelo Banco Central Europeu ao Fundo de Resolução”.

232. Além dos elementos enunciados, o FdR remeteu em 18/05/2021:

- ◆ O acordo (*ver §9*) celebrado com o NB, em 14/05/2021, intitulado de “Carta relativa ao Anexo de Mapa de Referência ACC” (no Relatório 7/2021, designado por *Ficheiro de Referência do ACC*³¹⁵);

³¹¹ Nessa data, o orçamento do FdR ainda não dispunha da dotação necessária à realização do pagamento.

³¹² Ficheiro com informação sobre cada ativo ACC, do qual resultam as perdas de ativos ACC, que correspondem a: (perdas por imparidade – ganhos de imparidade) + (perdas por venda – ganhos por venda) + despesas de realização (nos termos da cláusula 1 do ACC)

³¹³ Que determina o custo do financiamento da carteira de ativos ACC em cada exercício. As perdas líquidas do ACC resultam de: perdas de ativos ACC + *LME Shortfall* + custo de financiamento da carteira de ativos ACC + outros custos relacionados com a gestão dos ativos ACC – pagamentos efetuados pelo FdR (*ver §32*). O *LME Shortfall* corresponde ao défice resultante do exercício de gestão de passivos realizado, em 2017, como condição precedente à conclusão da venda de 75% do capital do NB. Consistiu na recompra de obrigações seniores e da opção disponibilizada aos seus titulares de aplicar o produto do seu reembolso em depósitos do NB, ficou aquém do objetivo, de 500 milhões de euros, em 80 milhões de euros, refletindo-se esse défice (*LME Shortfall*) nas perdas líquidas do ACC.

³¹⁴ Que o FdR refere ter solicitado especificamente para o processo de pagamento do ano de 2021, considerando as “observações que já integravam o Relato de Auditoria (...) a propósito da verificação dos cálculos de capital do Novo Banco”.

³¹⁵ Tradução própria, não oficial, da designação do ACC “CCA Reference Schedule”.

- ◆ O Regulamento de Execução (UE) 680/2014 da Comissão, de 16/04/2014, que estabelece normas técnicas de execução no que diz respeito ao relato para fins de supervisão das instituições;
- ◆ O documento do BdP, dirigido às instituições financeiras, sobre o "*Envio de Informação de Supervisão | Modelo de Comunicação 5.6 - Especificação técnica*", para efeitos de reporte da informação prudencial ao supervisor.

233. A documentação recebida em 18/05/2021, veio a ser complementada, pelo FdR, com a remetida, para efeito da presente auditoria, designadamente:

- ◆ A informação do BdP (DRE), de 02/06/2021, propondo à CDFR que fosse aprovado o pagamento de 317.012.629 euros, considerando, designadamente:
 - O pedido de pagamento de 598.311.568 euros, apresentado pelo NB em 07/04/2021 (*ver §2*);
 - A dedução de 169.298.939 euros, devido a situações que, segundo o BdP (DRE), não merecem a cobertura do mecanismo de capitalização contingente (*ver §12*):
 - ✓ O impacto da perda resultante da decisão de desinvestimento da atividade do NB em Espanha (147.441.939 euros);
 - ✓ A diferença entre o valor registado nas contas do NB, pelas suas participações num conjunto de fundos de reestruturação, e o valor estimado pelo auditor do NB, para os mesmos ativos (18.000.000 euros);
 - ✓ A remuneração variável prevista para os membros do Conselho de Administração Executivo do NB reportada aos exercícios de 2019 (1.997.000 euros) e de 2020 (1.860.000 euros).
 - A dedução de 112 milhões de euros, por inaplicação da contabilidade de cobertura pelo NB, cujo pagamento ficou dependente, nos termos do despacho do MEF em 31/05/2021 (*ver §21 e Caso Prático 1*), da obtenção de esclarecimentos adicionais;
- ◆ A deliberação da CDFR, de 02/06/2021, que, acolhendo o proposto pelo BdP (DRE), aprovou o pagamento de 317.012.629 euros ao NB e a realização de diligências adicionais para esclarecer as questões relacionadas com a inaplicação da contabilidade de cobertura;
- ◆ Os comprovativos de o pagamento de 317.012.629 euros ter sido executado em 04/06/2021;
- ◆ A informação do BdP (DRE), de 21/12/2021, propondo à CDFR a aprovação do pagamento de 112 milhões de euros, por considerar concluídas as diligências de averiguação suplementar necessárias ao esclarecimento da inaplicação da contabilidade de cobertura;
- ◆ A deliberação da CDFR, de 02/06/2021, que, acolhendo o proposto na informação do BdP (DRE), aprovou o pagamento de 112 milhões de euros ao NB (*ver §30*);
- ◆ Os comprovativos de o pagamento de 112 milhões de euros ter sido executado em 23/12/2021.

A forma e substância do Ficheiro de Referência do ACC foram formalmente acordadas entre o FdR e o NB. Porém, os prazos de reporte da informação trimestral através desse ficheiro continuam sem ser cumpridos.

234. A “Carta relativa ao Anexo de Mapa de Referência ACC” (Carta) visa responder ao recomendado sobre os “suportes de informação trimestrais (iniciais) preparados pelo Novo Banco no prazo contratual determinado e com a forma e substância formalmente acordadas com o Fundo de Resolução”.

235. A Carta, sendo um acordo sobre a forma e substância do Ficheiro de Referência do ACC, para responder ao recomendado pelo Tribunal, formaliza a prática seguida nos processos de pagamentos reportados no Relatório 7/2021, sobre a informação a reportar pelo NB ao FdR, de fragmentar, em vários suportes, a informação que o ACC determina que seja agregada num único³¹⁶:

- ◆ A informação “relativamente a cada um dos Ativos ACC (...) é reportada, com referência à data relevante, através da entrega pelo Novo Banco de um ficheiro designado Ficheiro de Reconciliação”, que inclui o agregado das perdas dos ativos ACC;
- ◆ A informação sobre o défice de capital, as perdas líquidas ACC e o valor de referência do swap de taxa de juro “é disponibilizada de forma autónoma por referência a cada trimestre relevante, quer no contexto do cumprimento das obrigações de informação relativas às contas mensais, trimestrais e semestrais do Novo Banco (se e quando aplicável) quer das contas anuais do Novo Banco”.

236. Sobre a informação (fragmentada) que integra o Ficheiro de Referência do ACC (relevante para o pedido de pagamento ao FdR), estatui a Carta que “deve basear-se nas contas anuais auditadas consolidadas” o que “não é compatível com a interpretação da cláusula segundo a qual o referido Mapa de Referência do ACC³¹⁷ deve ser preparado no prazo de 30 dias a partir de 31 de dezembro”. Já para os ficheiros trimestrais objeto da cláusula 10 do ACC, a Carta não altera as datas relevantes de reporte (31/03; 30/06; 30/09; 31/12) nem o prazo estabelecido (trinta dias após cada data relevante).

237. Sobre essa prática, o Tribunal considerou que “a entrega do ficheiro de referência, nos termos e prazos determinados pelo ACC, tem sido substituída pela entrega de um conjunto de ficheiros após esse prazo”³¹⁸ e que a “entrega do ficheiro de referência no prazo determinado pela cláusula 10 constitui um requisito de validade do pedido de pagamento, por definir um período prévio de controlo dessa informação pelo FdR e pelo Agente de Verificação, que o incumprimento desse prazo limita ou anula”³¹⁹.

³¹⁶ Nos termos da cláusula 10 do ACC, o Ficheiro de Referência do ACC deve conter: informação detalhada sobre cada ativo ACC; o montante agregado das perdas dos ativos ACC, do défice de capital, das perdas líquidas ACC e do valor de referência do swap de taxa de juro.

³¹⁷ É assim que, na Carta, é traduzida a designação “CCA Reference Schedule”.

³¹⁸ Ver §§194 e 195. Aí identificam-se: o Ficheiro de Reconciliação com informação sobre cada ativo ACC; o ficheiro com informação sobre o défice de capital; e outro ficheiro com informação sobre as perdas líquidas ACC, incluindo o montante agregado das perdas dos ativos ACC e o valor de referência do swap de taxa de juro.

³¹⁹ Ver §199 do Relatório 7/2021.

238. Para o processo de pagamento de 2021 e sobre a documentação que instruiu o pedido do NB, o Tribunal reportou que *“pretendeu receber, até 30/01/2021, o ficheiro com data de referência final de 31/12/2020, cuja informação deveria conter o valor de financiamento do NB a validar e pagar pelo FdR em 2021. Porém, esse ficheiro:*

- ◆ *não foi entregue ao Tribunal (que o solicitou diretamente ao NB) no prazo determinado pela cláusula 10 do ACC, para o NB o preparar (30 dias);*
- ◆ *tal como os anteriores foi substituído por um conjunto de ficheiros, o primeiro dos quais (RF) só veio a ser entregue ao Tribunal em 31/03/2021 (com dois meses de atraso) e sem conter a informação agregada determinada pela referida cláusula, nomeadamente sobre as perdas líquidas e sobre o défice de capital, quando o valor a financiar (598 M€) que iria ser pedido já tinha sido divulgado pelo NB em 26/03/2021;*
- ◆ *os ficheiros com essa informação só foram entregues ao Tribunal, em 08/04/2021, o que inviabilizou o seu exame em tempo útil.”*

239. E acrescentou: *“Não obstante a informação divulgada publicamente e estarem notificados pelo Tribunal para enviarem os ficheiros, nos termos das cláusulas 10 (até 30/01/2021) e 11 (à data da sua entrega ao auditor do NB) do ACC, NB e FdR não enviaram esses ficheiros até à data dessa divulgação, alegando que só poderiam fazer após a aprovação das contas do NB (após o auditor do NB realizar o seu exame, inclusive sobre a informação do ficheiro não entregue ao Tribunal). Esta situação anulou o período prévio de controlo dessa informação (antes da aprovação das contas do NB), pela auditoria, do qual o FdR prescinde, ao aceitar o incumprimento contratual.”*

240. Assim, a Carta veio formalizar a prática criticada pelo Tribunal, por dificultar o controlo da informação que esse Ficheiro, nos termos do ACC, deve conter, dispersando-a por diversas fontes. Não obstante, explicitou a *“forma”* da informação registada nesse Ficheiro que, até então e à revelia do determinado no ACC, não tinha qualquer enquadramento contratual.

241. Importa, no entanto, ressaltar, quanto à *“substância”* da informação, que, desde 2019 e à revelia do estabelecido no ACC (e na Carta), os Ficheiros de Reconciliação não registam o *“Valor de Referência Inicial”* dos ativos, tal como definido no ACC³²⁰.

³²⁰ Nos termos do qual *“Valor de Referência Inicial”* relativamente a: (i) qualquer Ativo do CCA Inicial, significa o montante ao lado do nome do Ativo do CCA relevante na coluna intitulada *“Valor Contabilístico Líquido em 30 de junho de 2016”* no CD de Ativos do CCA Iniciais; e (ii) qualquer Ativo do CCA Pré-Fecho, significa o valor contabilístico líquido de tal Ativo do CCA Pré-Fecho à data de aquisição ou originação de tal Ativo do CCA Pré-Fecho”.

242. Alega o FdR que “os valores em causa são valores históricos e já estabelecidos, que não flutuam ao longo da execução do contrato” e que “o formato do “Ficheiro de Reconciliação” foi alterado em 2019, de modo a introduzir melhorias que na altura foram consideradas necessárias pelas partes e pelo Agente de Verificação. Por essa razão, os ficheiros reportados desde então, têm como “ponto de partida” a data de 1 de janeiro de 2019 e a informação respeitante ao período que termina a 31 de dezembro de 2018 é obtida no ficheiro de reconciliação reportado a essa data”. Ora, desde 2019, o valor dos ativos do ACC (7.837 M€) à data de referência inicial (saldo inicial) nos termos contratuais (30/06/2016) foi substituído pelo seu valor em 01/01/2019 (3.708 M€), deixando de constar dos ficheiros informação anterior, à exceção do seu impacto neste saldo inicial, entretanto reduzido para 3.512 M€, devido à inserção (como parcela do saldo) de um valor negativo (195 M€), no ficheiro de 30/09/2020, “após correções”.
243. Sobre a informação (fragmentada) registada no Ficheiro de Referência do ACC, que é o relevante para efeitos do pedido de pagamento a fazer ao FdR, sem prejuízo da sua remessa ao FdR após a aprovação das contas do NB, conforme determinado na cláusula 17, reforça-se que a entrega da informação respeitante a esse Ficheiro, nos prazos determinados pela cláusula 10 constitui um requisito de validade do pedido de pagamento, em especial a informação respeitante ao período imediatamente anterior à remessa do pedido de pagamento pelo NB, por, como reportado pelo Tribunal, “definir um período prévio de controlo dessa informação pelo FdR e pelo Agente de Verificação, que o incumprimento desse prazo limita ou anula.”
244. Sobre o controlo do exercício de 2021, a informação integrante do Ficheiro de Referência do ACC e que deve ser reportada nos termos da cláusula 10 do ACC e do ponto 1 da Carta, incluindo a produzida após 03/05/2021 (data da notificação do Relatório 7/2021 ao FdR), continuou a ser, em regra, disponibilizada pelo NB, para além do prazo de trinta dias após cada data de referência.

Tabela 15 – Desfasamento da Informação do Ficheiro de Referência do ACC

Data de Referência	Informação	Data de Disponibilização	Desfasamento dias
30/03/2021	Ficheiros de reconciliação (informação por ativo ACC)	24/05/2021	55
	Défice de capital	19/05/2021	50
	Perdas líquidas e valor de referência do swap de taxa de ju	09/07/2021	101
30/06/2021	Ficheiros de reconciliação (informação por ativo ACC)	04/08/2021	35
	Défice de capital	02/08/2021	33
	Perdas líquidas e valor de referência do swap de taxa de ju	04/08/2021	35
30/09/2021	Ficheiros de reconciliação (informação por ativo ACC)	17/11/2021	48
	Défice de capital	28/10/2021	28
	Perdas líquidas e valor de referência do swap de taxa de ju	17/11/2021	48
31/12/2021	Ficheiros de reconciliação (informação por ativo ACC)	10/02/2022	41
	Défice de capital	31/01/2022	31
	Perdas líquidas e valor de referência do swap de taxa de ju	22/02/2022	53

Fonte: Ficheiros Disponibilizados pelo FdR

245. Deste modo, a recomendação do Tribunal só foi parcialmente acolhida, na estrita medida em que a forma e substância do Ficheiro de Referência do ACC foram objeto de acordo escrito entre FdR e NB. Porém, subsiste a prática criticada pelo Tribunal e, em regra, os prazos determinados para o NB disponibilizar os ficheiros, continuam sem ser cumpridos.

Cálculo do valor a financiar por demonstrar.

246. Sobre a demonstração do cálculo do valor a financiar, com as instruções necessárias à sua verificação autónoma por entidades com competência legal para o efeito, o FdR³²¹ alega que:

- ◆ Os “pagamentos realizados pelo Fundo de Resolução em cada ano têm correspondido ao montante que é necessário para que os rácios de capital do Novo Banco se situem nos níveis acordados no contrato, dado que esse montante tem sido inferior ao valor das perdas acumuladas na carteira de ativos abrangidos pelo Acordo.”
- ◆ Os elementos relevantes para esse cálculo, “o montante de fundos próprios regulamentares e o montante de ativos ponderados pelo risco”, integram o “Quadro de Cálculo de Capital que acompanha o pedido de pagamento submetido pelo Novo Banco”.
- ◆ A demonstração do cálculo dos rácios de capital e dos elementos relevantes para esse cálculo “é matéria que se enquadra na esfera de competências do Banco Central Europeu”, com base num “conjunto de requisitos de reporte prudenciais concretizados no Regulamento de Execução (UE) 680/2014 da Comissão”.
- ◆ “Foi obtida declaração sobre o montante correspondente ao défice de capital junto das autoridades com competência legal para o efeito” juntando as cartas do BdP (DSP) e do BCE que confirmam o valor do défice de capital e sublinhando que “o Banco de Portugal e o Banco Central Europeu, enquanto autoridades com competência legal para o efeito, vieram comunicar, no que se refere ao valor apurado com referência a 2020, que o montante necessário para que o rácio de fundos próprios principais de nível I (CET I) do Novo Banco se situe no nível de 12,00% (rácio contratualmente definido) é igual a 598 311 568,00 euros.”

247. Com a remessa de cópia do Regulamento de Execução (UE) 680/2014 e do documento do BdP, dirigido às instituições financeiras, para “Envio de Informação de Supervisão | Modelo de Comunicação 5.6 - Especificação técnica”, o FdR pretendeu dar resposta ao recomendado sobre as instruções necessárias à verificação do cálculo do valor a financiar.

³²¹ No Anexo 2 da comunicação de 18/05/2021.

248. Além da carta do BCE que, não constando dos processos de pagamento anteriores, vem reiterar o teor das cartas do BdP (DSP) sobre o défice de capital³²², e dos documentos que, instruindo as instituições financeiras sobre o reporte às autoridades prudenciais dos elementos necessários ao cálculo dos rácios de capital regulamentares³²³, não habilitam, só por si, à verificação autónoma do cálculo do valor a financiar, o FdR nada acrescentou aos processos de anos anteriores:
- ◆ O quadro de cálculo de capital que acompanha o pedido de pagamento submetido pelo NB é similar ao reproduzido no Relatório 7/2021 (*ver §§228 e 229*) que *“reporta valores de fundos próprios e de ativos ponderados pelo risco (RWA), bem como os correspondentes rácios, no cenário prévio à chamada de capital pelo valor do seu défice e no cenário posterior ao reconhecimento dessa chamada.”*
 - ◆ O FdR continua a não obter essa demonstração e a remetê-la para a esfera de competências da autoridade prudencial: o BCE, direta ou indiretamente, através do BdP (DSP).
249. Sobre o quadro do cálculo de capital apresentado pelo NB, consta do Relatório 7/2021 (*ver §231*): *“A informação entregue com os pedidos de pagamento do NB identifica os valores de fundos próprios (numerador), ativos ponderados pelo risco (denominador), rácios de capital (quociente) e défice de capital a financiar, mas não integra a demonstração do seu cálculo (evidência demonstrativa que o FdR deveria ter exigido, nos termos da cláusula 17.1)”*.
250. Sobre a estrutura reportada pelo FdR para acompanhamento da execução do ACC, na qual se inclui a intervenção da autoridade de supervisão, até 2020, através da inclusão da carta do BdP (DSP), consta do Relatório 7/2021 (*ver §§225 e 226*): *“Esta estrutura não se revela eficaz para efeito do controlo público do cumprimento do ACC, nomeadamente para assegurar que o valor a financiar (que tem correspondido ao défice de capital) seja apropriadamente demonstrado, verificado e validado, face às deficiências detetadas incluindo situações que revelam risco de complacência do FdR na função de controlo exercida sobre o NB, quanto ao cumprimento das suas obrigações contratuais e à validação dos seus pedidos de pagamento”*.
251. A carta do BCE (*ver §6*), apresentada no âmbito do processo de pagamento de 2021, apenas confirma, à semelhança das cartas do BdP (DSP) (*ver §7*), o montante pedido pelo NB (598.311.568 euros) como o necessário para o rácio de fundos próprios principais de nível I (CET I) do NB se situar, em 31/12/2020, no nível de 12%:

³²² “Adicionalmente - e face a observações que já integravam o Relato de Auditoria (...) a propósito da verificação dos cálculos de capital do Novo Banco -, no processo de pagamento referente às contas de 2020, o Fundo de Resolução solicitou ainda a intervenção do Banco Central Europeu.”

³²³ Sobre os rácios de capital regulamentares e os rácios de capital definidos no ACC, *ver 3.2*.

- ◆ O BCE “teve várias rondas de discussão com o NB sobre a posição de capital no final de 2020 e sobre o pedido de 598.311.568 euros apresentado pelo NB que seria necessário para elevar o rácio CET 1 para 12% no final de 2020.”
- ◆ Segundo o BdP (DSP), “com referência a 31 de dezembro de 2020, o reconhecimento de um montante a receber de 598 311 568 euros associado ao Acordo de Capitalização Contingente, permitiria ao Novo Banco apresentar em base subconsolidada um rácio de fundos próprios principais de nível I de 12%, o qual corresponde ao rácio de capital previsto no Acordo de Capitalização Contingente.”

252. O BCE também assume “ter a responsabilidade de assegurar a conformidade com a legislação europeia, incluindo o cálculo dos rácios de capital das instituições de crédito”. Porém, a atuação do BCE, neste âmbito, decorrendo da sua responsabilidade de assegurar a conformidade legal do cálculo dos rácios de capital das instituições de crédito em geral, tem por fim confirmar o montante necessário para o NB cumprir a posição de capital estabelecida no ACC, sendo-lhe indiferente, para o efeito, os atos de gestão do NB subjacentes a esse défice de capital.

253. Sobre o défice de capital do NB (cujo pagamento tem sido pedido), o FdR recebe do banco o rácio subjacente ao valor pedido com os fundos próprios do NB (numerador desse quociente) e os ativos ponderados pelo risco (denominador). Recebe, também, a confirmação, pelo BCE e/ou pelo BdP (DSP), de o valor pedido corresponder ao necessário para elevar o rácio até ao nível estabelecido no ACC. Mas desconhece os atos de gestão do NB com impacto material no rácio de capital, exceto o reportado sobre operações de ativos do ACC, de forma dispersa, nas propostas do NB submetidas à apreciação do FdR³²⁴, ou agregada, nos Ficheiros de Reconciliação, mas sem os impactos das operações no rácio de capital.

254. Questionado sobre as operações e demais atos de gestão com impacto material nos pedidos de pagamento do NB, o FdR alega que “contrariamente ao que sucede com os atos de gestão relativos a ativos abrangidos pelo mecanismo de capitalização contingente, os atos de gestão e as operações realizadas pelo Novo Banco quanto à sua restante atividade não são objeto de reporte ao Fundo de Resolução. Assim, a análise realizada pelo Fundo de Resolução tem por base, essencialmente, as contas do Novo Banco” e as “auditorias realizadas ao Novo Banco que (...) também servem para, precisamente, detetar eventuais situações de desconformidade ou que mereçam análise suplementar”. Neste caso, dá como exemplo a situação relatada no **Caso Prático 1**, a qual ilustra a pertinência do recomendado pelo Tribunal, pois o FdR apenas teve conhecimento dessa situação três anos após o seu início.

³²⁴ A documentação de suporte das decisões do FdR sobre vendas de ativos inclui o cálculo do impacto das operações no rácio de capital.

255. O facto de toda a atividade do NB contribuir para a sua posição de capital reforça a necessidade de o FdR obter a relação das operações e demais atos de gestão com impacto material no numerador e no denominador do cálculo dos rácios de capital, impacto esse a detalhar, por ato, nessa relação.
256. Com esta informação, o controlo do FdR sobre o valor a pagar seria muito mais eficaz, considerando, como o próprio alega a propósito dos ajustamentos aplicados aos valores pedidos pelo NB para os exercícios de 2019 e 2020, que a “*função do Fundo de Resolução (...) é a de, nos termos do Acordo de Capitalização Contingente, avaliar se essas operações devem ou não merecer a cobertura proporcionada pelo mecanismo de capitalização contingente*”.
257. O NB também não calcula (nem, por isso, demonstra esse cálculo) o impacto do capital que pede, no numerador e no denominador dos rácios, existindo um conjunto de efeitos regulamentares indiretos, que não são discriminados e que fazem com que as variações nos fundos próprios e nos ativos ponderados pelo risco sejam distintas entre si e distintas do acréscimo de capital.

Tabela 16 – Cálculos de capital 2020-2021

	Unid.: euros	
	31/12/2020	31/12/2021
Capital antes da Inclusão do ACC		
CET1	2 553 072 274	2 767 594 891
Tier 1	2 554 551 388	2 769 028 736
Total Capital	3 066 235 558	3 275 628 272
RWA	26 610 547 105	24 928 839 692
Rácios de Solvabilidade antes da Inclusão do ACC		
CET 1 ratio	9,59%	11,10%
Tier 1 ratio	9,60%	11,11%
Total Capital ratio	11,52%	13,14%
ACC pedido	598 311 568	209 220 440
Capital após inclusão do ACC apurado		
CET1	3 211 214 999	2 997 737 375
Tier 1	3 212 694 112	2 999 171 220
Total Capital	3 724 378 283	3 505 770 756
RWA	26 760 124 997	24 981 144 802
Rácios de Solvabilidade após Inclusão do ACC apurado		
CET 1 ratio	12,00%	12,00%
Tier 1 ratio	12,01%	12,01%
Total Capital ratio	13,92%	14,03%

Fonte: Pedidos NB

Cálculo do valor a financiar por validar.

258. Sobre a alínea b) da recomendação, na parte referente à “*obtenção de declarações comprovativas da verificação do valor a financiar pelas entidades responsáveis por essa verificação, juntamente com os suportes de informação trimestrais (finais) resultantes dessa verificação*”, o FdR alega que:

- ◆ “*Integram o processo de pagamento relativo às contas de 2020, as seguintes declarações das diversas entidades com intervenção no processo:*
 1. *Certificação legal de contas e Relatório de Auditoria emitidos pelo revisor oficial de contas do Novo Banco (...);*
 2. *Relatório do Agente de Verificação (...);*
 3. *Relatório de Atividade da Comissão de Acompanhamento (...);*
 4. *Carta do Banco de Portugal sobre o valor do CCA Capital Shortfall (...);*
 5. *Carta do Banco Central Europeu sobre o valor do CCA Capital Shortfall (...);*
- ◆ a “*obtenção do suporte de informação final, i.e. resultante, do processo de verificação, (...) é disponibilizado como Apêndice 4*”, aludindo à versão final do Ficheiro de Reconciliação, de 01/05/2021, produzida após os trabalhos realizados pelo Agente de Verificação do ACC.

259. Com tais declarações e a versão final do ficheiro, entende o FdR que a recomendação está cumprida. Porém, nenhuma das declarações comprova a verificação integral do valor a financiar:

- ◆ O revisor oficial de contas emite opinião sobre se as demonstrações financeiras apresentam, de forma verdadeira e apropriada, a posição financeira do NB, mas apenas alude ao valor pedido pelo NB ao FdR, remetendo para o Agente de Verificação do ACC a sua validação;
- ◆ O Agente de Verificação do ACC confirma os montantes das componentes das perdas líquidas do ACC e o montante solicitado pelo NB como o necessário para elevar os rácios de capital do NB ao estabelecido contratualmente;
- ◆ A Comissão de Acompanhamento do ACC, por via da participação dos seus membros em órgãos do NB, identifica situações suscetíveis de colocar em causa o montante pedido e declara não ter conhecimento de outras situações em que tal seja suscetível de acontecer;
- ◆ As cartas do BdP (DSP) e do BCE que, assegurando a conformidade legal do cálculo dos rácios de capital do NB, confirmam o montante necessário para cumprir a posição de capital estabelecida no ACC.

260. Como referido a propósito da carta do BCE, nenhuma destas entidades valida os atos de gestão com impacto material no défice de capital. Apenas a Comissão de Acompanhamento do ACC se pronuncia sobre esses atos, mas sempre limitada pela sua natureza meramente consultiva e pelo conhecimento que possa ou não ter desses atos.

261. A versão final do Ficheiro de Reconciliação, de 01/05/2021, contém informação sobre os ativos do ACC, um dos elementos determinantes do valor a financiar por discriminar o montante das perdas com esses ativos ACC (cujo somatório integra o cálculo das perdas líquidas do ACC), mas não contém informação sobre o défice de capital.

Inexistência da declaração comprovativa da validação do valor a financiar pelo Fundo de Resolução.

262. Sobre a alínea b) da recomendação, na parte referente à “declaração comprovativa da validação do valor a financiar pelo Fundo de Resolução”, alega o FdR que o “processo de validação do valor a financiar por parte do Fundo de Resolução encontra-se aqui descrito e documentado e constará da deliberação da Comissão Diretiva que aprovará a realização do pagamento, quando estiverem cumpridas todas as condições para o efeito”, concluindo: “a recomendação constante do terceiro subparágrafo do parágrafo 276 está materialmente cumprida e será formalizada por deliberação da Comissão Diretiva.”

263. Reporta, ainda, no âmbito do acompanhamento que faz dos ativos abrangidos pelo ACC e dos atos de gestão do NB, ter identificado um conjunto de situações originadoras de custos e de perdas, no montante de 169 milhões de euros que, no seu entendimento, não mereciam a cobertura do mecanismo de capitalização contingente e, por isso, seriam deduzidos ao valor pedido pelo NB.

264. Com efeito, o processo de pagamento de 2021, sobre o pedido de pagamento do NB para o exercício de 2020, foi objeto de duas deliberações da CDFR:

- ◆ Em 02/06/2021, a CDFR delibera proceder ao pagamento ao NB do montante de 317.012.629 euros, deduzindo ao valor pedido pelo NB os montantes de 169.298.939 euros e de 112 milhões de euros. O primeiro montante por decorrer de atos desmerecedores da cobertura do mecanismo de capitalização contingente e o segundo montante pela necessidade de diligências adicionais para esclarecer uma questão suscitada pela auditoria especial determinada pela Lei 15/2019, de 12/02, na sequência do pagamento realizado em 2020;
- ◆ Em 21/12/2021, a CDFR delibera proceder ao pagamento ao NB de 112 milhões de euros, entendendo estar esclarecida a questão pendente na deliberação anterior. Com esta deliberação, o FdR concluiu o processo de pagamento³²⁵.

265. Alega ainda o FdR, ser válido o pedido de pagamento para o exercício de 2020, por se encontrar corretamente instruído, ou seja, por conter, nos termos da cláusula 17 do CCA:

³²⁵ [Comunicado do FdR](#).

- ◆ A informação prevista no Ficheiro de Referência do ACC sobre: os ativos do ACC (no Ficheiro de Reconciliação), o défice de capital (no Relatório e Contas do NB e na carta com o pedido do NB), as perdas líquidas e o valor de referência do *swap* de taxa de juro (em ficheiro autónomo);
- ◆ As demonstrações financeiras relativas ao período de referência;
- ◆ O relatório do Agente de Verificação do ACC, “*com evidência relativa à quantificação das designadas CCA Net Losses e quanto à ocorrência da condição designada de Minimum Capital Condition*”;
- ◆ As cartas do BdP (DSP) e do BCE.

266. Ora, a instrução processual não assegura a validação do valor a financiar pelo FdR. Em especial, as cartas do BdP (DSP) e do BCE, assegurando a conformidade legal do cálculo dos rácios de capital das instituições de crédito em geral, apenas confirmam o montante necessário para o NB cumprir a posição de capital estabelecida no ACC e não se pronunciam, nem isso lhes compete, sobre os atos de gestão do NB subjacentes ao défice de capital cujo valor tem sido financiado pelo FdR.

267. E, sobretudo, a pertinência do recomendado fica patente quando, neste processo de pagamento, o FdR identifica um conjunto de questões sobre atos do NB, que o levaram a não pagar 169.298.939 euros do montante pedido pelo NB, revelando maior escrutínio sobre o montante a financiar do que o realizado em anos anteriores. Mesmo assim, sem a demonstração do cálculo do valor a financiar, suportada pela relação dos atos de gestão do NB com impacto material nesse cálculo (impacto esse a quantificar nessa relação), o procedimento de validação fica incompleto e insuficiente, pois o conhecimento avulso de atos de gestão com esse impacto não impede a existência de outros atos para os quais seja necessário o mesmo escrutínio.

268. Além disso, o impacto do capital pedido pelo NB, no numerador e no denominador dos rácios de capital, também não é calculado (nem, por isso, demonstrado esse cálculo) e objeto de validação.

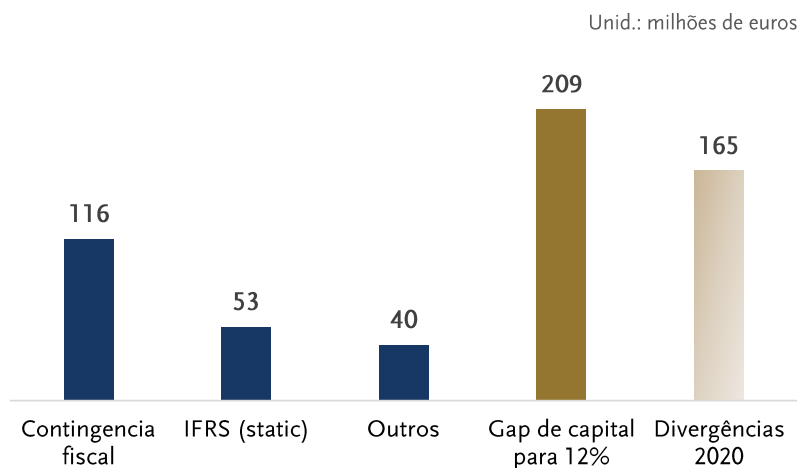
269. Tal como tem sido efetuado, o procedimento tem admitido o pagamento, pelo FdR, de montantes cujo enquadramento no ACC não tem sido validado.

Atos de gestão com impacto material no valor pedido para o exercício de 2021 por identificar.

270. Segundo o NB, para o pedido de 209 milhões de euros (*ver §37*) objeto de apresentação pública, em 09/03/2022, avulta a contingência fiscal com a provisão de 116 milhões de euros³²⁶ e a aplicação faseada da IFRS 9, com 53 milhões de euros, além de outras situações, com 40 milhões de euros.

³²⁶ *Ver Caso Prático 5.*

Figura 16 – Apresentação do NB



Fonte: [NB](#)

271. Porém, como referido em 3.2, o défice de capital resulta do impacto da atividade geral no cálculo da posição de capital do NB para efeitos prudenciais, pelo que as parcelas evidenciadas não esgotam os atos de gestão do NB que contribuiriam para o montante pedido.
272. Além disso, esta apresentação não reflete a informação constante da documentação do NB³²⁷ que refere ter sido incluído, no valor pedido em 2022, o que não foi pago pelo FdR, para 2020, e foi “transportado”³²⁸, para 2021, referente à provisão registada aquando da decisão de alienação da sucursal de Espanha do NB (ver §12 e Caso Prático 4) e à diferença entre o valor registado nas contas do NB pelas suas participações num conjunto de fundos de reestruturação e o valor estimado pelo auditor do NB para os mesmos ativos (ver §12 e Caso Prático 2). Nesta documentação, os 209 milhões de euros pedidos pelo NB resultam de 165 milhões de euros pelo impacto de atos de gestão em 2020 objeto de divergência e de 44 milhões de euros pelo impacto de outros atos. Esta inconsistência é grave e revela, não só a falibilidade da avaliação avulsa ou parcial de atos de gestão do NB, como, sobretudo, o risco material de o FdR, validando o valor pedido pelo NB sem avaliação completa dos atos de gestão com impacto material nesse montante, incorrer em desnecessário dispêndio de recursos públicos obtidos com endividamento.
273. A informação produzida pelo NB não supre a falta da demonstração do cálculo do financiamento público pedido e revela subsistir a dependência do mecanismo de capitalização contingente (ou esse propósito), através dos procedimentos arbitrais em curso ou por novo pedido de capital.

³²⁷ Sobre a Atividade e Resultados Consolidados, designadamente os de 01/03/2022, sobre a atividade e resultados a 31/12/2021.

³²⁸ Informação recebida do NB em 28/03/2022.

3.8.2.3 COMUNICAÇÃO DA IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADES

Recomendação	Situação
<i>Ao Fundo de Resolução:</i>	
277. <i>Aplicar os princípios da transparência e da prestação de contas na comunicação periódica do impacto da Resolução do Banco Espírito Santo e da Venda do Novo Banco, na sustentabilidade das finanças públicas e na imputação de responsabilidades, nomeadamente quanto:</i>	
◆ <i>Ao financiamento público do Novo Banco pelo Fundo de Resolução, ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, autonomizando a parte imputável às perdas verificadas nos ativos protegidos por esse acordo, da parte imputável à restante atividade do banco.</i>	NA
◆ <i>Aos resultados das ações desencadeadas para imputação das perdas verificadas no Banco Espírito Santo e no Novo Banco aos seus responsáveis (por ação ou por omissão).</i>	NA
◆ <i>Ao ciclo de responsabilização com o saldo das perdas que, neste âmbito, se encontrem por responsabilizar (imputar aos seus responsáveis) no final de cada período. Esse saldo final resulta do saldo inicial de perdas por responsabilizar, acrescido das perdas verificadas nesse período e deduzido das perdas imputadas aos seus responsáveis nesse período.</i>	NA

Situação: A – Acolhida; AP – Acolhida Parcialmente; NA – Não Acolhida.

O FdR, enquanto financiador público, continua a não aplicar os princípios da transparência e da prestação de contas na comunicação periódica do impacto da resolução do BES e da venda do NB.

274. O FdR insiste que a “*informação que tem sido divulgada (...) corresponde (...) àquela que o Fundo de Resolução tem competência para divulgar*”. Acrescenta que, considerando o recomendado no Relatório 7/2021, publicou, no seu sítio de internet:

- ◆ O Relatório e Contas do exercício de 2020 com informação adicional sobre o modelo de governação aplicável à gestão de ativos do ACC, o apuramento do valor pago em 2020, a execução do ACC até 31/12/2020, incluindo informação para cada um dos anos de vigência do Acordo;
- ◆ As deliberações da CDFR sobre os pagamentos realizados ao NB em 2018, 2019 e 2020;
- ◆ Informação específica sobre o pagamento realizado ao NB em 2021.

275. Esta informação, porém, não supre as deficiências objeto da recomendação:

- ◆ Suportando o FdR o défice de capital do NB e resultando este da atividade geral do Banco, continua por autonomizar o financiamento público imputável às perdas verificadas nos ativos do ACC e o financiamento público imputável à restante atividade do banco;
- ◆ Não foi exigido ao NB que identificasse os responsáveis pelas perdas;
- ◆ Não foi exigido ao NB que identificasse os responsáveis pelos atos de gestão que originaram as perdas para as quais não identifique outros responsáveis.

276. Alega o FdR que a identificação dos responsáveis “*não se insere nas [suas] competências legais (ou mesmo contratuais) (...), não gozando (...) de qualquer prerrogativa de ordem inspetiva ou de supervisão que tenha em vista a obtenção dessa informação*”, acrescentando que a “*identificação de responsáveis pelas perdas envolve, aliás, um julgamento sobre os atos praticados a respeito dos ativos (...), o qual, em muitos casos, só pode ser feito pelos tribunais.*”
277. Ora, o pretendido com o recomendado, como se refere no respetivo proémio, é a aplicação dos princípios da transparência e da prestação de contas nos processos da resolução do BES e da venda do NB, por estes serem suportados, desde o início, com financiamento público. Importa, por isso, que o financiador público (FdR) exija ao NB a identificação dos responsáveis pelas perdas ou pelos atos de gestão que originaram as perdas para as quais o NB não identifique outros responsáveis. A exigência desta informação deveria, aliás, ter sido a primeira iniciativa do FdR nesta matéria.
278. Recorde-se que, na auditoria anterior, o NB atribuiu a responsabilidade pelas perdas aos clientes incumpridores ou às condições de mercado. Porém, perdas de valor como as registadas para a GNB Vida no período antecedente à conclusão da sua operação de venda, não se devem a clientes incumpridores nem, meramente, a condições de mercado. Como reportado no *Caso Prático 3*, a perda de valor da seguradora, desde a sua integração no GNB, resultou de atos e omissões das entidades responsáveis pela definição estratégica da seguradora e pela realização desse processo de venda (Governo, BdP, FdR e gestores do GNB), designadamente por indefinição quanto ao futuro da seguradora, morosidade da realização dos processos de venda do NB e da GNB Vida, indefinição dos planos de negócios da seguradora, existência de falhas de mercado que não foram minimizadas e negociação de um mecanismo de ajustamento do preço que, num primeiro momento, conduziu à redução do preço para 81 milhões de euros.
279. A responsabilização recomendada³²⁹, contribuindo para maior transparência dos processos de financiamento público, visa a criação de condições para evitar que situações como as ocorridas no BES ou no NB se venham a repetir, eliminando ou reduzindo, assim, o risco moral de financiamento público do sistema financeiro e, conseqüentemente, o risco de insustentabilidade das finanças públicas pelo impacto que esse financiamento tem na despesa pública.

³²⁹ Destacada no documento do Tribunal de Contas “[No início de uma nova Legislatura – Contributo para a melhoria da gestão pública e da sustentabilidade das finanças públicas](#)”, de fevereiro de 2022.

3.8.2.4 RISCOS DE COMPLACÊNCIA OU DE CONFLITO DE INTERESSES E FUNÇÕES POR SEGREGAR

Recomendação	Situação
Ao Governo, através do Ministro das Finanças, ao Banco de Portugal e ao Fundo de Resolução:	
<i>278. Para o controlo público do cumprimento do Acordo de Capitalização Contingente ser eficaz, importa aplicar o princípio da segregação de funções e prevenir riscos de complacência ou de conflito de interesses, assegurando a independência das ações, designadamente entre:</i>	
<i>◆ Conselho de Administração do Banco de Portugal (responsável pela seleção da Compradora de 75% do capital social do Novo Banco) e Comissão Diretiva do Fundo de Resolução (responsável pelos pagamentos ao Novo Banco).</i>	NA
<i>◆ Auditor do Fundo de Resolução, do Novo Banco e da Nani Holdings.</i>	A
<i>◆ Empresa contratada pelo Ministério das Finanças para serviços técnicos especializados de avaliação e comparação das propostas no processo de venda do Novo Banco e empresa contratada por Novo Banco e Fundo de Resolução para Agente de Verificação nos termos e para os efeitos do Acordo de Capitalização Contingente.</i>	NA

Situação: A – Acolhida; AP – Acolhida Parcialmente; NA – Não Acolhida.

Ainda só foi acatado o recomendado sobre o Auditor do FdR, do NB e da Nani Holdings.

280. Sobre a recomendada aplicação do princípio da segregação de funções e prevenção dos riscos de complacência ou de conflito de interesses entre Auditor do FdR, do NB e da Nani Holdings, o FdR reportou³³⁰ ter cessado, com as suas contas de 2020, a prestação de serviços de auditoria pela Ernst & Young – Audit & Associados – SROC, SA (EY), e ter iniciado, em 29/10/2021, o procedimento de aquisição de serviços de auditoria externa, para os períodos económicos de 2021 e 2022, concluído em 14/01/2022, através da celebração de um contrato com a BDO & Associados, SROC, Lda.
281. Assim, o recomendado foi acatado. Não obstante, alerta-se para a necessidade de procedimentos de mitigação do risco decorrente da “aquisição de serviços de auditoria externa para os exercícios económicos de 2021 e de 2022” só ter sido contratualizada em janeiro de 2022.
282. Já sobre o recomendado para prevenir riscos de complacência ou de conflito de interesses entre o CABP e a CDFR, o BdP e o FdR insistem nas alegações cuja apreciação no Relatório 7/2021 fez o Tribunal reiterar a pertinência do que recomendou.

³³⁰ Nesse reporte, o FdR faz questão de reiterar que “não se encontra fundamento para sustentar que a entidade que exerce funções de auditor externo do Fundo de Resolução deve ser distinta da entidade que desempenha as funções de revisor oficial de contas do Novo Banco ou da Nani Holdings, tendo em conta, nomeadamente, que, nos termos da lei, aquelas funções são exercidas com independência e que os revisores oficiais de contas não atuam no interesse das entidades auditadas”. Ora, a apreciação do alegado pelo FdR já consta do Relatório 7/2021, para a qual se remete e através da qual o Tribunal reiterou a pertinência do recomendado.

283. Por sua vez, o MEF alega que *“a implementação da Recomendação do Tribunal de Contas deverá ser oportunamente ponderada e endereçada no âmbito do processo de transposição do direito da União Europeia que obrigará à revisão do quadro legislativo aplicável à resolução das instituições de crédito, bem como das empresas de investimento, das contrapartes centrais e das empresas de seguros”*. Porém, nada foi reportado à auditoria sobre o cronograma do processo legislativo em causa.

284. A insistência do BdP e do FdR na alegação de *“o requisito de segregação entre a autoridade de resolução e o órgão diretivo do mecanismo de financiamento de resolução (...) não encontrar sustentação no direito da União Europeia em vigor em matéria de resolução bancária”* leva o Tribunal a recordar que, no Relatório 12/2020 – Prevenção da Resolução Bancária em Portugal, recomendou ao Governo, através do Ministro das Finanças, que promovesse e propusesse *“à Assembleia da República um modelo de governo da Autoridade Nacional de Resolução que assegure a exigência legal de independência das suas funções de resolução e evite potenciais conflitos de interesse com funções de supervisão bancária ou outras”*, aludindo, também, à Resolução da Assembleia da República 105/2017 que enfatiza a necessidade da *“adequada segregação das funções de supervisão e resolução bancária, retirando do espectro do Banco de Portugal o Fundo de Resolução, bem como a função de Autoridade de Resolução Nacional”*.

Desde março de 2021, a CDFR funciona apenas com dois dos três membros que a deveriam constituir.

285. A necessidade de segregação de funções entre o CABP e a CDFR acentuou-se desde março de 2021, quando a CDFR passou a funcionar apenas com dois dos três membros que a deveriam constituir³³¹: o do CABP e o designado pelo Ministro das Finanças, o que, considerando o voto de qualidade, fez a tomada de decisão passar a depender exclusivamente do membro do CABP, o qual, nessa qualidade, participou nas decisões sobre a escolha da compradora de 75% do capital social do NB.

286. Sobre o recomendado para prevenir riscos de complacência ou de conflito de interesses entre a empresa contratada pelo Ministério das Finanças para serviços técnicos especializados de avaliação e comparação das propostas no processo de venda do NB e empresa contratada pelo NB e FdR para Agente de Verificação, o FdR alegou ter, em outubro de 2021, transmitido ao NB *“que deverá ser promovida uma substituição da entidade que desempenha os serviços de Agente de Verificação (a Oliver Wyman), já com referência ao exercício de verificação das contas relativas a 31 de dezembro de 2021.”*

³³¹ A CDFR é composta por três membros: um membro do CABP por este designado, que preside e que dispõe de voto de qualidade; um membro designado pelo Ministro das Finanças; e um membro designado por acordo entre o BdP e o Ministro das Finanças.

287. Entretanto, a Oliver Wyman³³² comunicou ao FdR e ao NB não estar disponível para continuar a desempenhar as funções em causa, tendo sido acordado que ainda se encarregaria da verificação do ACC para o primeiro semestre de 2021. Segundo o FdR, a nova entidade procederá já à verificação do exercício 2021 na sua totalidade. Porém, em 05/04/2022, “*ainda decorriam] (...) os trabalhos de seleção e de designação de uma nova entidade para o exercício das funções de Agente de Verificação.*”

A realização de um trabalho de garantia da qualidade de uma auditoria ao NB comprometeu a segregação de funções exigida ao Agente de Monitorização.

288. Em 31/03/2021, a empresa designada³³³ para acompanhar os compromissos assumidos pelo Estado Português visando a não oposição da CE à operação de venda e aos respetivos auxílios de Estado, através do exercício das funções de Agente de Monitorização, a Mazars & Associados – Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, SA (Mazars), concluiu, através do mesmo representante que subscreve os relatórios do Agente de Monitorização, um trabalho de garantia de qualidade de uma auditoria especial ao NB determinada pela Lei 15/2019, de 12/02. Ora, uma das condições para a designação de uma entidade, como Agente de Monitorização, é não ter trabalhado com o NB ou com as autoridades portuguesas em matérias relacionadas com o NB. Com a contratação da empresa que desempenha as funções de Agente de Monitorização para realizar o referido trabalho, o BdP, que a propôs, o Secretário de Estado das Finanças, que a indicou, e o NB, que a efetivou, comprometeram a segregação de funções exigida a este Agente.

289. *Em suma, importa que o reconhecimento das funções do Tribunal de Contas, por exemplo através de solicitações da Assembleia da República para realizar auditorias, seja extensivo ao acolhimento das recomendações formuladas para corrigir as deficiências detetadas através das auditorias realizadas.*

3.9. OUTROS RISCOS SIGNIFICATIVOS

290. Para além das responsabilidades contingentes decorrentes do ACC, que ascendem a 485 milhões de euros, o valor suscetível de ser utilizado após os pagamentos realizados até 31/12/2021 (*ver Tabela 3*), bem como do risco de ainda vir a ser acionado o mecanismo de capital adicional previsto nos compromissos assumidos pelo Estado Português perante a CE (*ver §§69 a 75*), existem ainda outras situações suscetíveis de gerar pagamentos ou indemnizações por instituições públicas e de diluir a participação acionista do FdR, por contrapartida da entrada do Estado no capital social do NB.

³³² Em carta datada de 30/10/2021.

³³³ Nos termos do compromisso #33.

3.9.1 IMPACTO ADVERSO DE DECISÕES DECORRENTES DA RESOLUÇÃO DO BES POR LIMITAR

O MF, o BdP e o FdR são demandados ou contrainteressados em 207 processos judiciais, com responsabilidades contingentes associadas ao risco de encargos para as finanças públicas (em montante não apurado).

291. Segundo informação recebida do Ministério das Finanças (MF), do FdR e do BdP, em 31/12/2021 encontravam-se instaurados e a aguardar decisão 207 processos judiciais:
- ◆ O Estado Português é demandado em 50 processos e contrainteressado em 2 processos;
 - ◆ O FdR é demandado em 57 processos e contrainteressado em 32 processos;
 - ◆ O BdP é demandado em 122 processos judiciais.
292. São processos relacionados com a aplicação da medida de resolução do BES, designadamente ações administrativas para efetivação de responsabilidade extracontratual pela ação legislativa relacionada com a transposição da Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento (Diretiva BRRD), e com a legislação nacional em matéria de resolução bancária. Envolvendo parte desses processos mais do que um demandado ou contrainteressado, a eventual responsabilidade por encargos financeiros deles decorrente, será solidária.
293. Inexistindo uma estimativa do eventual efeito financeiro contingente associado às ações judiciais relacionadas com a resolução do BES, considerando a ausência de precedentes da aplicação de medidas de resolução e a conseqüente impossibilidade de fazer uso da jurisprudência para efeitos de avaliação, obteve-se o valor das ações que ascende a 650 milhões de euros. Este valor, porém, não representa os montantes peticionados a título de indemnizações, considerando as regras dos Códigos de Processo Civil e de Processo Administrativo sobre a determinação desse valor e a existência de ações em que não se pretende obter o pagamento de uma quantia certa, como seja o caso de ações que têm por objeto a declaração de nulidade ou a anulação de atos administrativos.
294. Segundo a informação prestada pelo FdR nos seus relatórios e contas, as decisões tomadas pelos Tribunais têm sido favoráveis aos interesses das entidades públicas, pelo que a CDFR, *“suportada pela opinião dos advogados que asseguram o patrocínio destas ações, e face à informação jurídico-processual disponível até ao momento, considera que não existe qualquer evidência que infirme a sua convicção de que a probabilidade de sucesso seja superior à probabilidade de insucesso”* e que conduza à obtenção de estimativas e ao registo de provisões.

3.9.2 IMPACTO DO PRINCÍPIO “NO CREDITOR WORSE OFF” POR DETERMINAR

As conclusões do BdP, em parecer emitido a pedido do Governo, revelam expectativas nulas ou quase nulas para compensação de credores e acionistas do BES, ao abrigo do princípio “no creditor worse off”, mas o FdR não afasta a possibilidade de “algum montante vir a ser pago”.

295. Nos termos do disposto no RGICSF³³⁴, nenhum acionista ou credor de instituição de crédito objeto de resolução (BES) pode suportar prejuízo superior ao que suportaria caso essa instituição tivesse entrado em liquidação – princípio comumente designado de “no creditor worse off” –, cabendo ao FdR assumir a responsabilidade pelo pagamento de eventuais indemnizações daí decorrentes.
296. Em parecer emitido em 26/08/2021, a pedido do Governo, as conclusões do BdP revelam expectativas nulas ou quase nulas na recuperação dos créditos de acionistas e credores do BES, ao abrigo do princípio de “no creditor worse off”, sobretudo, por entender que o cenário de liquidação do BES implicaria sempre um prejuízo superior ao suportado pela aplicação da medida de resolução.
297. Porém, o FdR, alude antes à “impossibilidade de [para efeitos de registo contabilístico] indicar, com um grau razoável de segurança, uma estimativa quanto a eventuais compensações a pagar”, não afastando a possibilidade de “algum montante [vir] a ser pago”.³³⁵
298. Assim, porque para efeitos da celebração do contrato de abertura de crédito em 2021 com um conjunto de instituições bancárias (ver §21) “não poderia assumir-se que o montante que poderá ter que vir a ser pago pelo Fundo de Resolução é zero”, o FdR apresentou aos auditores externos daquelas instituições um conjunto de projeções financeiras³³⁶, com três cenários de responsabilidades, ao abrigo do princípio do “no credit worse-off”, a suportar pelo FdR na data estimada para o término do processo judicial de liquidação do BES. Ressalvou, no entanto, que “[f]ace à incerteza que inevitavelmente afeta muitas destas variáveis, e que em alguns casos impede mesmo a formação de uma expectativa razoável (...) considerou-se como cenário central aquele que reflete as melhores estimativas, subjacentes ao registo contabilístico nas contas do Fundo de Resolução, o que implica que nesse cenário central, não se preveja (por ser impossível de estimar) a materialização de responsabilidades relacionadas com a aplicação do princípio de no creditor worse off.”

³³⁴ Artigo 145-D, n.º 1, alínea c), conjugado com o artigo 153-M.

³³⁵ Resposta de 21/01/2022 à auditoria. Segundo o FdR subsistem importantes indeterminações e fatores de incerteza que afetam o apuramento do eventual direito a uma compensação: o perímetro de credores que devem considerar-se efetivamente afetados pela medida de resolução não está determinado (tal ocorrerá em sede de processo de liquidação judicial do BES); não é conhecida a recuperação que previsivelmente os credores obterão no âmbito do processo de liquidação judicial em curso; existem “importantes e complexas” questões jurídicas quanto à determinação do eventual direito a uma compensação ao abrigo do princípio em causa.

³³⁶ Projeções remetidas em 18/05/2021 aos auditores externos das instituições de crédito e atualizadas em 30/03/2022.

3.9.3 OBRIGAÇÕES DE NEUTRALIZAÇÃO DE MONTANTE INCERTO

O FdR tem a obrigação de neutralizar os eventuais efeitos negativos de decisões futuras decorrentes do processo de resolução do BES, dos quais resultem responsabilidades para o NB. Porém, encontrando-se os pedidos do NB sujeitos ao cumprimento de determinadas condições, cuja apreciação compete ao FdR, este deve providenciar pela recuperação de montantes já pagos pelo mecanismo de capitalização contingente, mas indevidos nos termos das disposições relativas à obrigação de neutralização.

299. As obrigações de neutralização, por via compensatória, de eventuais decisões judiciais relacionadas com o processo de resolução do BES, designadas por *Resolution Contingent Liabilities* (RCL), encontram-se previstas na cláusula 9 do contrato de venda de 75% do capital social do NB à Nani Holdings. A deliberação do CABP, de 29/12/2015, clarificou a obrigação de o FdR neutralizar os eventuais efeitos negativos de decisões futuras decorrentes do processo de resolução do BES, dos quais resultem responsabilidades para o NB. Nos termos do contrato de venda, as RCL apenas estão abrangidas pelo mecanismo de compensação após trânsito em julgado das decisões e confirmação pelo FdR de cumprirem as condições estabelecidas.
300. Em 27/05/2021, o FdR, a Nani Holdings e o NB celebram um acordo (*ver §20*), nos termos do qual ficam pagos os pedidos indemnizatórios emergentes de processos judiciais, cujas perdas sejam registadas nas contas anuais do NB, na medida em que essas perdas, repercutindo-se no défice de capital, são objeto do mecanismo de capitalização contingente. Assim, os valores em causa só serão objeto de pagamento pelo FdR se o limite do ACC for ultrapassado ou não houver pedido de capital.
301. Até 02/08/2021 e com referência a 31/12/2020, o FdR recebeu do NB, para apreciação, pedidos indemnizatórios no valor de 5,2 milhões de euros³³⁷, incluindo o pagamento, em cumprimento das decisões judiciais, de honorários de mandatários e procuradores, custas judiciais, e juros vencidos.
302. Na apreciação dos pedidos indemnizatórios e em conformidade com o estabelecido no contrato de venda, o FdR considera: o mérito da avaliação da qualificação do pedido de pagamento como RCL³³⁸, o cumprimento dos deveres de diligência na condução do processo judicial³³⁹, o cumprimento dos demais requisitos da notificação de “*Third Party Claims*”³⁴⁰ ao FdR e a evidência documental dos montantes reclamados.

³³⁷ Em contraditório o FdR alega que “o valor exato é de 5.212.258,65 euros (...) tendo por base uma retificação superveniente”.

³³⁸ Nos termos do disposto na cláusula 9, nomeadamente se a responsabilidade imputada ao NB emerge de uma decisão final e transitada em julgado, por factos anteriores a 03/08/2014, e se contraria o determinado nas decisões adotadas pelo BdP em matéria de perímetro de transferência dos direitos e obrigações do BES para o NB.

³³⁹ Exigidos pela cláusula 10.13. (d), do contrato de venda, na condução do processo judicial e ainda os deveres exigidos e decorrentes das deliberações do CABP transmitidas ao NB enquanto banco de transição.

³⁴⁰ Previstos igualmente na cláusula 10.13 do contrato de venda.

303. Dos 5,2 milhões de euros pedidos, o FdR concluiu serem procedentes 1,8 milhões e improcedentes 3,4 milhões.^{341 - 342}
304. O FdR entende não haver valores a pagar ao NB pelos pedidos procedentes, visto as respetivas perdas terem sido registadas nas contas do banco e repercutidas no mecanismo de capitalização contingente através dos pedidos de capital. Entende, também, não haver valores a receber do NB pelos pedidos improcedentes, visto os montantes em causa, estando refletidos no défice de capital, decorrerem de perdas registadas na sequência de decisões judiciais e não da gestão do NB.
305. Porém, dos fundamentos do FdR para o indeferimento dos pedidos de indemnização, consta que “o Novo Banco não atuou diligentemente”, em três pedidos, no valor global de 584.403,03 euros. Assim, estando os pedidos afetados por decisões de gestão (por ação ou omissão), o FdR deve dar efeito material às suas deliberações e recuperar o valor pago.
306. Em 21/01/2022, o NB reportou à auditoria:
- ◆ Estarem em curso 290 ações judiciais suscetíveis de gerar RCL, das quais 192 quantificadas em 81,7 milhões de euros;
 - ◆ Estarem 5 processos findos por remeter ao FdR, dos quais 4 quantificados em 136 mil euros;
 - ◆ Ter sido remetido ao FdR, em 05/04/2021, um pedido de 949 mil euros.

3.9.4 INCUMPRIMENTO DE DECLARAÇÕES EM GARANTIA

O FdR foi notificado pelo NB para pagar 56 milhões de euros a título de indemnização pelo incumprimento de declarações em garantia.

307. Até janeiro de 2022, o FdR foi notificado pelo NB de cinco situações de incumprimento de declarações em garantia prestadas nos acordos de venda, pelas quais pede o pagamento de 55.950 milhares de euros, a título de indemnização. Porém, das notas às demonstrações financeiras do FdR não consta qualquer informação sobre a quantificação (número e montante) de tais situações.
308. Segundo o FdR, estes pedidos serão “considerados e analisados, para determinar os seus termos e eventual obrigação de pagamento (...) aquando da realização de proveitos da venda pelo Fundo de Resolução da sua participação no capital social do Novo Banco”.

³⁴¹ Carta dirigida pelo FdR à Nani Holding, em 02/08/2021, e Nota Informativa do BdP (DRE) e do Departamento de Serviços Jurídicos do BdP. As conclusões do FdR sobre os pedidos indemnizatórios, designadamente quanto à não qualificação dos mesmos como RCL, foram objeto de reação por parte da Nani Holdings, por carta de 21/09/2021.

³⁴² Em contraditório, o FdR alega que “tendo por base uma retificação superveniente realizada pela Nani Holdings, o valor dos pedidos considerados procedentes e improcedentes é de 1.796.311,41 euros e 3.406.703,66 euros, respetivamente”.

3.9.5 DILUIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO FDR NO NB POR PREVENIR

Em 2021, com a entrada do Estado no capital social do NB, ao abrigo do REAID, a participação do FdR diminuiu 1,56%, para 23,44%. Considerando o conjunto dos exercícios em que o NB registou prejuízos e acumulou créditos tributários (2015 a 2020), há risco de a participação acionista do FdR no NB se reduzir para 8,71%.

309. O Regime Especial aplicável aos Ativos por Impostos Diferidos (REAID)³⁴³, resultantes da não dedução de gastos e variações patrimoniais negativas com perdas por imparidades em crédito e com benefícios pós-emprego ou a longo prazo de empregados, prevê a conversão dos impostos diferidos em créditos tributários, designadamente quando se registem resultados líquidos negativos nas contas anuais, e posteriormente, em direitos de conversão atribuídos ao Estado.
310. Com a adesão do NB ao REAID, a AT confirmou, para 2015, o crédito tributário de 153.555.395,90 euros e a constituição da reserva especial, majorada de 10%, pela emissão de 154.907.314 direitos de conversão atribuídos ao Estado, no valor total de 168.910.935,49 euros.
311. Nos termos do disposto no REAID, à data da constituição dos direitos de conversão atribuídos ao Estado, os acionistas têm o direito potestativo de adquirir os direitos de conversão ao Estado, na proporção das respetivas participações no capital do sujeito passivo, salvaguardando a sua posição e impedindo ou limitando, se assim o entenderem, a entrada do Estado no respetivo capital social.
312. Em 2021, cabia ao FdR decidir sobre o exercício do direito potestativo de adquirir os direitos de conversão atribuídos ao Estado, relativos ao exercício de 2015 (ano em que era o único acionista do NB), equivalentes a 1,56% do capital social do NB, por 168,9 milhões de euros, ou decidir pelo não exercício desse direito.
313. Estatuindo o acordo celebrado entre o FdR, a Nani Holdings (NH) e o NB³⁴⁴, a entrega à NH de ações suficientes para manter, com a emissão das novas ações a favor do Estado, 75% do capital social do NB o FdR ficou obrigado a entregar 116.180.485 ações à NH, passando o a deter apenas 23,44% do capital social e o Estado Português 1,56%.
314. Com o apoio do Departamento de Serviços Jurídicos do BdP, o FdR ponderou a tomada de decisão tendo em conta os termos e condições para o exercício do direito potestativo, os méritos económicos do exercício do direito potestativo e as consequências ao nível contratual para o FdR.

³⁴³ Lei 61/2014, de 26/08, regulamentada pela Portaria 259/2016, de 04/10.

³⁴⁴ Cláusula 19.3. (C) do Acordo Parassocial celebrado em 31/03/2017, complementado com o acordo formalizado em 27/05/2021.

315. O FdR decidiu pelo não exercício do direito potestativo, alegando que *“embora do ponto de vista jurídico nada obste a que o Fundo de Resolução exerça o direito potestativo de aquisição dos direitos de conversão atribuíveis ao Estado (€ 154.907.314) no contexto do REAID, essa operação não apresenta racionalidade económica, nem se mostra vantajosa para os interesses do Fundo de Resolução”*. Alegou também que o exercício desse direito *“implicaria o pagamento pelo Fundo de Resolução de um preço de exercício (€ 1,0904 por ação) oito vezes superior ao valor implícito por ação registado nas contas do Fundo de Resolução com referência ao exercício de 2020 (cerca de € 0,1361)”* e que esse *“preço de exercício reflete uma valorização muito acima de estimativas razoáveis de valorização do Novo Banco”*. Alegou, ainda, não dispor de dotação orçamental para pagar esse preço de exercício.
316. Considerando o acordado entre o FdR, a NH e o NB, bem como a decisão do FdR em não exercer o direito potestativo de adquirir os direitos de conversão atribuídos ao Estado (para o exercício de 2015), há risco de a participação acionista do FdR no NB se reduzir, em 16,29 pp, até 8,71% (para o conjunto dos seis exercícios consecutivos em que o NB registou prejuízos, de 2015 a 2020)³⁴⁵.
317. Até à prestação de contas de 2020, o FdR alegava não existir *“informação que permit[isse] estimar, de forma fiável, o efeito financeiro decorrente da responsabilidade contratual assumida pelo FdR, no quadro da operação de venda do Novo Banco”*, tendo registado a participação por 333,33 milhões de euros, com base na valorização implícita na venda da participação de 75% do NB, finda em 18/10/2017.
318. Em 31/12/2021³⁴⁶, a participação do FdR no capital social do NB (23,44%), após o aumento de capital através da conversão dos direitos do Estado, foi valorizada em 313 milhões de euros, tendo sido mantido o critério de valorização.

3.9.6 RISCOS PARA O SISTEMA FINANCEIRO E PARA AS FINANÇAS PÚBLICAS

Subsistem riscos de instabilidade do sistema financeiro e de insustentabilidade das finanças públicas.

319. O (quase) esgotamento do mecanismo de capitalização contingente estabelecido em 2017, para efeito da venda de 75% do capital social do NB, e a (mantida) dependência desse mecanismo, no ano anunciado como sendo o de viragem (2021), revelam que o NB ainda não consolidou a sua posição de capital, o que, agravado pelos impactos, no sistema financeiro em geral, da pandemia e do conflito geopolítico na Europa, intensifica o risco de instabilidade do sistema financeiro.

³⁴⁵ Em contraditório o FdR apresenta *“estimativas mais atuais”* que apontam para a redução da participação acionista do FdR no NB de 15,95 pp, fixando-a em 9,05%, após a confirmação da AT relativamente à totalidade dos créditos tributários (exercícios de 2015 a 2020).

³⁴⁶ Demonstrações financeiras preliminares remetidas pelo FdR à auditoria em 12/04/2021, por ter sido autorizada pelo Tribunal a remessa das contas finais para além do prazo de 30/03/2022.

320. Sem limite, controlo eficaz público e responsabilização pelas perdas, a utilização de mecanismos de resolução bancária, com falta de recursos financeiros próprios, intensifica o risco de voltarem a ser as finanças públicas, com sacrifício de outras áreas de despesa do Estado, a suportar os inerentes encargos, banalizando-se o apoio financeiro que, neste âmbito, se pretende extraordinário.

3.10. IMPACTO NEGATIVO DAS MEDIDAS DE RESOLUÇÃO NOS RECURSOS DO FdR

O FdR apresenta recursos próprios negativos e avultada dívida, sobretudo para financiar o apoio financeiro prestado, em 2014, à medida de resolução aplicada ao BES e, desde 2018, ao NB nos termos do ACC.

321. Em 31/12/2021³⁴⁷, o FdR apresentava recursos próprios negativos (7.206 milhões de euros) e avultada dívida (7.511 milhões de euros, 85% dos quais devidos ao Estado), sobretudo para financiar o apoio financeiro prestado, em 2014, à medida de resolução aplicada ao BES (4.900 milhões de euros) e, desde 2018, ao NB nos termos do ACC (3.405 milhões de euros). Nos recursos próprios do FdR, o impacto negativo das medidas de resolução (8.332 milhões de euros) foi atenuado pelas contribuições das instituições participantes no FdR (489 milhões de euros) e pela consignação das receitas provenientes da contribuição sobre o setor bancário (1.575 milhões de euros).

322. A tabela seguinte ilustra a evolução do Balanço do FdR entre 31/12/2016 e 31/12/2021. A redução dos recursos próprios (2.447 milhões de euros) é impulsionada pelo impacto negativo das medidas de resolução (3.079 milhões de euros), através de pagamentos ao NB financiados, sobretudo, por empréstimos do Estado (2.130 milhões de euros).

Tabela 17 – Evolução do Balanço do Fundo de Resolução (2016/2021)

Unid: milhares de euros

Balanço	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021	Evolução
Ativo	272 011	642 948	424 470	363 830	342 973	408 745	136 734
Caixa e Depósitos Bancários	222 653	272 533	55 476	30 446	8 014	96 108	-126 545
Participação no NB	-	333 333	333 333	333 333	333 333	312 586	312 586
Outros Ativos	49 358	37 082	35 661	51	1 626	51	-49 307
Ativo = Rec. Próprios + Passivo	272 011	642 948	424 470	363 830	342 972	408 745	136 734
Recursos Próprios	-4 759 586	-5 104 072	-6 113 995	-7 020 587	-7 314 721	-7 206 493	-2 446 907
Contribuições	830 434	1 049 069	1 295 412	1 549 164	1 799 096	2 063 947	1 233 513
Medidas de Resolução	-5 252 880	-5 711 547	-6 861 435	-7 902 329	-8 311 140	-8 331 888	-3 079 008
Reservas e Outros Rec. Próprios	-337 140	-441 594	-547 971	-667 421	-802 677	-938 552	-601 412
Passivo	5 031 598	5 747 020	6 538 464	7 384 417	7 657 693	7 615 237	2 583 639
Empréstimos do Estado	4 252 880	4 252 880	4 682 880	5 532 880	6 382 880	6 381 928	2 129 048
Outros Financiamentos	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	1 128 902	428 902
Provisões	-	792 000	1 149 978	1 041 792	429 013	0	0
Outros Passivos	78 718	2 140	5 606	109 744	145 801	104 408	25 690

³⁴⁷ Demonstrações Financeiras preliminares do FdR.

Notas:

- i. No final de 2021, a participação do FdR no NB valorizada no Balanço (313M€) corresponde a 23,44% do capital. O restante capital distribui-se pelo Estado com 1,56% e pela sociedade Nani Holdings com 75%.
- ii. Até 31/12/2021, os ganhos com contribuições (2.064 M€) apenas compensam 25 % das perdas com medidas de resolução (8.332 M€). Os ganhos de contribuições são provenientes das instituições participantes no FdR e da CSB.
- iii. As contribuições das instituições participantes no FdR (489 M€ até 31/12/2021) são iniciais (14 M€) ou periódicas (475 M€).
- iv. A receita do Estado proveniente da CSB (1.575 M€ até 31/12/2021) tem sido consignada ao FdR.
- v. Nas perdas com medidas de resolução avultam a capitalização inicial do NB (4.900 M€) e ao abrigo do ACC (3.405 M€ até 31/12/2021).
- vi. Em 31/12/2021, o FdR era devedor de empréstimos do Estado (6.382 M€) e de instituições financeiras (1.129 M€).
- vii. De 2016 a 2021 os empréstimos do Estado foram de 430 M€ em 2018, de 850 M€ em 2019 e de mais 850 M€ em 2020.
- viii. O valor das provisões tem-se (praticamente) reportado ao valor estimado pagar ao NB, ao abrigo do ACC, no ano seguinte.

Fonte: Relatórios e Contas e Demonstrações Financeiras preliminares a 31/12/2021.

O empréstimo contraído pelo FdR em 2021 constitui dívida pública.

323. Em 2021, o FdR contraiu dívida (429 milhões de euros) ao abrigo do contrato de abertura de crédito celebrado com sete instituições financeiras (*ver §§21 e 39*). O recurso a crédito destas instituições para pagar despesa incorrida ao abrigo do ACC (*ver §21*), aumenta a dívida pública, por constituir dívida financeira de um fundo autónomo da administração central do Estado. A redução “*da necessidade de emissões de dívida pública*”, a que alude o preâmbulo da RCM 63-A/2021 (*ver §§18 e 19*), é limitada à dívida pública direta do Estado.

O FdR já prevê que o reembolso dos empréstimos, de 2.130 milhões de euros, concedidos pelo Estado Português (através dos contratos de abertura de crédito celebrados em 2017 e 2020) se prolongue, pelo menos, até 2056.

324. Com base nos cenários centrais das projeções³⁴⁸ sobre o reembolso do empréstimo de 429 milhões de euros concedido, em 2021, ao FdR por instituições de crédito, o reembolso dos empréstimos de 2.130 milhões de euros concedidos pelo Estado Português ao FdR (*ver §3*) não terminará em 2046, como previsto, mas em 2056 (sem pagamentos ao abrigo do ACC após 2021) ou em 2059 (com a utilização do limite máximo do ACC). Segundo o FdR, estes cenários refletem “*as melhores estimativas, subjacentes ao registo contabilístico nas contas do Fundo de Resolução*”. Noutros cenários, mais pessimistas, esses empréstimos ainda estarão a ser amortizados em 2062. Assim, nos próximos 35 anos o FdR estará a gerir dívida pública decorrente da resolução do BES.

325. Esta situação resulta do acordo alcançado com as instituições de crédito em 2021, nos termos do qual o reembolso do respetivo empréstimo prevalece sobre o dos empréstimos concedidos pelo Estado em 2017 e 2020, que apenas poderá ocorrer após o FdR ter pago todos os montantes devidos ao abrigo dos restantes contratos de financiamento.

³⁴⁸ Remetidas pelo FdR aos auditores externos das instituições de crédito, em 18/05/2021, e atualizadas em 30/03/2022.

4. CONCLUSÕES

326. O plano de reestruturação elaborado pela Lone Star para demonstrar a viabilidade do NB no final do período de reestruturação, visando a não oposição da CE à operação de venda e aos auxílios de Estado, previa o acionamento do mecanismo de capitalização contingente (*até 3,9 mil milhões de euros*) por valores próximos dos verificados (*3,4 mil milhões até 31/12/2021*). Porém, a utilização do mecanismo revela a incapacidade do NB (ou não ter o propósito) de gerar com a sua atividade níveis de capital adequados à cobertura dos seus riscos – *ver 3.1*.
327. Subsiste o risco do período de reestruturação se prolongar para além da data prevista (31/12/2021), pois o NB não atingiu os níveis de rendibilidade estabelecidos para o efeito e a CE ainda não se pronunciou sobre o fim desse período. Consequentemente, também subsiste o risco de acionamento do mecanismo de capital adicional (capital backstop), *até 1,6 mil milhões de euros*, previsto nos compromissos assumidos pelo Estado Português para assegurar a viabilidade do NB, o que os impactos adversos da pandemia e do conflito militar na Ucrânia tendem a agravar – *ver 3.1*.
328. A obtenção de resultados líquidos positivos não evita o pedido de financiamento público do NB (por este não deter o nível mínimo de fundos próprios estabelecido pelo ACC para não ser acionado o mecanismo de capitalização contingente) e, sem essa capitalização, a criação de capital para cumprir os requisitos aplicáveis fica dependente da eficácia de ações a implementar pelo NB – *ver 3.2*.
329. Nem a declaração pelo BdP de atividade e património do NB expurgados de ativos problemáticos em 2014, nem o reforço acentuado de provisões para perdas até 2016, evitaram deficiências importantes na avaliação e na valorização contabilística dos ativos, antes da venda, cujas medidas corretivas antecipavam mais perdas prudenciais (*2.057 milhões de euros em 2017*) – *ver 3.3*.
330. Assim, à data da venda do NB, a avaliação e valorização dos ativos registados no balanço não era adequada e exigia a constituição de provisões para fazer face a potenciais perdas. Ora, nem o Estado, nos compromissos assumidos perante a CE, nem o BdP, na negociação do ACC, salvaguardaram a minimização do recurso a apoio financeiro público, assegurando controlo público eficaz – *ver 3.4*.
331. As opções do NB sobre provisões para perdas aumentaram o recurso ao mecanismo de capitalização contingente. Sendo o quadro contabilístico em vigor compatível com metodologias, pressupostos e processos alternativos para expressar a prudência necessária, a discricionariedade permitida ao NB, na “*mutualização*” do risco subjacente ao mecanismo de capitalização contingente, não incentivou a análise de opções menos onerosas por parte dos gestores e permitiu-lhes constituir provisões para perdas superiores às que foram constituídas por outras instituições financeiras – *ver 3.4*.

332. Não há evidência de exercício sistemático, pelo FdR, do direito consagrado no ACC de, diretamente ou através de um “*contabilista independente*”, analisar as contas do NB, incluindo as “*perdas por imparidade*”. Sem o controlo sistemático e independente dessas contas, que refletem a atividade geral do banco, o FdR descurou a função de minimizar o recurso ao mecanismo de capitalização. Agrava esta situação o FdR ter pago ao NB montantes sem demonstração apropriada – *ver 3.4*.
333. O recurso ao mecanismo de capitalização contingente pelo NB, sem contrapartida, tem eliminado os impactos negativos das operações no capital do banco e tem possibilitado a prossecução de objetivos de redução de ativos não produtivos mais ambiciosos do que os assumidos pelo Estado perante a CE, com base no plano de reestruturação apresentado pela Lone Star. Esta faculdade, aliada à falta de controlo eficaz, pelo FdR, da responsabilização por perdas e da demonstração de minimização das perdas/maximização dos ativos, tem vindo a potenciar o risco de gestão orientada para maximizar o recurso ao financiamento público – *ver 3.5*.
334. Além de a GNB Vida registar a maior perda (**349 milhões de euros até à sua venda**) em ativos do ACC, há ainda o risco de outras perdas decorrentes da sua venda, devido a novas exposições. E os pressupostos do pagamento da componente variável do preço de venda, indexado ao desempenho na distribuição de seguros pelo comprador, não têm sido objeto de controlo pelo FdR – *ver 3.5*.
335. Os processos de venda em carteira do NB revelam fragilidades que concorrem para a apresentação de preços pouco competitivos e para as perdas registadas e imputadas ao FdR, destacando-se as seguintes (cuja superação depende da gestão do NB): (i) não serem processos abertos a todos os potenciais interessados, mas apenas aos investidores convidados, sem divulgação pública dessa abertura; (ii) assessores do NB, na organização das carteiras, terem sido contratados por concorrentes/compradores para a gestão dos ativos após operações de venda; (iii) nem todas as condições suscetíveis de influenciar a apresentação de propostas serem comunicadas aos investidores convidados – *ver 3.5*.
336. Em 2018 e 2019, o NB vendeu ativos com desconto de **75%** face ao valor nominal ou valor contabilístico bruto e de **33%** face ao valor contabilístico líquido de imparidades. Não foi demonstrado que a estratégia de redução de ativos através de vendas em carteira fosse eficaz e eficiente na prossecução do princípio da minimização das perdas/ maximização do valor dos ativos. Com a revenda do património imobiliário que integrou os Projetos Viriato (2018) e Sertorius (2019) os seus titulares obtiveram mais-valias de **64%** (Viriato) e **60%** (Sertorius), no período (entre venda e revenda) de 1,4 anos (Viriato) e de 1 ano (Sertorius) – *ver 3.5*.

337. Na gestão de ativos do ACC em situações de arrendamento, de comodato ou de outra cedência gratuita, o NB não aplicou, de forma integral, eficaz e eficiente, o princípio da minimização das perdas/maximização do valor dos ativos, por inação, cedências gratuitas e procedimentos de venda não concorrenciais – *ver 3.5.*
338. Operações realizadas pelo NB revelam riscos de conflito de interesses e potenciais impedimentos. Não tendo implementado critérios mais rigorosos de controlo dos beneficiários efetivos do que os legais, mantém-se o risco de o NB estabelecer essas relações com organismos de investimento coletivo ou entidades societárias, cujos detentores do capital sejam também detentores, diretos ou indiretos, do capital de entidades do Grupo Lone Star, apesar do apoio público e do dever de transparência a que, enquanto beneficiário desse apoio, está obrigado – *ver 3.6.*
339. Em matéria não sujeita aos poderes do FdR ou em que estes poderes são limitados ou não foram exercidos, os riscos das decisões dos órgãos de administração do NB foram, durante a vigência do ACC e até ao limite de **3,9 mil milhões de euros**, transferidos para o FdR. Em 2020, a alteração da estratégia para a atividade do NB em Espanha (transição para operações descontinuadas com o objetivo da sua alienação) não só constituiu uma decisão discricionária dos órgãos de administração do NB, como contrariou o compromisso assumido pelo Estado perante a CE, visando a sua não oposição à venda do NB e aos inerentes auxílios de Estado, de preservar aquela atividade durante todo o período de reestruturação, ou seja, pelo menos até ao final de 2021 – *ver 3.7.*
340. Detetaram-se práticas que, sendo evitáveis pela gestão do NB, oneraram o financiamento público. Por exemplo, em 2021, os órgãos de gestão do NB podiam ter decidido pela divulgação de uma contingência fiscal ao invés de a terem registado nas demonstrações financeiras do ano, protegendo a degradação dos rácios de capital e diminuindo o recurso ao financiamento público – *ver 3.7.*
341. Decorrido um ano, ainda não foi acatado o recomendado no Relatório 7/2021 (§§276 a 278) sobre demonstração e validação do valor a financiar, comunicação da imputação de responsabilidades, segregação de funções e riscos de complacência ou de conflito de interesses. A necessidade de segregação de funções entre o CABP e a CDFR acentuou-se desde março de 2021, quando a CDFR passou a funcionar apenas com dois dos três membros que a deveriam constituir, e foi comprometida a segregação de funções exigida ao Agente de Monitorização do cumprimento dos compromissos assumidos pelo Estado Português perante a CE – *ver 3.8.*

342. A pertinência do recomendado fica patente quando, em 2021, o FdR identifica um conjunto de questões sobre atos do NB, que o levaram a não pagar **169 milhões de euros** do montante pedido pelo NB, revelando maior escrutínio do que o realizado em anos anteriores. Mesmo assim, sem a demonstração do cálculo do valor a financiar, suportada pela relação dos atos de gestão do NB com impacto material nesse cálculo (impacto esse a quantificar nessa relação), o procedimento de validação fica incompleto e insuficiente, pois o conhecimento avulso de atos de gestão com esse impacto não impede a existência de outros atos para os quais seja necessário o mesmo escrutínio. Com efeito, a inconsistência detetada sobre os principais impactos para os **209 milhões de euros** pedidos pelo NB ao FdR, em 2022, é grave e revela, não só a falibilidade da avaliação avulsa ou parcial de atos de gestão do NB, como, sobretudo, o risco material de o FdR, validando o valor pedido pelo NB sem avaliação completa dos atos de gestão com impacto material nesse montante, incorrer em desnecessário dispêndio de recursos públicos obtidos com endividamento – *ver 3.8.*
343. Importa, assim, que o reconhecimento das funções do Tribunal de Contas, por exemplo através de solicitações da Assembleia da República para realizar auditorias, seja extensivo ao acolhimento das recomendações formuladas para corrigir as deficiências detetadas através das auditorias realizadas – *ver 3.8.*
344. Existem outros riscos significativos decorrentes do processo de resolução do BES ou do processo de venda do NB que podem dar origem a pagamentos/indenizações por parte do Estado, do BdP e/ou do FdR. Por exemplo, face à obrigação de neutralizar efeitos negativos de decisões decorrentes do processo de resolução do BES, das quais resultassem responsabilidades para o NB, o FdR não providenciou pela recuperação de montantes já pagos pelo mecanismo de capitalização contingente, mas não devidos nos termos das disposições aplicáveis a essa obrigação de neutralização – *ver 3.9.*
345. O FdR apresenta recursos próprios negativos e avultada dívida, sobretudo para financiar o apoio financeiro prestado, em 2014, à medida de resolução aplicada ao BES e, desde 2018, ao NB nos termos do ACC. Com o empréstimo obtido de instituições de crédito, em 2021, que também constitui dívida pública, o FdR já prevê que o reembolso dos empréstimos, de **2.130 milhões de euros**, concedidos pelo Estado Português (através de contratos celebrados em 2017 e 2020) se prolongue, pelo menos até 2056, mais dez anos do que o inicialmente previsto – *ver 3.10.*
346. *Em suma, a gestão do NB com financiamento público não salvaguardou o interesse público, por não ter sido otimizado (minimizado) o recurso a esse financiamento, através da verificação das condições identificadas pelo Tribunal, em consonância com os termos solicitados pela Assembleia da República.*

5. RECOMENDAÇÕES

347. Estando ainda por acatar, reiteram-se as recomendações constantes dos §§276 a 278 do Relatório 7/2021, dirigidas ao Governo, através do Ministro das Finanças, ao Banco de Portugal e ao Fundo de Resolução, e formulam-se as seguintes recomendações:

Ao Governo, através do Ministro das Finanças, ao Banco de Portugal e ao Fundo de Resolução

348. Assegurar controlo público eficaz de o financiamento público ser o estritamente necessário para a estabilidade do sistema financeiro, incluindo obter a prévia identificação dos responsáveis pelas perdas subjacentes aos valores a financiar e das ações desencadeadas para recuperar essas perdas ou, em alternativa, conceder apenas financiamento reembolsável (empréstimos).

349. Promover a implementação de medidas que minimizem riscos decorrentes de falhas nos mercados secundários de ativos não produtivos.

350. Repor a composição integral da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução.

Ao Fundo de Resolução

351. Implementar procedimentos de controlo sistemático e independente sobre as contas do Novo Banco e das variáveis do cálculo dos rácios de capital para efeitos prudenciais que lhe permitam questionar oportunamente as causas das suas variações e aferir se as opções dos órgãos de administração do Novo Banco com impacto material nos valores a financiar são eficientes e salvaguardam o interesse público.

352. Para propostas do Novo Banco sobre gestão e disposição de ativos do Acordo de Capitalização Contingente, exigir a análise quantificada dos custos e benefícios de cenários alternativos que demonstrem a eficácia e a eficiência de cada proposta na prossecução do princípio da minimização das perdas/maximização do valor dos ativos.

353. Exigir ao Novo Banco a implementação, nos processos de gestão e disposição de ativos, de procedimentos que minimizem os riscos decorrentes de falhas nos mercados secundários de ativos não produtivos e de serem estabelecidas relações comerciais com organismos de investimento coletivo ou entidades societárias, cujos detentores do capital sejam também detentores, diretos ou indiretos, do capital de entidades do Grupo Lone Star.

354. Assegurar a recuperação de montantes já pagos pelo mecanismo de capitalização contingente, mas não devidos nos termos das disposições aplicáveis à obrigação de neutralização dos efeitos negativos de decisões decorrentes do processo de resolução do BES, das quais tenham resultado responsabilidades para o NB.

Ao Novo Banco

355. Identificar as operações e demais atos de gestão, cujas perdas geraram os défices de capital do Novo Banco compensados por financiamento público (apoio não reembolsável, despesa pública) pago pelo Fundo de Resolução (8.305 milhões de euros, até 31/12/2021, incluindo a capitalização inicial), por ordem decrescente do seu impacto financeiro em cada défice anual.

356. Identificar os responsáveis (por ação ou omissão) pelas perdas em operações e demais atos de gestão, que geraram os défices de capital do Novo Banco compensados por financiamento público (apoio não reembolsável, despesa pública) pago pelo Fundo de Resolução (8.305 milhões de euros, até 31/12/2021, incluindo a capitalização inicial), por ordem decrescente do impacto financeiro, cuja responsabilidade lhes seja imputável, em cada défice anual.

357. Identificar as ações desencadeadas para imputar, aos seus responsáveis (por ação ou omissão), as perdas que geraram os défices de capital do Novo Banco compensados por financiamento público (apoio não reembolsável, despesa pública) pago pelo Fundo de Resolução (8.305 milhões de euros, até 31/12/2021, incluindo a capitalização inicial), por ordem decrescente do seu impacto financeiro em cada défice anual.

358. Reportar anualmente os valores recuperados com as ações desencadeadas para imputar, aos seus responsáveis (por ação ou omissão), as perdas que geraram os défices de capital do Novo Banco compensados por financiamento público (apoio não reembolsável, despesa pública) pago pelo Fundo de Resolução (8.305 milhões de euros, até 31/12/2021, incluindo a capitalização inicial).

359. Implementar, nos processos de gestão e disposição de ativos, procedimentos que minimizem os riscos decorrentes de falhas nos mercados secundários de ativos não produtivos e de serem estabelecidas relações comerciais com organismos de investimento coletivo ou entidades societárias, cujos detentores do capital sejam também detentores, diretos ou indiretos, do capital de entidades do Grupo Lone Star.

360. Para propostas do Novo Banco sobre gestão e disposição de ativos do Acordo de Capitalização Contingente, apresentar a análise quantificada dos custos e benefícios de cenários alternativos que demonstrem a eficácia e a eficiência de cada proposta na prossecução do princípio da minimização das perdas/maximização do valor dos ativos.

6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respetivo parecer (autuado no processo de auditoria).

7. EMOLUMENTOS

Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL 66/96, de 31 de maio, são devidos 17.164 euros de emolumentos, a suportar pelo Novo Banco e pelo Fundo de Resolução, em partes iguais, em conformidade com a respetiva nota de emolumentos e tendo em conta as unidades de tempo imputadas à realização da auditoria.

8. DECISÃO

Os juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 2.ª Secção, decidem:

1. Aprovar o presente Relatório e ordenar a sua remessa às seguintes entidades:
 - ◆ Presidente da Assembleia da República.
 - ◆ Comissão de Orçamento e Finanças.
 - ◆ Ministro das Finanças.
 - ◆ Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução.
 - ◆ Presidente do Conselho de Administração do Banco de Portugal.
 - ◆ Presidente do Conselho de Administração Executivo do Novo Banco, SA.
2. Fixar o prazo de seis meses para as entidades destinatárias informarem o Tribunal sobre o acatamento das recomendações constantes deste Relatório ou apresentarem justificação, no caso de não acatamento, face ao disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes.
3. Fixar o valor global dos emolumentos em € 17.164,00, a suportar pelo Fundo de Resolução e pelo Novo Banco em partes iguais, como consta do ponto 7 deste Relatório.
4. Remeter cópia deste Relatório e do respetivo processo ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º e do n.º 4 do artigo 54.º em conjugação com o n.º 2 do artigo 55.º, todos da Lei 98/97, com as alterações subsequentes.
5. Após o cumprimento das diligências que antecedem, divulgar o Relatório no portal do Tribunal de Contas na Internet e aos órgãos de comunicação social.

Tribunal de Contas, aprovado em Sessão de 7 de julho de 2022.

O Juiz Conselheiro Relator

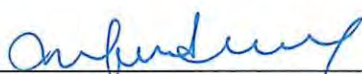


(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

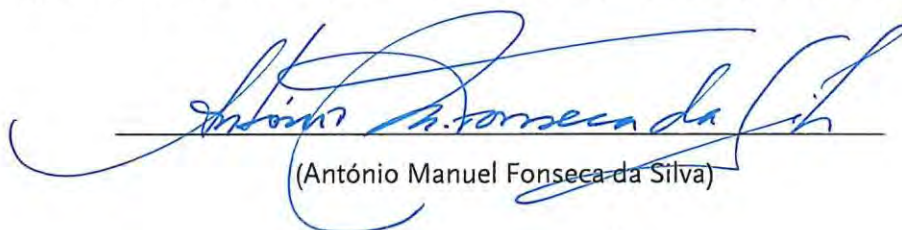
Os Juízes Conselheiros Adjuntos



(Ana Margarida Leal Furtado,
que apresenta Declaração de Voto)



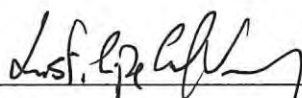
(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes,
que subscreve a Declaração de Voto da Juíza Conselheira Helena Abreu Lopes)



(António Manuel Fonseca da Silva)



(Mário António Mendes Serrano)



(Luís Filipe Cracel Vianna)



(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)



(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes,
que apresenta Declaração de Voto)

Declaração de Voto da Juíza Conselheira

Ana Margarida Leal Furtado

Voto o relatório cujos resultados evidenciam bem como o desenho contratual e as práticas seguidas potenciaram a utilização do apoio financeiro público. Apresento, no entanto, reservas quanto às seguintes conclusões:

- a) **Parágrafo 327:** a indefinição existente quanto ao fim do período de reestruturação e que se encontra dependente da decisão da Comissão Europeia, torna incerta a avaliação do risco sobre o recurso ao mecanismo de *backstop*. De natureza distinta são as contingências, sistémicas, resultantes dos impactos adversos da pandemia e da situação geopolítica que, ao afetarem ambas as partes do contrato, deverão ser levadas em conta de forma proporcional, e nesse sentido perdem a pertinência que nestas conclusões lhes são conferidas.
- b) **Parágrafo 332:** a auditoria evidencia que no início do período, a análise realizada pelo Fundo de Resolução às contas do Novo Banco, designadamente anteriores a 2019, não contemplou aspetos essenciais a um controlo suficientemente rigoroso, nomeadamente ao nível das imparidades. Porém, também há evidência de que ao longo do tempo os procedimentos realizados tiveram reflexo na redução dos montantes disponibilizados referentes aos exercícios de 2019, 2020 e 2021. Acresce que não se encontra demonstrado que essa análise às contas apresente fragilidades que justificassem o recurso a um contabilista independente.
- c) **Parágrafo 338:** considero que a existência de conflito de interesses deveria ter sido mais enfatizada e repudiada, reforçando-se a importância da correção das práticas atuais e da fraca eficácia das regras existentes, particularmente em prol da eliminação de situações semelhantes no futuro.

- d) **Parágrafo 346:** esta conclusão para ser global não pode ser desligada da conclusão, também resultante das evidências reportadas, de que o recurso ao financiamento público pelo Novo Banco se fez mediante mecanismos contratuais que, embora acordados por ambas as partes, não incluíram procedimentos de controlo suficientemente eficazes e especificamente direcionados para a proteção da utilização dos fundos públicos.

Ana Furtado

(Ana Margarida Leal Furtado)

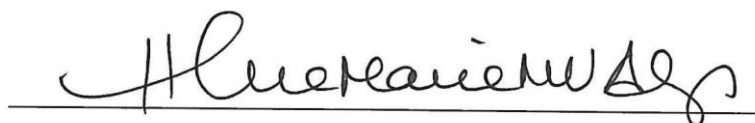
Declaração de Voto da Juíza Conselheira

Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

Voto o presente relatório nos seguintes pressupostos, que, considero, nuns casos deveriam e noutros poderiam estar melhor refletidos no respetivo texto e conclusões:

- As medidas de resolução bancária devem prosseguir determinadas finalidades, princípios orientadores e requisitos, definidos nos artigos 145.º-C e seguintes do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, e respetivas alterações. Os critérios de *interesse público* a observar na operação de resolução estão, assim, fixados na *lei*, por recurso a uma composição de fatores. A respetiva avaliação não deve ser desligada da respetiva ponderação e equilíbrio global.
- Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 145.º-C, a salvaguarda dos “*interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário*” é indiscutivelmente uma das finalidades a observar. E, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do mesmo artigo, esta finalidade deve ser observada tanto na definição das medidas de resolução como na respetiva *aplicação*. Trata-se, assim, de um critério *legal*, que o Tribunal de Contas deve aferir, não apenas em sede de desenho da operação de resolução, mas também em sede da concreta *aplicação* das medidas adotadas.
- No entanto, estando os critérios legais claramente estabelecidos para a autoridade de resolução, e, reflexamente, para a autoridade de supervisão, para que os mesmos possam ser inequivocamente vinculativos para a entidade objeto de resolução exige-se que os parâmetros da minimização do recurso ao apoio financeiro público estivessem claramente vertidos em normas contratuais, designadamente no âmbito do ACC. Ora, as normas contratuais só apelam ao princípio da minimização das perdas e/ou maximização dos ativos ACC.

- Nessa medida e nesse âmbito, os resultados desta auditoria são essencialmente uma demonstração prática do efeito negativo resultante de o financiamento público ao Novo Banco no âmbito do ACC não ter sido acompanhado de regras, limites, requisitos e instrumentos de monitorização e verificação adequados e suficientes para incentivar a minimização do défice de capital, desestimular uma eventual venda dos ativos protegidos em condições desvantajosas e, conseqüentemente, limitar o recurso ao apoio financeiro público.



(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

9. ANEXOS

Anexo I – Apreciação do Contraditório

1. Nos termos e para os efeitos legais, designadamente o exercício do direito a contraditório, o Relato foi enviado ao Presidente do Conselho de Administração Executivo do Novo Banco, ao Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução, ao Presidente do Conselho de Administração do Banco de Portugal e ao Ministro das Finanças.
2. As respostas recebidas foram examinadas e tidas em consideração na redação final do relatório. A apreciação que essas respostas suscitam, nomeadamente por expressarem posições discordantes em relação a observações, conclusões ou recomendações de auditoria, constam do presente Anexo. Dando total amplitude ao exercício do contraditório, as respostas integrais constam do Anexo II.

1. Novo Banco

3. A resposta recebida do NB (55 páginas) é formada por 6 partes:
 - “A. Contextualização da auditoria e do relato, do Acordo de Capitalização Contingente e da posição do novobanco” (de ora em diante, Parte A);
 - “B. Questões prévias” (de ora em diante, Parte B);
 - “C. Âmbito objetivo e subjetivo da auditoria, jurisdição e poderes de controlo do Tribunal de Contas” (de ora em diante, Parte C);
 - “D. Vícios e conclusões incorretas do relato de auditoria 2/2022” (de ora em diante, Parte D);
 - “E. Conclusões incorretas dos casos práticos analisados” (de ora em diante, Parte E);
 - “F. Conclusões” (de ora em diante, Parte F).

A Parte A, sendo introdutória sem aduzir factos ou considerações novas, não é objeto de apreciação, sem prejuízo de ser tida como referência para apreciar as alegações do NB, visto ser “à luz destas premissas que o novobanco exerce o seu direito ao contraditório no presente procedimento de auditoria”. A Parte E, composta por conclusões que refletem o alegado, não é objeto de apreciação autónoma.

1.1. Parte B – “Questões prévias” (7/9)

4. Na Parte B, o NB:

- ◆ Assume-se como “parte interessada para efeitos do exercício do contraditório, na medida em que o objeto da mesma incide sobre um contrato do qual faz parte (...). Este direito resulta reforçado tendo presente o objeto da auditoria (...): “Operações e demais atos de gestão do NB até 31/12/2020 (...)”, mas alega que o “TdC extravasou os seus poderes de controlo e a sua jurisdição” e que o objeto da auditoria “apenas poderia ser legitimamente fixado na medida em que respeitasse a atos de gestão efetuados pelo FdR e por outras entidades públicas competentes relativamente aos ativos abrangidos pelo ACC”.
- ◆ Contesta o prazo (15 dias úteis) que lhe foi dado para se pronunciar, o “qual é manifestamente insuficiente para assegurar um efetivo exercício do seu direito ao contraditório”.
- ◆ Contesta a reportada condicionante da auditoria, por limitações à informação pretendida, alegando “ilegitimidade” e “limitações decorrentes do regime de sigilo bancário”, bem como por prestação de informação incompleta ou intempestiva, alegando “colaboração prestada (...) prestação de esclarecimentos” e “informação (...) disponibilizada nos prazos concedidos”.

Apreciação

5. O artigo 3.º, n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) determina: “Estão ainda sujeitas à jurisdição e ao controlo financeiro do Tribunal de Contas as entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos, na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos”. Ora, o NB tem participação de capitais públicos e é beneficiário de dinheiros públicos, tendo recebido 8.305 milhões de euros até 31/12/2021.
6. A todas as entidades foi dado o prazo de 10 dias úteis, o qual veio a ser prorrogado por mais 5 dias úteis, tendo esta prorrogação correspondido à pedida pelo NB.
7. Ao alegar “ilegitimidade” da auditoria do Tribunal de Contas, para não prestar informação pretendida ou não a prestar tempestivamente, quando é a lei aplicável a determinar a legitimidade do Tribunal para realizar a auditoria e obter essa informação, o NB confirma a condicionante reportada. Aliás, o fundamento material para o Tribunal realizar esta auditoria é a gestão do NB não ter identificado os responsáveis pelas perdas, que obrigaram à injeção de 8.305 milhões de euros de dinheiro público, não ter desencadeado as ações necessárias para imputar essas perdas aos seus responsáveis e não ter conseguido recuperar esse dinheiro.

1.2. Parte C – “Âmbito objetivo e subjetivo da auditoria, jurisdição e poderes de controlo do Tribunal de Contas” (9/28)

Jurisdição e poderes de fiscalização e controlo do Tribunal de Contas

8. O NB alega ser “duvidosa” a sua “sujeição à jurisdição e aos poderes de auditoria do TdC”. “[P]or um lado, (...) o novobanco é uma sociedade comercial de capital maioritariamente privado (...). Apesar [da] participação pública minoritária, o novobanco não preenche (...) nenhum dos critérios estabelecidos pelos artigos 5.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, para ser qualificado como empresa pública” e também não “est[ã]o reunidas as condições para que as participações públicas no seu capital social possam ser consideradas permanentes, nos termos do n.º 2 [do artigo 7.º do Decreto-Lei 133/2013]”. “Por outro lado, o FdR, é uma pessoa coletiva que, apesar de formalmente pública (...), é integralmente financiada por contribuições privadas, maioritariamente das instituições nele participantes”, o que “torna altamente discutível a natureza pública dos recursos através dos quais aquela entidade efetua pagamentos ao novobanco ao abrigo do ACC”.

Apreciação

9. O NB contesta ser entidade auditada. Para tal invoca o disposto no DL 133/2013 sobre o sector público empresarial e que o FdR é “integralmente financiado por contribuições privadas”.
10. Ora, a sujeição do NB à jurisdição do Tribunal e aos seus poderes de fiscalização e controlo, além de determinada pela lei aplicável, já foi confirmada no primeiro relatório sobre o NB (§64 do Relatório 7/2021), teve desenvolvimento na apreciação da pronúncia do NB que consta desse Relatório (Anexo VII, página 84) e foi replicada nos termos de referência desta auditoria (§47 do presente Relatório).
11. Até ao momento:
- ◆ Os empréstimos concedidos pelo Estado ao FdR, para financiamento do NB, ascenderam a 6 mil milhões de euros (3,9 mil milhões de euros para a capitalização do banco de transição e 2,1 mil milhões de euros para os pagamentos ao abrigo do ACC).
 - ◆ Os empréstimos concedidos por instituições de crédito ao FdR, que constituem dívida pública, ascenderam a 1,1 mil milhões de euros (700 milhões de euros para capitalizar o banco de transição e 429 milhões de euros para os pagamentos ao abrigo do ACC).
 - ◆ O remanescente (1,2 mil milhões de euros) foi financiado por disponibilidades do FdR, que também constituem fundos públicos, incluindo as provenientes da contribuição sobre o setor bancário, receita do Estado consignada ao FdR.

12. A posição do Tribunal sobre a natureza pública do financiamento do NB pelo FdR consta do Relatório 7/2021 (ver 3.1.), para onde se remete. A situação de o FdR ser financiado (não integralmente) por contribuições de entidades privadas, mas pagas por obrigação legal, é extensiva à generalidade das receitas das entidades formalmente (legalmente) públicas, a começar pelo próprio Estado.

Objeto e objetivo da auditoria

13. O NB alega que o *“objeto e os objetivos definidos (...) exorbita[m] [a]quilo que é permitido pelo artigo 2.º, 3 LOPTC”*, evocando as *“limitações constitucionais à jurisdição e aos poderes do TdC”* decorrentes do NB estar integrado *“no setor privado dos meios de produção”* e concluindo que *“[a] jurisdição e os poderes de controlo do Tribunal de Contas sobre o novobanco nunca poderiam incidir sobre a gestão propriamente dita de ativos que não estejam abrangidos pelo ACC, (...) mas apenas, como o artigo 2.º, 3 LOPTC aliás expressamente também refere, sobre «a aplicação» pelo novobanco dos fundos recebidos”*. Quanto a esta utilidade, alega: *“a aplicação que pelo novobanco é dada a tais fundos recebidos do FdR ao abrigo do ACC é transparente: tal como previsto no próprio ACC, eles destinam-se a cobrir o défice de capital uma vez verificadas perdas nos ativos cobertos pelo mecanismo de compensação por ele instituído. É importante sublinhar que os fundos recebidos têm uma – e uma só – utilização: a consideração dos mesmos para efeitos dos rácios de capital do novobanco”*.
14. O *“novobanco consideraria inaceitável a posição assumida no procedimento de auditoria de que a sua gestão, globalmente considerada, seria passível de influenciar os rácios de solvabilidade da instituição e, nessa medida, a verificação dos pressupostos de acionamento do mecanismo de compensação previsto no ACC, o que legitimaria a extensão dos poderes de auditoria pelo TdC virtualmente a qualquer ato de gestão”*. *“Esse argumento foi já contestado no anterior procedimento de auditoria, tornando-se agora, ainda mais inadequado, pois os rácios de capital relevantes para efeitos do ACC são os fixados contratualmente e não estão dependentes das exigências regulatórias. Seria, assim, impensável solicitar à gestão do Novo Banco que tomasse decisões discricionárias passíveis de levar a uma situação de subcapitalização, apenas para reduzir o montante das chamadas de capital previstas no ACC”*.

Apreciação

15. O objeto da auditoria é o conjunto de operações e demais atos de gestão do NB, com financiamento público pago pelo FdR, ao abrigo do ACC celebrado por ambos em 18/10/2017, ou seja, é a gestão do NB com financiamento público, nos termos definidos.

16. O objetivo da auditoria é avaliar se a gestão do NB com financiamento público salvaguarda o interesse público, o que, nos termos solicitados pela Assembleia da República, significa otimizar (minimizar) o recurso a esse financiamento através da verificação de seis condições identificadas pelo Tribunal (em consonância com o solicitado pela Assembleia da República): (i) adequada avaliação e valorização contabilística dos ativos; (ii) adequado reconhecimento de perdas nos ativos, por imparidade; (iii) venda de ativos sem prejudicar o balanço do banco (sem perdas); (iv) inexistência de conflitos de interesses e de complacência; (v) inexistência de práticas destinadas a acionar o mecanismo de capital contingente; (vi) eficaz controlo público (incluindo acatar o recomendado pelo Tribunal de Contas).
17. O NB contesta que o objeto e o objetivo da auditoria incidam sobre a gestão de ativos não abrangidos pelo ACC. Ora, o FdR tem pago ao NB o défice de capital registado em cada exercício face à condição de capital mínimo estabelecido no ACC (*ver 3.2. do Relatório 7/2021*) e, como o NB reconhece, qualquer ato de gestão tem impacto nesse défice, o que inclui a gestão de ativos não abrangidos pelo ACC. O objeto e o objetivo da auditoria incidem sobre a gestão do NB com financiamento público pago pelo FdR ao abrigo do ACC (3.405 milhões de euros até 31/12/2021).
18. Interpretar, como o NB alega, que a intervenção do Tribunal, “*na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos*”, se deveria restringir à mera verificação da aplicação dos fundos recebidos na cobertura de cada défice de capital seria desvirtuar a missão do Tribunal de Contas e limitar, sem fundamento, os poderes estatuidos no artigo 3.º, n.º 2, da LOPTC, para fiscalizar a legalidade, regularidade e correção económica e financeira dos atos de gestão subjacentes a cada défice em cuja cobertura for aplicado dinheiro público como apoio não reembolsável (despesa pública).
19. Alega o NB que seria “*impensável solicitar à gestão do Novo Banco que tomasse decisões discricionárias passíveis de levar a uma situação de subcapitalização, apenas para reduzir o montante das chamadas de capital previstas no ACC*”. Ora, não só isso não consta do presente relatório como o pretendido (§128) é a demonstração do racional das decisões, face aos objetivos de recuperação e sustentabilidade do NB e à finalidade de minimização do recurso ao mecanismo de capitalização contingente. Ou seja, a demonstração de que foram tomadas as decisões que melhor garantem o interesse da sociedade e que minimizam o recurso ao apoio financeiro público, desde logo, identificar os responsáveis pelas perdas subjacentes a cada défice e desencadear as ações necessárias para lhes imputar essas perdas.

Responsabilidade pela prossecução do interesse público

20. O NB alega que, sendo uma sociedade comercial de direito privado, “*não está adstrito à prossecução ou sequer à salvaguarda de interesses públicos*” e que “*eventuais violações da salvaguarda dos interesses públicos envolvidos apenas podem ser assacadas ao Estado Português, ao BdP e/ou ao FdR aquando da definição do modelo de venda, em especial quanto à estrutura, funcionamento e conteúdo do ACC ou ao exercício dos poderes que este lhe confere e nunca à gestão do novobanco*”.

“Como entidade privada e instituição financeira e de crédito que é, o novobanco prossegue e administra exclusivamente o seu interesse social”. “[P]ara a [sua] atuação (...) o interesse público constitui um limite externo e não uma finalidade pela qual tenha positivamente que se orientar (...), os termos em que o novobanco se encontra limitado pelo interesse público têm necessariamente que estar definidos por lei ou ser estabelecidos por ato ou contrato”. “[A]lém dos limites ditados pelo interesse público que constam das leis gerais e das leis relativas às sociedades comerciais, o novobanco, enquanto instituição de crédito, está sujeito àqueles limites resultantes da legislação europeia e nacional que disciplina os sectores bancário e financeiro”.

“[O] novobanco encontra-se também sujeito ao estipulado no ACC que celebrou com o FdR (...), porém “sem prejuízo do incentivo contratual à gestão daqueles ativos de modo a minimizar as perdas”, “possui apenas um mero poder de propulsão ou iniciativa, formulando propostas de decisão sujeitas a uma intervenção administrativa permissiva do Fundo de Resolução”, que tem “a responsabilidade financeira da decisão”.

Apreciação

21. Enquanto entidade beneficiária de dinheiro público, o NB está sujeito a deveres de transparência, de prestação de contas e de responsabilidade típicas da gestão pública, designadamente aos poderes de fiscalização e controlo do Tribunal de Contas. Esses deveres tornam exigível ao NB, desde logo, identificar os responsáveis pelas perdas subjacentes a cada défice de capital financiado por dinheiro público e desencadear as ações necessárias para lhes imputar essas perdas.

Significado de interesse público

22. O NB contesta, também, o significado atribuído no presente relatório (§50) ao interesse público: otimizar (minimizar) o recurso ao financiamento público, através da verificação de seis condições identificadas pelo Tribunal, em consonância com o solicitado pela Assembleia da República.

23. O NB alega que o interesse público foi “*identificado em abstrato, a posteriori e de forma mais ou menos arbitrária*”, que “*nem os tribunais nem a administração podem questionar a definição primária dos interesses públicos pelo legislador, nem tão-pouco podem os tribunais censurar as escolhas administrativas formuladas no âmbito da liberdade de decisão que aquele deixe à administração pública na concretização de tais interesses*”, que “*os interesses públicos que legalmente devem subjazer às medidas de intervenção corretiva, administração provisória e resolução estabelecidas no referido Título VIII [do RGICSF] são aqueles na «salvaguarda da solidez financeira da instituição de crédito, dos interesses dos depositantes ou da estabilidade do sistema financeiro»*” e que a “*seleção prioritária [no artigo 139.º do RGICSF] dos interesses públicos na solidez financeira da instituição resultante da medida de resolução, nos interesses dos depositantes e na estabilidade do sistema financeiro sobre outros interesses públicos com eles potencialmente conflitantes, como o interesse público na contenção da despesa pública, que significativamente o RGICSF não refere por uma única vez neste contexto, traduz uma opção que não pode deixar de se considerar consciente e intencional do legislador*”.

Apreciação

24. O interesse público não foi “*identificado em abstrato, a posteriori e de forma mais ou menos arbitrária*” como alega o NB. No contexto da auditoria sobre o financiamento público do NB (Relatório 7/2021), o significado de interesse público foi expresso por três condições: concorrer para a estabilidade do sistema financeiro, minimizar o impacto na sustentabilidade das finanças públicas e financiar o valor apropriadamente demonstrado, verificado e validado. Na auditoria sobre a gestão do NB com financiamento público, o significado de interesse público, nos termos solicitados pela Assembleia da República, foi expresso por otimizar (minimizar) o recurso ao financiamento público, através da verificação de seis condições identificadas pelo Tribunal, em consonância com o solicitado.
25. Com efeito, após ter considerado o que lhe foi questionado no pedido desse órgão de soberania (em representação dos cidadãos) para definir essas seis condições, o Tribunal, no seu juízo profissional, expressou o significado de interesse público, nos termos que lhe tinham sido solicitados, como: otimizar (minimizar) o recurso ao financiamento público, através da verificação dessas condições. Ora, este significado de interesse público, ao contrário do que o NB quer fazer crer, tem suporte legal: o artigo 145.º-C, n.º 1, alínea c), do RGICSF estabelece que uma das finalidades das medidas de resolução é a salvaguarda dos interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário.

26. A salvaguarda da solidez financeira da instituição de crédito, dos interesses dos depositantes e da estabilidade do sistema financeiro já tinha sido considerada numa das condições (concorrer para a estabilidade do sistema financeiro) em que o significado de interesse público foi expresso no contexto da auditoria sobre o financiamento público do NB. A “*seleção prioritária*” desta salvaguarda que o NB alega, com base no artigo 139.º do RGICSF, ignora a salvaguarda do interesse dos contribuintes e do erário público também determinada na lei e subjacente ao pedido parlamentar.
27. A partir do momento em que as medidas de resolução envolvem apoio financeiro público, os interesses dos contribuintes e do erário público têm de ser salvaguardados, através da minimização desse apoio, não só na definição das medidas, como também, no caso do ACC, na sua execução. Face às outras finalidades das medidas de resolução, a salvaguarda dos interesses dos contribuintes e do erário público, que afeta a sustentabilidade das finanças públicas, não pode ser descurada.

1.3. Parte D – “Vícios e conclusões incorretas do relato de auditoria 2/2022” (29/40)

Superação dos compromissos assumidos pelo Estado português

28. Sobre a “*faculdade [de utilização do ACC] aliada à falta de controlo eficaz, pelo FdR, da responsabilização por perdas e da demonstração de minimização das perdas/maximização dos ativos (...) potenciar o risco de gestão orientada para maximizar o recurso ao financiamento público*” (**destaque do ponto 3.5.1 e §333**), o NB alega que “*os compromissos #4 a #14 assumidos pelo Estado Português são apenas uma de várias imposições legais e regulatórias nesta matéria*”:
- ◆ No “*próprio texto dos compromissos assumidos pelo Estado Português na Decisão CE, parágrafos (94) (a) e (265) (...) [r]esulta muito claro que a aprovação da operação de venda e consequente definição dos compromissos por parte da Comissão Europeia tinha implícito um plano de negócios em que as imparidades dos ativos do legado seriam feitas até 2020, o que (...) é uma visão partilhada pelo próprio supervisor*”;
 - ◆ As “*imposições legais e regulatórias (...) o BCE, na sua avaliação SREP e nas comunicações específicas relativamente à avaliação dos planos de desinvestimento, tem penalizado o novobanco em termos de exigências de capital (...), em função do elevado rácio de NPLs (...). No que toca os ativos imobiliários (REO), (...) acresce ainda o facto (...) de que a lei bancária determina, no artigo 114.º do RGICSF, que as instituições financeiras não podem deter no seu balanço imóveis obtidos no contexto de operações de recuperação de crédito por um período superior a dois anos*”.

Apreciação

29. Alega o NB que a conclusão em causa deve ser “revista” porque “desconsiderou” as imposições legais e regulatórias em matéria de redução de ativos não produtivos. Ora, essas imposições foram identificadas (ver 3.5.2), mas também se reporta o seguinte:
- ◆ Não obstante as exigências regulatórias, a *“elaboração dos planos é da responsabilidade dos órgãos de gestão das instituições financeiras, sendo aprovados pelo Conselho Geral e de Supervisão, no caso do NB, e submetidos, anualmente, ao supervisor que aprecia a sua ambição e a sua credibilidade”* (§147).
 - ◆ São diversas as estratégias de redução de ativos ao dispor dos órgãos de gestão das instituições financeiras e o NB optou essencialmente por estratégias de reduções ativas, como vendas e desreconhecimento de ativos (*“write-off”*), em detrimento de outras como as curas (transição de não produtivos para produtivos, com base no cumprimento voluntário do devedor) e as recuperações (recebimento do montante em dívida) (§146).
 - ◆ A ponderação expressa pelo próprio BdP³⁴⁹ de que *“a decisão de cada banco relativamente ao ritmo de redução de NPL tem em conta o impacto negativo que a venda de carteiras de NPL pode ter sobre o seu capital”*.
 - ◆ A disponibilização de um mecanismo de capitalização, cuja utilização nem o ACC, nem a sua execução, protegeram, através da criação e implementação de um sistema de controlo que salvaguardasse os *“interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário”*, garantisse os princípios de realização da despesa pública de eficácia, economia e eficiência e contribuisse para a promoção da transparência, da prestação de contas e da responsabilidade (*accountability*).
30. No Relatório 7/2021 já se reportara a falta de demonstração do cálculo do valor a financiar, a suprir com o recomendado no §276, e o risco moral de os pagamentos do FdR ao NB desviarem o foco da imputação das perdas verificadas no BES e no NB aos seus responsáveis (por ação ou por omissão) para onerar os contribuintes e/ou os clientes bancários, a suprir com o recomendado no §277.
31. A presente auditoria verificou, nas situações de venda em carteira examinadas, não ter sido demonstrado que a prosseguida estratégia de redução de ativos assegurasse a minimização das perdas/maximização do valor dos ativos (§§153-162).

³⁴⁹ <https://www.bportugal.pt/page/npl-porque-e-importante-os-bancos-reduzirem-o-montante-de-creditos-nao-produtivos>.

32. Também foi obtida evidência de os compradores das carteiras de imóveis terem obtido mais-valias de 64% (Viriato) e 60% (Sertorius) e de as perdas das vendas de imóveis em carteira serem reconhecidas pelo próprio NB (§§196-195).
33. Além de o princípio da minimização das perdas estar consagrado no ACC, o compromisso #4 do Estado português refere o objetivo de maximização do valor dos ativos e as Orientações³⁵⁰ do BCE sobre créditos não produtivos, a necessidade dos planos de NPL deverem “definir a abordagem e os objetivos do banco no tocante à gestão eficaz (ou seja, a maximização de recuperações)”.
34. Ou seja, tal como foi concebido e tem sido executado, o ACC potenciou o risco de uma gestão orientada para maximizar o recurso ao financiamento público.

Fragilidades nas vendas de ativos, riscos de conflitos de interesses e potenciais impedimentos

35. O NB alega que “é absolutamente alheio” às falhas de mercado “que impactam todas as instituições financeiras, nacionais e europeias”. “Não é verdade que os processos não sejam abertos a todos os potenciais interessados. O facto de existir uma seleção inicial dos investidores a contactar, efetuada com base em critérios de experiência e credibilidade, não significa que outros que abordem o novobanco de forma espontânea não sejam também incluídos no processo organizado de venda”. “É verdade que não existiu uma comunicação ao mercado relativa à abertura dos processos de venda de carteiras, e não tinha que haver, nem é usual neste tipo de operações de mercado haver anúncio”. “Quanto às restantes alegações, resultam de circunstâncias exógenas ao novobanco, sejam relacionadas com os investidores, sejam, de forma mais genérica, relacionadas com os mercados de venda de ativos não produtivos, com os seus intervenientes e com as condições de funcionamento do mesmo”. (ver 3.5.4.)
36. O NB alega não estar fundamentada a conclusão de as operações realizadas pelo NB revelarem riscos de conflito de interesses e potenciais impedimentos. (ver 3.6.1.)

Apreciação

37. As reportadas falhas do mercado de compra e venda de ativos não produtivos suscitam riscos de conflito de interesses e potenciais impedimentos. Concretamente, no Projeto Viriato (operação de venda de uma carteira de imóveis) verificou-se que:

³⁵⁰ Ver 2.1. do [Guia sobre NPL](#).

- ◆ A Whitestar, do Grupo Arrow, participou na regularização de ativos granulares que integraram o Projeto, tendo a Arrow participado como concorrente naquele Projeto;
- ◆ A Hipoges que, tal como a Whitestar, assessorou o NB na regularização dos ativos, foi subcontratada pela Lace, tendo esta sido contratada como gestora dos ativos pela Anchorage, o comprador da carteira;
- ◆ A Finsolutia que não foi contratada pelo NB, com base em parecer do seu Departamento de Compliance, por pelo menos 4 colaboradores desta empresa serem oriundos do BES/NB, foi também contratada pela Lace;

Por sua vez, no Projeto Sertorius (outra operação de venda de ativos imobiliários), a Finsolutia foi também contratada pelo comprador dos ativos.

38. As falhas e riscos identificados são comuns no mercado de ativos não produtivos, afetando vendedores, assessores e compradores. Porém, o que distingue o NB dos restantes vendedores é ser financiado por dinheiros públicos incumbindo-lhe, no limite da sua capacidade, implementar procedimentos para minimizar essas falhas, designadamente:

- ◆ divulgação pública dos processos de venda (para garantir que todos os potenciais investidores conhecem o procedimento);
- ◆ prevenção de situações de conflitos de interesses e potenciais impedimentos entre prestadores de serviços do NB e concorrentes/compradores dos ativos;
- ◆ comunicação a todos os investidores interessados de todas as condições suscetíveis de influenciar a apresentação de propostas.

Vendas de imóveis e mais-valias (ver 3.5.5.)

39. O NB alega que “os processos de venda de carteiras de ativos foram efetuados, em condições de mercado e na sequência de processos abertos, competitivos e transparentes” e que “[s]endo os processos competitivos e envolvendo diversos investidores (...) o preço alcançado para a totalidade da carteira (...) foi o melhor preço de mercado”. Alega, também, que se “desconsidera que estamos perante uma venda em carteira, que inclui diversas tipologias de imóveis, sendo que aqueles que estão em melhores condições são naturalmente os primeiros a ser vendidos”, “as intervenções de “face lifting” e outras benfeitorias e os custos respetivos que elas implicaram para que a venda se tenha realizado” e “o tempo, o risco e o efeito residual que estes portfolios originam e que tendem a dificultar as últimas vendas de imóveis e que implicam geralmente elevados prejuízos”.

40. Sobre a realização de vendas no dia seguinte ao da sua aquisição pelo comprador da carteira do Projeto Viriato (§187), o NB alega não ser referido “o tempo que decorreu entre o anúncio da operação e assinatura dos respetivos contratos-promessa de compra e venda e a venda efetiva dos imóveis através das respetivas escrituras públicas, período esse que, sendo usual neste tipo de operações, permite aos promitentes compradores, tendo sido assinado o contrato, darem início a diligências para a seleção de compradores para os ativos que irão ingressar posteriormente na esfera jurídica dos promitentes compradores. Em nenhum caso mediou menos de 60 dias entre essas duas datas o que é tempo mais do que suficiente para negociar e concretizar uma operação de venda de um ativo isolado. É por essa razão que foram realizadas vendas no dia seguinte ao da sua aquisição”.
41. O NB alega ainda “que, sob a administração do Banco recai uma exigência legal de assegurar a venda em dois anos destes imóveis recebidos em dação por créditos incumpridos”.

Apreciação

42. O que está em causa é a demonstração de perdas com a estratégia de venda em carteira. Primeiro (3.5.3 e 3.5.4) é reportado que não foram quantificados os custos e benefícios de cenários alternativos às vendas em carteira analisadas e que existem falhas no mercado de ativos não produtivos. Depois (3.5.5) é reportado que as vendas em carteira geram perdas para o NB e mais-valias significativas para os compradores. Para além das perdas face ao valor líquido contabilístico, o próprio NB reconhece as perdas das vendas de imóveis na proposta de *outsourcing* para a Gestão Imobiliária do NB, de 19/11/2019, em que se alude à necessidade de “aumento dos valores de vendas de imóveis” face às vendas realizadas em 2018 e 2019.
43. Quanto às “intervenções de “face lifting” e outras benfeitorias e os custos respetivos que elas implicaram para que a venda se tenha realizado” verifica-se, com base em dados da AT, que as mais-valias dos compradores das carteiras não foram acompanhadas por aumento do valor patrimonial tributário que indiciasse atualizações de matriz com base em obras de edificação, de melhoramento ou outras.
44. Nos termos do artigo 114.º do RGICSF, havendo motivo fundado, o referido prazo de dois anos pode ser prorrogado pelo BdP. A maximização do valor dos ativos através da utilização de uma estratégia de venda que originasse menos perdas poderia, certamente, sustentar essa prorrogação.

Identificação do beneficiário efetivo – limitações da legislação vigente (ver 3.6.2.)

45. O NB alega ter realizado “não só os procedimentos que lhe são legalmente exigidos, mas também outros que estavam ao seu alcance e concluiu não terem sido detetadas partes relacionadas nas vendas em questão”. Alude à “obte[nção] de confirmações adicionais junto das contrapartes nas operações mais relevantes no sentido de que não atuavam por conta da Lone Star e/ou não tinham a Lone Star como participante do fundo adquirente” e à confirmação pública da Lone Star de “que não teve qualquer envolvimento nas aquisições de ativos”. Alega também:

- ◆ Ser “particularmente cauteloso na análise das “AML Letters” ou “Attestation Letters” que lhe são fornecidas pelas entidades gestoras dos fundos quanto aos controlos por si implementados e identificação de titularidade relevante dos seus participantes, como ficou bem ilustrado no projeto Sertorius em que houve identificação abaixo do limiar legal de 25%”;
- ◆ O “caso da GNB Vida, que obrigou] a uma autorização por parte da entidade de supervisão competente, a qual foi favorável”;
- ◆ A “intervenção externa especializada na elaboração de um relatório específico, disponibilizado à CPI da Assembleia da República, detalhado sobre determinada entidade participante na cadeia de detenção de entidades da contraparte (o que, naturalmente não pode fazer como regra geral, uma vez que as análises externas deste tipo são custosas e por isso só se justificam se houver algum motivo de dúvida ou suspeita que se quer confirmar, mas não deixou de se pedir quando se justificou)”;
- ◆ O “formulário para deteção de conflitos de interesses que é enviado à contraparte e foi fornecido [à auditoria] tem questões muito específicas quanto à existência de relações com a Lone Star que [a auditoria] menciona como não sendo objeto de escrutínio”.

Conclui que “[n]ão só não é exigível (por ausência de fundamento legal para o pedido por parte do novobanco) como não é exequível o que parece estar implícito na conclusão do Tribunal de Contas: que o novobanco devesse obter das entidades gestoras de organismos de investimento coletivo, quer internacionais (como foi o caso nas vendas de ativos do novobanco), quer nacionais, a identificação de todos os seus participantes, quando aquelas entidades não são obrigadas a fazê-lo e elas próprias têm regras de divulgação (e obrigações de sigilo) a cumprir”. E que “[n]em se percebe qual seria o fim útil dessa identificação total. Ou se trata de uma participação que a lei considera relevante, e que hoje se situa nos 25%, ou a exigência de tal identificação não faz sentido” e “concretamente quanto a transações entre partes relacionadas: nada na lei proíbe transações com partes relacionadas – nem na lei, nem no ACC, que apenas exige o consentimento do Fundo, mas não as proíbe”.

46. Alega, ainda, que “[t]udo isso foi ignorado optando-se, ao invés, por uma exigência de “afastamento de risco” (um conceito só por si impossível, pois é sabido que o risco deve ser prevenido, gerido ou mitigado, mas nunca pode ser totalmente afastado)”.

Apreciação

47. O NB confirma ser possível instituir procedimentos de minimização do risco identificado, designadamente ao assumir que, no Projeto Sertorius, “houve identificação [dos participantes nos fundos] abaixo do limiar legal de 25%” e houve a “elaboração [embora onerosa] de um relatório (...) detalhado sobre determinada entidade participante na cadeia de detenção de entidades da contraparte”.
48. O “fim último” da identificação pretendida decorre da proibição, imposta pelo ACC, de transações com membros do Grupo Lone Star (sem prejuízo do consentimento do FdR) e dos deveres de transparência a que o NB está obrigado por ser beneficiário de financiamento público. Além disso, os critérios de identificação dos beneficiários efetivos, definidos na Lei 83/2017, de 18/08, são critérios mínimos e insuficientes para cumprir a obrigação estabelecida no ACC.

1.4. Parte E – “Conclusões incorretas dos casos práticos analisados” (40/52)

Caso Prático 1 – Cobertura do risco por exposição a obrigações de dívida soberana

49. O NB alega que as “conclusões (...) relativamente ao Caso 1, no que ao novobanco diz respeito, são incorretas e não têm em consideração todos os elementos relevantes”, referindo que a “constituição da carteira de investimento do novobanco teve em consideração dois grandes objetivos: a. O cumprimento dos requisitos dos rácios de liquidez (i.e. LCR); e b. A geração de margem financeira, assegurando o cumprimento dos compromissos #28 e #29 da Decisão CE” e que esta carteira “contribu[iu] para o aumento do risco da taxa de juro do novobanco”, tendo o NB “contrat[ado] instrumentos de cobertura do risco de taxa de juro” que foram “contabilizados da mesma forma desde a criação” do NB.
50. Segundo o NB, a “adoção da contabilidade de cobertura, aquando da adoção das coberturas económicas do risco de taxa de juro sobre a sua carteira de investimento, não foi considerada pelo novobanco como uma opção viável” porque “a utilização da contabilidade de cobertura se traduziria numa limitação à gestão da carteira; (...) levaria à penalização da margem financeira e, dessa forma, tornaria ainda mais difícil o cumprimento do Compromisso #28 da Decisão CE; (...) conduziria a uma gestão com menor flexibilidade, com impactos diretos na margem gerada”.

51. Conclui que a não adoção da contabilidade de cobertura “*não represen[ta] qualquer arbitrariedade por parte da gestão (...) ou qualquer subjetividade associada à aplicação das normas contabilísticas em vigor*”.

Apreciação

52. O NB contesta a análise do **Caso Prático** como demonstrativa da subjetividade (não se faz menção a “*arbitrariedade*”) associada à aplicação das normas contabilísticas. Porém, a não aplicação da contabilidade de cobertura resultou de opção gestionária do NB nos termos admitidos pelas normas contabilísticas em vigor, logo fundada em julgamentos que, como dizem os Relatórios e Contas do NB, “*incorporam algum grau de subjetividade*”. E consta de uma informação do DRE, em 06/12/2021, sobre o assunto que: “*A utilização da contabilidade de cobertura é voluntária, tratando-se de uma decisão no âmbito da discricionariedade da gestão*”.
53. Quanto às alegações do NB sobre não ter adotado a contabilidade de cobertura, verifica-se ter sido pago, ao abrigo do ACC, um montante estimado a posteriori em 97 milhões de euros, sem demonstração adequada e atempada (aquando da implementação da estratégia de investimento, em 2017), pelos órgãos de gestão do NB, da sua efetiva necessidade, através de análise sustentada das opções e do seu contributo para a estratégia de recuperação e sustentabilidade do banco. Ora, assegurar que esta era a melhor opção para a recuperação e sustentabilidade do NB deveria ser condição prévia para onerar o banco (e consequentemente o ACC) em 97 milhões de euros.

Caso Prático 2 – Reavaliação dos Fundos de Reestruturação

54. O NB alega que “[*e*]ventuais divergências sobre a valorização dos ativos em causa resultarão de diferenças na abordagem metodológica a esse exercício por parte das outras instituições financeiras” e salienta que “*o desenrolar do processo de venda do Projeto Crow [em curso à data da auditoria] veio precisamente demonstrar a correção e sustentação dos resultados das avaliações no balanço do novobanco, daí decorrendo desvios muito reduzidos para os valores oferecidos pelo investidor com maior valorização. A conclusão com sucesso do Projeto Crow, que decorre em articulação muito próxima entre as três instituições financeiras envolvidas demonstrará isso mesmo*”.

Apreciação

55. O que está em causa é a existência de diferentes metodologias de valorização (a que o NB utilizou até 2019, a que utilizou em 2019 e a que utilizou em 2020) e dos respetivos impactos no mecanismo de capitalização contingente.
56. A decisão sobre a metodologia de avaliação das participações do NB nos Fundos de Reestruturação é dos gestores do banco, verificando-se, com base em dados divulgados pelo NB, terem sido constituídas provisões para perdas superiores às constituídas por outras instituições financeiras para participações semelhantes. Tal situação só foi possível pela existência do mecanismo de capitalização contingente, que absorveu os riscos relacionados com as decisões de gestão e com o acolhimento pelos gestores das orientações do regulador.
57. O Projeto Crow “*demonstrar a correção e sustentação dos resultados das avaliações no balanço do novobanco*”, como o NB alega, não altera o que a exposição relativa ao **Caso Prático 2** demonstra: o ACC constituiu um incentivo à adoção de medidas de valorização de ativos distintas das utilizadas até então pelo NB e das utilizadas por outras instituições bancárias, com maior consumo dos seus capitais próprios.

Caso Prático 3 – Desinvestimento da GNB Vida

58. O NB alega:
- ◆ A venda da GNB Vida não é “*exemplo para suportar a conclusão (...) de que o novobanco tem vindo a superar as metas de desinvestimento assumidas pelo Estado Português na Decisão CE*” pois “*o prazo (...) era 31 de dezembro de 2019*” e a venda foi “*concluída no dia 14 de outubro de 2019*”.
 - ◆ A “*demora no processo de aprovação da operação por parte das autoridades, coincidiu muito negativamente com a extraordinária alteração do contexto de taxas de juro que pouco depois atingiu níveis historicamente baixos, imprevisíveis e nunca antes verificados. Esse contexto penalizou severamente a companhia que se caracterizava por um forte desequilíbrio de exposição a taxas de juro, rígidas e elevadas para os passivos e voláteis para ativos. Para esse perfil de risco aumentado contribuiu também decididamente a gestão da companhia até ao ano da resolução e criação do novobanco, claramente evidenciado pelo Resultado Líquido do Exercício extraordinário em 2013, de 302 milhões de euros, resultante da concretização de uma operação de venda antecipada dos recebíveis de uma carteira muito significativa de apólices*”.

- ◆ *“Já quanto à alegada falta de transparência sobre a valorização das participações da GNB Vida nos fundos de investimento imobiliário, o novobanco não compreende de que forma a conclusão do Tribunal de Contas pode ser retirada no caso concreto. (...) A estrutura da operação de venda da GNB Vida pressupunha o carve-out destas participações, as quais ficaram excluídas do perímetro de venda, tendo sido transmitidas para o novobanco”.*
- ◆ *Contestar “que não existe incentivo para que o novobanco, juntamente com o comprador, diligencie pelo cumprimento dos objetivos de desempenho traçados no contexto da componente variável do preço” porque “no contexto da venda da GNB Vida, o novobanco celebrou um novo acordo de distribuição de seguros com a GNB Vida, em regime de exclusividade. Nos termos desse acordo, o novobanco distribui através da sua rede comercial produtos da seguradora mediante uma comissão pelo que o novobanco está totalmente alinhado – e tem incentivo para isso - com a concretização dos objetivos de desempenho, razão pela qual a referência efetuada carece de sentido”.*

Apreciação

59. O presente relatório distingue a “*superação*” dos compromissos #4 e #12 (§§137-139) da venda da GNB Vida “*no prazo estabelecido*” (§140) reportando o cumprimento (e não a *superação*) do compromisso de desinvestimento da GNB Vida.
60. Quanto ao alegado sobre o processo de desinvestimento da GNB Vida, o NB apenas inova quanto à correlação entre o perfil de risco da seguradora à data do processo de venda e a “*gestão da companhia até ao ano da resolução e criação do novobanco, claramente evidenciado pelo Resultado Líquido do Exercício extraordinário em 2013, de 302 milhões de euros, resultante da concretização de uma operação de venda antecipada dos recebíveis de uma carteira muito significativa de apólices*”.
61. Ora, tendo a auditoria questionado este ato de gestão do BES e o seu impacto em perdas registadas pelo NB, este não estabeleceu essa correlação, não obstante determinar a origem das perdas e identificar os respetivos responsáveis dever ser uma prioridade do NB, enquanto beneficiário de financiamento público, e do FdR, enquanto responsável por esse financiamento, para diminuírem o risco moral de desviar o foco da imputação das perdas verificadas no BES e no NB aos seus responsáveis, para onerar os contribuintes ou os clientes bancários.
62. A “*falta de transparência sobre a valorização das participações da GNB Vida nos fundos de investimento imobiliário*” encontra-se sustentada por evidência obtida pela auditoria.

63. Com efeito, para além dos concorrentes terem suscitado reservas quanto à exposição da GNB Vida ao setor imobiliário, um dos investidores convidados *“não teve acesso a relatórios de avaliação, pelo que aplicou um haircut de 40% sobre o valor contabilístico (...) dos ativos imobiliários da GNB Vida, para efeitos da sua valorização”*, tendo o NB reportado ao FdR que *“os relatórios de avaliação dos ativos imobiliários é informação privilegiada da sociedade gestora e que a mesma não está obrigada a partilhar tal informação com os participantes dos fundos de investimento imobiliário”*. A exclusão do perímetro de venda das participações do NB nos fundos de investimento imobiliário (o *carve-out* mencionado nas alegações) foi decidida após as reservas manifestadas pelos investidores convidados à valorização dos ativos.
64. Reitera-se: *“Tendo a perda com a GNB Vida sido integrada no mecanismo de capitalização contingente e podendo o ganho com a concretização dos objetivos de desempenho contribuir para um eventual pagamento por parte do NB ao FdR, na maturidade do ACC, não há incentivo para o NB, juntamente com o comprador, diligenciar pelo cumprimento dos objetivos traçados. Acresce que, para efeitos de registo de ganhos com ativos ACC, o FdR não tem realizado qualquer acompanhamento da execução dos pressupostos de apuramento dos montantes da componente variável do preço”*.
65. Recorda-se, também, que, após segunda insistência da auditoria³⁵¹ sobre a previsão dos montantes a arrecadar pelo NB com a concretização dos objetivos de desempenho da distribuição de seguros de que depende o apuramento da componente variável do preço a pagar pelo comprador, até 125 milhões de euros, o NB reportou que, por *“razões de mercado e também de estratégia comercial da GamaLife, as perspetivas de produção de seguros mostram-se insuficientes para a materialização do earn-out na magnitude inicialmente ambicionada”*. Para os seguros de vida, tendo sido previsto o NB receber até 105 milhões de euros (máximo de 35 milhões por ano de apuramento), estima o recebimento máximo e com *“probabilidade reduzida”* de 18 milhões de euros. Para os seguros financeiros, tendo sido previsto o NB receber até 20 milhões de euros, valor a ser apurado no quinto ano após a venda, *“estando os mesmos indexados ao stock de produtos garantidos, o qual tem vindo a decrescer, não temos expectativa de recebimento do earn-out”*. Não obstante, as *“razões de mercado”* e de *“estratégia comercial da GamaLife”* evocadas pelo NB para este desempenho, a expectativa (com *“probabilidade reduzida”*) de receber no máximo 18 milhões de euros de um montante de 125 milhões de euros, coloca em causa o contributo da ação do NB para realizar este montante.

³⁵¹ A primeira em 07/12/2021 e a segunda em 11/01/2022.

Caso Prático 4 – Alienação da Sucursal de Espanha do NB

66. O NB alega “que o Relato contém uma conclusão errada – e suscetível de induzir em erro – importa proceder à sua clarificação e correção.

O quadro dos compromissos perante a Comissão Europeia constantes da Decisão CE não estabelece nenhum compromisso para a permanência do novobanco em Espanha até ao final do período de reestruturação ou até final de 2021, apenas não previa a obrigação do seu desinvestimento nesse período, contrariamente a todas as unidades em que foram estabelecidas metas temporais para o seu desinvestimento.

A inexistência de um compromisso de manutenção não permite sustentar, de maneira nenhuma, a conclusão do Tribunal de Contas de que a decisão de venda da Sucursal de Espanha “(...) contrariou o compromisso assumido pelo Estado perante a CE, no âmbito do processo de venda do NB e da aprovação dos auxílios de Estado, de preservar aquela atividade durante todo o período de reestruturação, ou seja, pelo menos até final de 2021.”

Esta conclusão é falsa. Nada na Decisão CE impunha qualquer compromisso de manutenção desta unidade, nem mesmo o parágrafo (#169) da Decisão CE que o Tribunal de Contas cita, numa tentativa (não sucedida), de sustentar uma conclusão que, como facilmente se constata, não tem qualquer suporte nos compromissos”.

Apreciação

67. Na sequência no processo de venda do NB (outubro/2017) foram assumidos pelo Estado português compromissos adicionais com a CE, conducentes à reestruturação e concentração da atividade bancária em Portugal e em Espanha, dos quais constam: i) considerar a Sucursal de Espanha como unidade “core” do grupo NB (compromisso 2 a) e ii) excluir a Sucursal de Espanha da lista de subsidiárias internacionais a alienar até 31/12/2019 (compromisso 9).
68. A segregação das atividades do NB em duas unidades, a unidade “core” e a unidade “não core”, bem como a inclusão da Sucursal de Espanha nas atividades “core”, não pode deixar, assim, de configurar uma clara intenção dos intervenientes quanto à melhor estratégia para prosseguir os objetivos da venda do NB, e por isso vertida em compromissos estruturais.
69. Os compromissos assumidos pelo Estado português perante a CE foram acompanhados por um plano de reestruturação, elaborado pela Lone Star, com o objetivo de demonstrar a viabilidade do banco no final do período de reestruturação.

70. Esse quadro de compromissos configura, assim, um condicionalismo à gestão do NB durante o todo o período de reestruturação, ou seja, pelo menos até ao final de 2021.
71. Quanto à atividade em Espanha, o NB correspondeu com a aprovação do Plano Estratégico para a Sucursal de Espanha, para o período de 2018-2022 e com a implementação do mesmo até 2019.
72. Assim, com a decisão de alterar a posição estratégica do NB sobre a atividade da Sucursal de Espanha e, consequentemente, com o início do processo de alienação desta sucursal em 2020, o NB contrariou a orientação estratégica prevista nos compromissos estruturais assumidos pelo Estado perante a CE, por opção estratégica e discricionária dos seus órgãos de gestão.

Caso Prático 5 – Contingência Fiscal

73. O NB alega que *“a conclusão da análise fiscal e legal dos assessores contratados para este efeito, é a de que é mais provável a verificação da contingência (>50%) do que a sua não verificação, ou seja, de que é provável que exista uma obrigação presente decorrente de um acontecimento passado à data de relato e, nessa medida, que o exfluxo de recursos é provável. Adicionalmente, têm também aqueles assessores o entendimento de que os argumentos que sustentam a existência de uma relação de controlo do novobanco por entidades da sua estrutura acionista (holding) com residência em paraísos fiscais são mais fortes do que os argumentos que refutam a existência dessa relação.*

Por estas razões, a necessidade de constituição de uma provisão apresentou-se como uma inevitabilidade em virtude de uma correta aplicação das normas contabilísticas em vigor.

O que foi também confirmado pelo auditor do novobanco no contexto da certificação legal de contas, sendo também seu entendimento que, uma vez estabelecida a relação de domínio, o agravamento das taxas deveria ser aplicado a todas as classes de ativos imobiliários detidos pelo Grupo novobanco.

Conclui-se, pois, que nenhum dos argumentos que o Tribunal de Contas menciona afastam a necessidade que o novobanco teve de efetuar a provisão, a qual, a não ser feita, violaria regras contabilísticas aplicáveis e, nessa medida, teria oposição do auditor”.

Apreciação

74. O reportado sobre o tratamento contabilístico adotado pelo NB nas contas de 2021, relativamente à contingência fiscal decorrente do alargamento da incidência da tributação em sede de IMI e IMT, introduzido pela Lei do Orçamento do Estado para 2021, decorre:

- ◆ dos termos das normas contabilísticas aplicáveis, nomeadamente da IAS 37 – “Provisões, passivos contingentes e ativos contingentes;
- ◆ dos fundamentos e conclusões jurídico/contabilísticos expressos nos pareceres do grupo de trabalho e dos consultores contratados pelo NB;
- ◆ dos julgamentos do órgão de gestão do NB, vertidos designadamente em atas de reuniões, em divulgações financeiras do NB e em documentação relativa às diligências do NB junto da AT através de pedidos de informação vinculativa;
- ◆ do relatório da Certificação Legal de Contas relativo às contas de 2021.

75. Nos termos da IAS 37 – “Provisões, passivos contingentes e ativos contingentes, o registo de provisões carece do reconhecimento de três condições cumulativas e, quando tal não se verifica, devem apenas ser divulgados os respetivos passivos contingentes, ou até não se proceder a qualquer divulgação quando seja remota a possibilidade de um exfluxo de recursos de uma eventual “obrigação presente”.

76. O grupo de trabalho do NB, assessorado por vários consultores externos, concluiu designadamente:

- ◆ não estar em condições de confirmar a maior ou menor probabilidade de o NB ter uma “obrigação presente” decorrente de um acontecimento passado à data do período de relato;
- ◆ a ilegalidade da aplicação da taxa agravada no caso de ser reconhecida aquela obrigação, atento o “escopo anti-abusivo do regime de IMI e por violação do princípio da igualdade em matéria tributária”;
- ◆ a ilegalidade e inconstitucionalidade da aplicação da taxa agravada de IMI de 7,5% ao caso específico dos imóveis alocados à atividade de leasing, por violação dos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança das legítimas expectativas dos cidadãos e do mercado livre da concorrência;
- ◆ a quantificação máxima da eventual contingência fiscal em sede de IMI ascender a 115,7 milhões de euros, mas ser reduzida para o máximo de 83,1 milhões de euros ao considerar-se remota a existência de qualquer potencial responsabilidade de pagamento das taxas agravadas relativas a imóveis detidos pelos Fundos de Investimento Imobiliário;
- ◆ a divulgação do relato financeiro da contingência fiscal (e não o registo da provisão) atendendo à análise contabilística efetuada, conjugada com os argumentos jurídico/legais apresentados quanto à incidência das novas normas do Código do IMI.

77. Os julgamentos e decisões do órgão de gestão do NB vertidos em atas de reuniões, em divulgações financeiras do NB e em documentação relativa às diligências do NB junto da AT, através de pedidos de informação vinculativa, suportam e reproduzem as conclusões dos pareceres do grupo de trabalho e dos consultores previamente referidas
78. O órgão de gestão do NB, contrariando os seus julgamentos e decisões anteriores e tendo por base a posição do revisor oficial de contas, decidiu o registo da provisão (e não a divulgação do passivo contingente) pelo valor máximo de 115,7 milhões de euros (e não pelo valor máximo de 83,1 milhões de euros, atentos os imóveis detidos pelos Fundos de Investimento Imobiliário).
79. O revisor oficial de contas, no relatório da Certificação Legal de Contas, identifica o registo da provisão da contingência fiscal, como risco de distorção material significativo e “*matéria relevante de auditoria*”, referindo que “[d]urante 2021, o Grupo considerou que, decorrente das dificuldades de interpretação ou cumprimento de leis e regulação fiscal recentemente emitidas, existe um risco mais provável que não de ocorrer um exfluxo de recursos que incorporem benefícios para a qual foi constituída provisão. A avaliação dos riscos e dos pressupostos é matéria de julgamento do órgão de gestão que exige análise complexa com recurso a consultores legais internos e externos contratados pelo Grupo.”
80. Assim, a constituição da provisão não era uma “inevitabilidade” e, suportado nos pareceres jurídico/contabilísticos, o órgão de gestão poderia ter decidido pela divulgação da contingência fiscal, em conformidade com as normas contabilísticas em vigor.

2. Fundo de Resolução

81. A resposta recebida do FdR é formada por “Sumário” (seis páginas) e desenvolvimento (168 páginas, com o índice). No “Sumário”, o FdR alude ao objeto da auditoria e sintetiza o que pretende com a sua pronúncia e parte dessa pronúncia. O desenvolvimento é composto por oito títulos, três dos quais (títulos 3, 5 e 6) integrando subtítulos. Os títulos são os seguintes:
- “1. Sobre a salvaguarda do interesse público e a comprovação de que essa finalidade tem sido atingida pelo Banco de Portugal e pelo Fundo de Resolução”;
 - “2. A minimização do recurso ao Fundo de Resolução e a comprovação de que também esse objetivo tem sido assegurado”;
 - “3. A comprovação de que o controlo público tem sido objetivamente eficaz”;
 - “4. A comprovação de que foi demonstrado o cálculo do valor a pagar, em cada ano pelo Fundo de Resolução”;

- “5. Outros comentários relevantes”;
- “6. O acolhimento das Recomendações constantes do Relatório 7/2021, de abril de 2021”;
- “7. Outras imprecisões do Relato de Auditoria”;
- “8. Sobre as Recomendações preliminares do Relato de Auditoria”.

2.1. “Sumário” (1)

82. O FdR começa por aludir ao objeto da auditoria, constante dos seus termos de referência (§49 do Relatório) para alegar que “a auditoria abrange, não apenas a gestão do Novo Banco propriamente dita (...) como também a atuação das autoridades que tiveram participação na resolução do Banco Espírito Santo, SA (...) e (...) na execução dos acordos relativos à venda do Novo Banco, nomeadamente o Governo, o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução”, concluindo que, na “realidade, a auditoria abrange sobretudo a atuação destas entidades, como se constata pelo facto de não ter sido dirigida nenhuma recomendação ao Novo Banco”.

Apreciação

83. Desde 03/08/2014 que o NB é financiado pelo FdR, uma pessoa coletiva de direito público e fundo autónomo da administração central, com receitas e despesas públicas orçamentais³⁵². Primeiro, esse financiamento público do NB foi, enquanto banco de transição, de 4,9 mil milhões de euros através da subscrição integral do seu capital pelo FdR, e depois, enquanto banco privado, de 3,4 mil milhões de euros, até 31/12/2021, pagos pelo FdR ao abrigo do ACC celebrado com o NB em 18/10/2017. Estes 8,3 mil milhões de euros foram provenientes de empréstimos concedidos pelo Estado (6 mil milhões de euros) e por instituições de crédito (1,1 mil milhões) e de disponibilidades do FdR, que também constituem fundos públicos, incluindo as provenientes da contribuição sobre o setor bancário, receita do Estado consignada ao FdR.
84. Assim, a gestão do NB tem estado sempre interligada com a atuação das autoridades que, como o FdR alega, tiveram participação na resolução do BES e na execução dos acordos relativos à venda do NB, pelo que os atos praticados por essa gestão têm de ser analisados à luz dos condicionalismos decorrentes do seu financiamento público e da intervenção das entidades públicas responsáveis por esses processos.

³⁵² Ver ponto 3.1 do Relatório 7/2021 (§§ 79-84).

85. Em especial, incumbe às entidades públicas intervenientes assegurar a prossecução das finalidades das medidas de resolução destacando-se, na perspetiva do apoio financeiro público, a finalidade da salvaguarda dos *“interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário”*³⁵³. A prossecução desta finalidade, que mais não é do que um reflexo dos princípios da economia, eficácia e eficiência que devem nortear a realização de despesas públicas, deve ser garantida pelo BdP no momento da determinação das medidas de resolução, mas também pelo FdR, durante a sua execução. Designadamente, na execução do ACC, incumbe ao FdR implementar os controlos necessários a assegurar que os pagamentos efetuados ao NB garantem a minimização do recurso ao apoio público extraordinário.
86. Ora, uma auditoria cujo objeto é o conjunto de *“Operações e demais atos de gestão do NB (...) com financiamento público pago pelo FdR, ao abrigo do ACC” (§49 do Relatório)* tem sempre de apreciar os controlos implementados pelo FdR para garantir a correção do financiamento. Daí que uma das condições estabelecidas nos termos de referência da auditoria para avaliar se a gestão do NB com financiamento público salvaguardou o interesse público, foi a da eficácia do controlo público (§50 do Relatório), incluindo acatar o recomendado pelo Tribunal de Contas no Relatório 7/2021.

2.2. “Sumário” (1/6)

87. Em síntese, o FdR pretende com a sua pronúncia demonstrar que *“a sua atuação salvaguardou o interesse público”, “a minimização do uso de recursos públicos foi alcançada através de um controlo eficaz”* e que a conclusão de não ter sido *“otimizado (minimizado) o recurso ao financiamento do Fundo de Resolução (...) está prejudicada por um conjunto relevante de incorreções factuais, desconsideração de elementos de análise centrais, fragilidades metodológicas e imprecisões determinantes de exegese da informação disponibilizada”*.

Apreciação

88. Em síntese, depois de ter sido anunciado que a resolução do BES e a venda do NB não teriam custos para o erário público, o NB recebeu 8.305 milhões de euros de financiamento público não reembolsável (despesa pública) até 31/12/2021. A informação sobre os responsáveis pelas perdas que impuseram esse financiamento, as ações desencadeadas para lhes imputar essas perdas e os resultados obtidos com essas ações continua por reportar, quando exigir e obter essa informação deveria ser a primeira condição de salvaguarda do interesse público.

³⁵³ Ver artigo 145.º-C, n.º 1, alínea c), do RGICSF.

2.3. Título 1 – “Sobre a salvaguarda do interesse público e a comprovação de que essa finalidade tem sido atingida pelo Banco de Portugal e pelo Fundo de Resolução” – desenvolvimento 1/8

Alegações sobre objetivo e conclusão da auditoria – falta de abrangência (1/7)

89. O FdR contesta o objetivo da auditoria – *“Avaliar se a gestão do NB com financiamento público salvaguarda o interesse público, o que, nos termos solicitados pela Assembleia da República, significa otimizar (minimizar) o recurso a esse financiamento” (§50 do Relatório)* – assim como a correspondente conclusão da auditoria – *“a gestão do NB com financiamento público não salvaguardou o interesse público, por não ter sido otimizado (minimizado) o recurso a esse financiamento, através da verificação das condições identificadas pelo Tribunal, em consonância com os termos solicitados pela Assembleia da República” (Sumário e §346 do Relatório)* – considerando-os “muito circunscritos” ou “redutores”.
90. Alega o FdR que *“o interesse público a que se reporta o Relato de Auditoria é avaliado de uma forma muito circunscrita e à luz de uma única finalidade, a minimização do recurso ao Fundo de Resolução”* quando *“o interesse público que – nos termos da lei – compete ao Banco de Portugal e ao Fundo de Resolução acautelar e salvaguardar, abrange precisamente a estabilidade financeira e a proteção dos depositantes”*. Considera que esta *“avaliação unidimensional quanto à salvaguarda do interesse público mostra-se (...) flagrantemente incompleta”* porque *“ignora”* as restantes finalidades da resolução: *“Ignora se o recurso ao Fundo de Resolução foi necessário para assegurar a continuidade da prestação dos serviços financeiros”; “Ignora se o recurso ao Fundo de Resolução foi necessário para preservar a estabilidade financeira e acautelar o risco sistémico e para proteger a confiança dos depositantes”*. Termina elencando um conjunto de *“resultados”* que *“demonstram como foi garantida a salvaguarda do interesse público”*, em todas as dimensões das finalidades das medidas de resolução.

Apreciação

91. No contexto da auditoria sobre o financiamento público do NB (Relatório 7/2021), o significado de interesse público foi expresso por três condições: concorrer para a estabilidade do sistema financeiro, minimizar o impacto na sustentabilidade das finanças públicas e financiar o valor apropriadamente demonstrado, verificado e validado. Na auditoria sobre a gestão do NB com financiamento público, o significado de interesse público, nos termos solicitados pela Assembleia da República, foi expresso por otimizar (minimizar) o recurso ao financiamento público, através da verificação de seis condições identificadas pelo Tribunal, em consonância com o solicitado.

92. O objetivo da auditoria foi definido pelo Tribunal (**§50 do Relatório**) com base nos termos solicitados pela Assembleia da República (em representação dos cidadãos) e no conhecimento obtido sobre a matéria em ações de fiscalização anteriores³⁵⁴.

93. O Tribunal não ignora as finalidades das medidas de resolução. Atualmente:

- ◆ Assegurar a continuidade da prestação dos serviços financeiros essenciais para a economia;
- ◆ Prevenir a ocorrência de consequências graves para a estabilidade financeira, nomeadamente prevenindo o contágio entre entidades, incluindo às infraestruturas de mercado, e mantendo a disciplina no mercado;
- ◆ Salvar os interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário;
- ◆ Proteger os depositantes cujos depósitos sejam garantidos pelo Fundo de Garantia de Depósitos e os investidores cujos créditos sejam cobertos pelo Sistema de Indemnização aos Investidores;
- ◆ Proteger os fundos e os ativos detidos pelas instituições de crédito em nome e por conta dos seus clientes e a prestação dos serviços de investimento relacionados.

À data da resolução do BES:

- ◆ Assegurar a continuidade da prestação dos serviços financeiros essenciais;
- ◆ Acautelar o risco sistémico;
- ◆ Salvar os interesses dos contribuintes e do erário público;
- ◆ Salvar a confiança dos depositantes.

94. Aliás, foi à luz destas finalidades, como reconhece o FdR, que, no Relatório 7/2021, a salvaguarda do interesse público no financiamento do NB (**§69 do Relatório**) teve por referência:

- ◆ A concorrência para a estabilidade do sistema financeiro,
- ◆ A minimização do impacto na sustentabilidade das finanças públicas,

acrescentando-lhe, ainda, por decorrente do ACC e das normas que regulam a realização das despesas públicas, a demonstração, verificação e validação do valor financiado. E concluiu que “o financiamento público do Novo Banco concorreu para a estabilidade do sistema financeiro, sobretudo por ter sido evitada a liquidação do banco e reduzido o risco sistémico. Porém, não foi minimizado o seu impacto na sustentabilidade das finanças públicas nem reduzido o risco moral (...)” (**Sumário e §273 do Relatório 7/2021**).

³⁵⁴ Para além do Relatório 7/2021 – Financiamento Público do Novo Banco, os Pareceres sobre a CGE, o Relatório 5/2017 – Atividade do Fundo de Resolução e o Relatório 12/2020 – Prevenção da Resolução Bancária em Portugal.

95. O Tribunal está ciente de todas as finalidades das medidas de resolução, mas pretende avaliar com a presente auditoria se a gestão do NB com financiamento público salvaguardou os interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário, para dar expressão ao significado de interesse público nos termos que lhe tinham sido solicitados (em representação dos cidadãos). Para tal avaliação, não basta alegar que:

- ◆ *“A resolução do BES evitou a sua liquidação desordenada, pelo que não houve interrupção no papel desempenhado por essa entidade no financiamento da economia portuguesa”;*
- ◆ *“A resolução do BES evitou a necessidade de reembolso de um valor de cerca de 14 mil milhões de euros de depósitos cobertos constituídos junto dessa instituição e que teriam de ser reembolsados pelo Fundo de Garantia de Depósitos”;*
- ◆ *“A resolução do BES evitou ainda que o montante restante de depósitos constituído junto da instituição (e não coberta pelo Fundo de Garantia de Depósitos), no valor de cerca de 20 mil milhões de euros, se tornasse subitamente indisponível”;*
- ◆ *“O Novo Banco continua a operar e a prestar os serviços financeiros que, enquanto instituição significativa em Portugal, são essenciais à atividade económica”;*
- ◆ *“Os objetivos e as metas inscritas nos compromissos assumidos pelo Estado perante a Comissão Europeia encontram-se em grande medida cumpridos, pelo que o processo de reestruturação do Novo Banco e de retorno à viabilidade está em vias de ser concluído”;*
- ◆ *“O Novo Banco foi dotado do capital que se tem mostrado necessário para dar cumprimento às exigências regulatórias a que está sujeito e que foi indispensável para lhe permitir operar a reestruturação necessária à conclusão bem-sucedida do processo de resolução do BES e ao cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pela República Portuguesa”;*
- ◆ *“Foram, assim, criadas as condições para que o Novo Banco continue a operar de forma sustentada e que deixe de estar dependente do recurso a fundos públicos para a sua capitalização”;*
- ◆ *“A criação dessas condições permitiu também reduzir muito substancialmente o risco de virem a ser necessários recursos públicos adicionais, nomeadamente pelo mecanismo de capital backstop previsto nos compromissos assumidos pelo Estado perante a Comissão Europeia”;*
- ◆ *“O recurso ao financiamento pelo Fundo de Resolução está em linha com aquelas que eram as melhores estimativas à data da conclusão da operação de venda do Novo Banco, não obstante o quadro significativamente mais adverso em que a atividade do Novo Banco foi desenvolvida”.*

É, desde logo, necessário avaliar se na conceção e na execução do ACC foram de facto salvaguardados os interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário.

96. Ora, nas duas auditorias detetaram-se deficiências, na conceção e na execução do ACC, lesivas da salvaguarda do interesse público, nos termos definidos, designadamente, na conceção, (i) não foram ponderadas outras opções como o apoio reembolsável ao invés do não reembolsável, (ii) foram consideradas perdas acumuladas em vez de perdas do exercício, (iii) os riscos da gestão foram, em regra, transferidos para o FdR e, na execução, (i) não foram implementados procedimentos de imputação de responsabilidades pelas perdas, (ii) não foi demonstrado o valor a pagar, (iii) verificaram-se perdas que teriam sido reduzidas com outras opções de gestão e (iv) nas situações de vendas em carteira analisadas não foi demonstrado o princípio da minimização das perdas.
97. Não se trata de fazer prevalecer a minimização do recurso ao financiamento público face às restantes finalidades das medidas de resolução, como parece resultar da pronúncia do FdR (apesar de o objetivo da primeira auditoria desde logo o desmentir), mas de avaliar se esta finalidade, emergente nas questões da Assembleia da República e, por isso, vertida nas condições definidas pelo Tribunal, foi devidamente acautelada pelas entidades competentes, pois, afetando a sustentabilidade das finanças públicas, não devia ser descurada.
98. Sobretudo, continuando por reportar a informação sobre os responsáveis pelas perdas que impuseram o financiamento público do NB (8.305 milhões de euros até 31/12/2021), as ações desencadeadas para lhes imputar essas perdas e os resultados obtidos com essas ações, quando exigir e obter essa informação deveria ser a primeira condição de salvaguarda do interesse público. E quando o recomendado pelo Tribunal nesse sentido, no Relatório 7/2021, ainda não foi acatado.
99. Reitera-se que *“o Tribunal não abdica, através do exercício das suas competências, da salvaguarda do interesse público, nomeadamente com a prevenção da resolução bancária em Portugal e o controlo do financiamento público do NB, visando contribuir para que não se voltem a repetir situações como a que levou à resolução do BES, em 03/08/2014, e tornou necessário capitalizar o NB, enquanto banco de transição, com 4.900 M€ e, enquanto banco em reestruturação e ao abrigo do ACC, com 2.976 M€, através de despesa pública, com impacto na sustentabilidade das finanças públicas (no défice e na dívida) e onerando os contribuintes”* (Anexo VIII do Relatório 7/2021, páginas 100 e 112).

Alegações sobre objetivo e conclusão da auditoria – avaliação incorreta (7/8)

100. Alega, ainda, o FdR que a “*auditoria também avalia incorretamente o cumprimento da única finalidade sobre a qual incide o seu exame, i.e. a de minimização do uso de recursos públicos*”, pois para se proceder a essa avaliação “*teria necessariamente de ser medido, quantificado e demonstrado o impacto financeiro de cenários alternativos*”.

Apreciação

101. No âmbito da sua jurisdição e competência o Tribunal “*fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e efetiva responsabilidades por infrações financeiras*”³⁵⁵. Para o efeito, para além de outras modalidades de controlo que exerce, o Tribunal realiza auditorias de qualquer tipo ou natureza, nomeadamente auditorias financeiras, de resultados e de conformidade.

102. “*No quadro da boa governação, compete também ao Tribunal assegurar aos cidadãos a prevenção de situações ilegais e de desperdício de recursos e a melhoria da responsabilização e transparência na gestão dos dinheiros públicos*”³⁵⁶ e, para assegurar a credibilidade das auditorias, dispõe de instrumentos que garantem a utilização de métodos e técnicas constantes dos manuais de auditoria do Tribunal de Contas, os quais refletem padrões e normas reconhecidas internacionalmente, autorizadas e aprovadas pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), instituição da qual o Tribunal é membro.

103. Na presente auditoria foram estabelecidos os critérios (**§54 do Relatório**) que constituíram as referências com base nas quais as condições referentes ao objetivo da auditoria foram analisadas e utilizaram-se (**§53 do Relatório**) técnicas de recolha e análise previstas nos manuais de auditoria: questionários, exame documental e de ficheiros de dados, entrevistas, exemplos de casos, interpretação de entrevistas e de documentos.

104. Em concreto, no âmbito do processo de resolução do BES assumem especial relevância o RGICSF, o qual estabelece que uma das finalidades da resolução é a salvaguarda dos interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário, e os compromissos assumidos pelas entidades responsáveis relativamente aos resultados³⁵⁷:

³⁵⁵ Ver artigo 1.º, n.º 1, da LOPTC (Lei 98/97, de 26/08, com as alterações subsequentes).

³⁵⁶ [Manual de Auditoria - Princípios Fundamentais](#) (§33)

³⁵⁷ Sobre a relevância destes ver [Manual de Auditoria de Resultados](#) (ponto 2.2.2.5).

- ◆ Em 2014, o Governo e o BdP anunciaram que a capitalização do NB não envolveria custos para o erário público (*ver §§249-252 do Relatório 7/2021*);
- ◆ Em 2017, o Governo declara que a venda do NB não terá “*impacto direto ou indireto nas contas públicas, nem novos encargos para os contribuintes*” (*ver §253 do Relatório 7/2021*);
- ◆ O ACC consagra o princípio da minimização das perdas.

105. Ora, reitera-se: “*tendo sido anunciado que, com o ACC, não iria existir impacto direto ou indireto nas contas públicas, nem novos encargos para os contribuintes, é a partir dessa base que deve ser avaliada a salvaguarda do interesse público, sendo factual que, até 31/12/2019, o financiamento público ao abrigo do ACC já custou 2.976 M€ e que, em 26/03/2021, o NB anunciou a intenção de pedir o pagamento de mais 598 M€*” (Anexo VIII do Relatório 7/2021, página 87). Entretanto, o dispêndio público já aumentou para 3.405 M€, até 31/12/2021, além de o NB ter pedido mais 209 M€ em 2022 e estando em litígio outros 327 M€.

106. Foram aplicados, na presente auditoria, métodos e técnicas internacionalmente reconhecidos, bem como, através disso, foi obtida evidência de:

- ◆ Nem o Estado, nos compromissos assumidos perante a CE, nem o BdP, na negociação do ACC, terem salvaguardado a minimização do recurso a apoio financeiro público, assegurando controlo público eficaz;
- ◆ Venda de ativos do NB com perdas sistemáticas e avultadas;
- ◆ A estratégia de redução de ativos através de vendas em carteira não ser a mais eficaz e eficiente na prossecução do princípio da minimização das perdas/maximização do valor dos ativos;
- ◆ Operações realizadas pelo NB, com riscos de conflito de interesses e potenciais impedimentos;
- ◆ Práticas que, sendo evitáveis pela gestão do NB, oneraram o financiamento público;
- ◆ Parte relevante do recomendado no Relatório 7/2021 não ter sido acatado.

107. Reitera-se também: “*Mesmo não cabendo à auditoria definir nem concretizar mecanismos alternativos de intervenção, a auditoria conclui que o foco da imputação das perdas verificadas no BES e no NB não deve ser desviado dos seus responsáveis (por ação ou por omissão) para onerar os contribuintes ou os clientes bancários (em regra também contribuintes). A auditoria também observa ter recolhido evidência que ilustra a pertinência de questionar ser o apoio reembolsável a opção correta em vez do não reembolsável contratualizado nos termos do ACC. E reporta ainda que, ao abrigo do ACC, ter de considerar perdas acumuladas em vez de perdas do exercício já custou mais 662 M€ ao FdR*” (Anexo VIII do Relatório 7/2021, páginas 115 e 130).

2.4. Título 2 – “A minimização do recurso ao Fundo de Resolução e a comprovação de que também esse objetivo tem sido assegurado” – desenvolvimento (9/20)

108. O FdR alega que a conclusão de que não foi minimizado o recurso ao financiamento do FdR, “*está prejudicada pelos seguintes vícios de análise principais:*”
- a) *Não é feita qualquer análise quantitativa e são até desconsiderados os valores relativos à execução contratual até à data (...);*
 - b) *O objetivo de minimização do recurso ao Fundo de Resolução deve ser aferido por comparação com os cenários alternativos (...)*”.
109. Em matéria de “*análise quantitativa*”, o FdR alude ao que intitula de “*valores relativos à execução contratual*” para concluir que “*se não fossem os mecanismos previstos no contrato [ACC] para a cobertura destas perdas [perdas atribuídas aos ativos ACC]*” e “*se não fosse a ação do Fundo de Resolução na sua execução (...) o recurso ao Fundo de Resolução teria sido superior em cerca de mil milhões de euros*”, considerando o montante das perdas atribuídas à carteira de ativos ACC, em 31/12/2021, “*4.408 milhões de euros*”, e o montante dos pagamentos, até essa mesma data, “*3.405 milhões de euros*”.
110. Em matéria de “*cenários alternativos*”, o FdR alega que a auditoria “*não apresenta nenhuma análise comparativa com cenários alternativos, o que é essencial para avaliar se foi atingido o objetivo de minimização do recurso ao Fundo de Resolução*”.

Apreciação

111. Além de alegar falta de “*cenários alternativos*”, o que já foi objeto de apreciação, o FdR contesta o método aplicado na auditoria, por falta de “*análise quantitativa*” e por não considerar “*os valores relativos à execução contratual até à data*”, como a diferença “*superior em cerca de mil milhões de euros*” entre as perdas em ativos ACC e os pagamentos realizados, resultante “*dos mecanismos contratuais acordados*”, ou a diferença superior em 485 milhões de euros entre o que “*a Comissão Europeia considerou como o mínimo necessário*” e os pagamentos realizados, por oposição do FdR à imputação ao ACC de “*determinadas perdas e custos que o Novo Banco tem considerado (indevidamente) que merecem a cobertura do mecanismo de capitalização contingente*”. Ora, num contexto de controlo financeiro externo e independente, não cabe às entidades auditadas definir o método a aplicar na auditoria. E o mínimo necessário que a CE considera, decorre de ter observado que as deficiências não se restringiam ao período anterior à resolução do BES, mas continuavam a ter impacto no desempenho do NB, mesmo para novos empréstimos (*ver página 39 do Relatório 7/2021*).

112. As condições que o Tribunal, no seu juízo profissional, definiu para avaliar se a gestão do NB com financiamento público salvaguardava o interesse público foram os seguintes (§50 do Relatório):

- ◆ Adequada avaliação e valorização contabilística dos ativos.
- ◆ Adequado reconhecimento de perdas nos ativos, por imparidade.
- ◆ Venda de ativos sem prejudicar o balanço do banco (sem perdas).
- ◆ Inexistência de conflitos de interesses e de complacência.
- ◆ Inexistência de práticas destinadas a acionar o mecanismo de capital contingente.
- ◆ Eficaz controlo público (incluindo acatar o recomendado pelo Tribunal de Contas).

Estas condições foram definidas com base nos termos solicitados pela Assembleia da República (em representação dos cidadãos), no conhecimento obtido em ações de fiscalização anteriores, sobretudo na auditoria reportada no Relatório 7/2021, no RGICSF, que estabelece a salvaguarda dos interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário, como uma das finalidades das medidas de resolução, e nos compromissos assumidos pelas entidades responsáveis ao anunciarem que as medidas não envolveriam custos para o erário público e ao estabelecerem no ACC o princípio da minimização das perdas.

113. A metodologia aplicada destinou-se a verificar as condições definidas pelo Tribunal de Contas e a examinar a atividade e os sistemas de controlo implementados pelas entidades auditadas para garantir a otimização (minimização) do recurso ao financiamento público, dando resposta ao objetivo da auditoria.

2.5. Título 3 – “A comprovação de que o controlo público tem sido objetivamente eficaz” – desenvolvimento (22/56)

Alegações sobre “vícios relevantes” da auditoria – ações e resultados do FdR que não foram “mencionados”, “valorados”, “relevados” (22/32)

O FdR alega que o “*exame feito na auditoria à eficácia do controlo público também padece de vícios muito relevantes*”, aludindo, mais uma vez, a ações e resultados do FdR (e do BdP e do Governo) que não foram “mencionados”, “valorados”, “relevados” na auditoria ou foram por esta “desconsideradas”.

Apreciação

114. Num contexto de controlo financeiro externo e independente, a delimitação do âmbito, objeto e objetivo da auditoria compete ao Tribunal de Contas e não às entidades auditadas. A auditoria visou dar resposta ao solicitado pela Assembleia da República (em representação dos cidadãos) e teve em consideração o conhecimento obtido e os resultados reportados, sobretudo, com a auditoria ao financiamento público do NB e que a finalidade das medidas de resolução emergente do solicitado pelo parlamento era a salvaguarda dos interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário.

Alegações sobre “vícios relevantes” da auditoria – “3.6. Um erro flagrante do relato de auditoria: a minimização de perdas como critério orientador da análise das operações e a consideração de cenários alternativos” (23 e 32/47)

115. Sobre o *ponto 3.5.3. do Relatório*, o FdR alega que a *“análise quanto à eficácia do controlo público contém um erro factual e flagrante quando considera que, das análises realizadas pelo Fundo de Resolução às operações de venda de ativos, não consta a análise quantificada de cenários alternativos nem essa informação é solicitada ao Novo Banco”*. Alega, também: *“Todas as análises realizadas pelas equipas do Banco de Portugal que asseguram o funcionamento do Fundo de Resolução aos pedidos de autorização submetidos pelo Novo Banco contemplam uma avaliação comparativa dos custos e benefícios da ação recomendada pelo Novo Banco face aos cenários alternativos possíveis”, não correspondendo “à realidade dos factos a afirmação constante do Relato de Auditoria de que: “[...] das informações do BdP (DRE) examinadas, não consta a análise quantificada dos custos e benefícios do cenário de manutenção dos ativos em balanço, nem de qualquer outro que tivesse sido considerado (à exceção do Nata I)” (§156 do Relatório) e “vazia de conteúdo – porque essa prática já é, na máxima extensão possível, aplicada pelo Fundo de Resolução – a sugestão feita no Relato de que “(...) muito teria contribuído que, em todos os projetos, o FdR tivesse procedido (ou exigido ao NB) à quantificação de cenários alternativos para demonstrar a minimização das perdas com a execução da estratégia proposta” (§168 do Relatório)*. Alega, ainda, que as análises técnicas contêm *“especificamente um campo/capítulo que se designa – precisamente – de “Cenário(s) alternativo(s)” e que, “sempre que possível, são quantificadas as estimativas de recuperação nesses cenários alternativos possíveis”, “incluem também uma secção sobre os impactos da operação em análise, na qual (...), por via de regra, são estimadas as perdas que concorrem para o mecanismo de capitalização contingente nos diferentes cenários” e “contrariamente ao que é afirmado no Relato de Auditoria, [incluem] a estimativa dos benefícios advenientes da manutenção do ativo em balanço: essa estimativa corresponde ao valor contabilístico líquido de imparidades”*.

Apreciação

116. Recorrendo à análise de casos, a auditoria examinou o processo de decisão do FdR relativamente às vendas de seis carteiras, considerando o volume de perdas nelas envolvidas, 3,9 mil milhões de euros, face ao valor nominal/valor contabilístico bruto, e 631 milhões de euros, face ao valor contabilístico líquido (*ver §151 e respetiva figura do Relatório*).
117. Verificou que as análises técnicas do DRE, para suporte das decisões da CDFR, incluem capítulos sobre “*Impactos da operação para o Novo Banco e, em particular, para o CCA*” e “*Análise dos cenários alternativos*”, dos quais constam:
- ◆ Impactos da operação de venda em balanço e em capital (negativos, em todas as operações analisadas);
 - ◆ Alusão aos riscos mencionados nas alegações do FdR:
 - Compromissos do NB, em matéria de redução de ativos não produtivos, perante o MUS e o impacto que o incumprimento desses compromissos poderia ter na avaliação do risco de crédito do NB e na fixação dos seus requisitos de fundos próprios;
 - Impacto dessa não venda na posição de capital do NB, nomeadamente, por via da não libertação dos ativos ponderados pelo risco associados a esses créditos;
 - Registo das perdas que se materializaria, ainda que não se prosseguisse com a venda;
 - Eventual impacto negativo ao nível da perceção de mercado e da taxa de juro que os investidores poderiam exigir para adquirir dívida do NB.
118. Porém, verificou também que, nestas operações, a ação do FdR está fortemente condicionada pelos compromissos assumidos pelo NB em matéria de gestão de ativos, não procedendo a uma análise quantificada dos custos e benefícios do cenário de manutenção dos ativos em balanço que demonstre que os impactos (negativos) das operações de venda em balanço e em capital são mais favoráveis do que os impactos alegadamente mais negativos da manutenção dos ativos em balanço, considerando que, nesse cenário, teriam certamente de ser consideradas outras estratégias de redução desses ativos (curas, recuperações, execuções de garantias, vendas granulares ou outras).
119. Se, tal como diz o FdR nas suas alegações, o valor contabilístico líquido dos ativos corresponde à “*melhor estimativa dos valores a receber*”, o racional de realizações (nas situações analisadas, das vendas) abaixo desse valor tem de ser demonstrado, pois não está em causa o consumo de capital gerado pela atividade do NB, mas do capital público disponibilizado pelo ACC.

120. E, para o efeito, não basta aludir a riscos, é preciso demonstrar que, face ao cenário da manutenção de ativos em balanço e às estratégias de realização subjacentes ao valor contabilístico líquido, é a de venda que minimiza as perdas. Tendo, nas operações analisadas, os valores de venda sido, entre 20% e 56%, inferiores a esse valor, as vendas só minimizariam as perdas, se os custos do cenário da manutenção de ativos em balanço fossem superiores, o que não se encontrava demonstrado.
121. Face à falta dessa demonstração na documentação analisada, a auditoria questionou diretamente o FdR sobre se os *“cenários alternativos referenciados nas informações do Departamento de Resolução para aferir sobre a prossecução do princípio da minimização das perdas e/ou do princípio da maximização dos ativos para efeitos de suporte à decisão do FdR [se] encontra[vam] quantificados”* e, em caso de resposta afirmativa, pretendeu obter a evidência da quantificação dos cenários respeitantes às operações de venda em carteira analisadas. O FdR respondeu que *“Sim”*, mas não remeteu a evidência solicitada. A respeito dessa evidência respondeu *“conforme se refere expressamente nas notas técnicas relativas a cada uma das operações, aquelas operações de venda foram realizadas no âmbito da execução dos planos de redução da exposição do Novo Banco a ativos não produtivos, a que o banco se encontrava vinculado perante o Banco Central Europeu, e foram necessárias para assegurar o cumprimento das exigências a que, em cada momento, o Novo Banco se encontrava obrigado. Nos termos do disposto no Acordo de Capitalização Contingente, no exercício das suas competências relativas às operações que envolvam Ativos CCA, o Fundo de Resolução deve atuar de forma razoável e não pode impor ao Novo Banco um curso de ação que se mostre incompatível com a lei ou com o cumprimento de obrigações regulamentares, de deveres ou de compromissos perante as autoridades de supervisão (cfr. cláusula 13.1)”*. E, após referir, as medidas tomadas a nível europeu com vista à redução da ativos não produtivos, alega o que é citado no **§162 do Relatório**: que o contexto regulatório *“impõe ao FdR que tenha presente na sua ponderação que a venda dos ativos é, à partida, uma estratégia adequada e, mais do que isso, necessária e que, portanto, concentre a sua avaliação no processo adotado pelo NB para dar execução àquela estratégia. Dito de outro modo: na medida em que a concretização de determinadas operações de venda seja necessária para dar cumprimento a exigências regulatórias, a eventual oposição do Fundo de Resolução só é contratualmente admissível se for considerado que a operação de venda em causa não é conduzida em moldes que sejam conformes às práticas de mercado e que permitam maximizar o preço obtido”*.
122. Reitera-se, assim, não constar das informações de suporte às decisões sobre as operações de vendas em carteira que foram analisadas, a análise quantificada dos custos e benefícios do cenário de manutenção dos ativos em balanço, face à necessidade de redução rápida dos ativos não produtivos, em prejuízo da demonstração do princípio da minimização das perdas consagrado no ACC.

Alegações sobre situações a que a auditoria atribuiu “relevo manifestamente desproporcionado” – “3.7. As situações que na auditoria se considera que constituem falhas de controlo” (48/56)

123. Sobre os *pontos 3.4.4. e 3.5.3. do Relatório*, o FdR alega que é “*manifestamente desproporcionado*” o relevo dado na auditoria às situações de (i) o FdR não ter utilizado o direito previsto nas cláusulas 11.2. a 11.4 do ACC de, diretamente ou através de um “contabilista independente”, analisar as contas do NB (*objeto dos §§131-134 e 332 do Relatório*) e de (ii) não terem sido elaborados os planos de ativos previstos no Acordo de *Servicing* (*objeto dos §§169-172*).
124. Quanto à primeira situação o FdR alega que se “*confunde o facto de não ter existido [a] contratação [de um contabilista independente] com a falta de análise das contas do Novo Banco por parte do Fundo de Resolução*”, salientando que tem procedido a essa análise “*com base nas equipas do Banco de Portugal, sem ter considerado necessário contratar um contabilista para esse efeito*”. Quanto à opção, prevista no ACC, de o FdR, no âmbito da análise às contas, obter a opinião de um “*contabilista independente*”, o FdR insiste que o “*revisor oficial de contas do Novo Banco (...) está obrigado a atuar com independência*”. Quanto à segunda situação, o FdR insiste, também, que a elaboração do Plano de Ativos “*não foi nem necessária, nem exequível*”.

Apreciação

125. Sem prejuízo de o relevo a dar a cada situação examinada caber ao auditor e não ao auditado, o FdR contesta não ter utilizado o direito previsto nas cláusulas 11.2. a 11.4 do ACC de analisar diretamente as contas do NB, alegando tê-lo feito sem recurso à contratação do contabilista independente. Ora, o importante é que, tendo por objeto a informação contabilística e prudencial a que tem acesso durante e no final de cada exercício, o FdR institua procedimentos de controlo sistemáticos e independentes sobre as contas do NB e as variáveis do cálculo dos rácios de capital para efeitos prudenciais que lhe permitam questionar oportunamente as causas das suas variações e aferir se as opções dos órgãos de administração do NB, com impacto material nos valores a financiar, são eficientes e salvaguardam o interesse público. Recorde-se que o FdR não está a pagar as perdas decorrentes dos ativos ACC, mas o défice de capital, não lhe bastando para controlo desse défice, os procedimentos que realiza sobre os ativos ACC.

2.6. Título 4 – “A comprovação de que foi demonstrado o cálculo do valor a pagar, em cada ano pelo Fundo de Resolução” – desenvolvimento (57/64)

126. O FdR alega que o *ponto 2.8.2.2 do Relatório “traduz uma revisão”* das observações do Tribunal de Contas quanto à matéria, objeto do Relatório 7/2021, sobre a demonstração do cálculo do valor a financiar no âmbito do ACC, e “reconfigura” a recomendação constante da *alínea b) do §276* desse Relatório que alega dever agora ter-se por “*não aplicável*” ou por “*integralmente acolhida*”.
127. Alega que a segunda auditoria vem “*agora reconhecer*” que os processos de pagamento sempre integraram a confirmação do valor do défice de capital, expresso nas cartas do Departamento de Supervisão Prudencial do BdP e, em 2021, também na carta do BCE e que a segunda “*auditoria considera que não integra os processos de pagamento é (...) informação e validação dos “atos de gestão” que têm impacto no défice de capital*”.
128. Quanto à informação e validação dos atos de gestão que têm impacto no défice de capital, o FdR alega que “*a sua formulação afigura-se impossível de compatibilizar com os termos contratuais aplicáveis*”, pois “*o Fundo de Resolução não tem competências, da mesma natureza e extensão, relativamente aos atos de gestão do Novo Banco, como tem quanto aos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente*”, não obstante admitir que “*também conhece outros atos de gestão com impacto material nos rácios através da sua análise às contas do Novo Banco*”.

Apreciação

129. Consta do *§66 do Relatório 7/2021* que a primeira auditoria teve por foco “*os processos de pagamento instruídos para validar cada valor pedido pelo NB e suportar a deliberação da CDFR sobre o respetivo valor a pagar, incluindo a evidência que fosse possível obter em tempo útil sobre o provável pedido de pagamento do NB ao FdR, em 2021*”. Considerando (i) a oportunidade solicitada pela Assembleia da República para a realização da auditoria, pretendendo conhecer o seu resultado antes da transferência de novas verbas do FdR para o NB, (ii) o atraso na disponibilização de informação relevante para a análise do pedido de pagamento referente ao exercício de 2020 (*ver §78 do Relatório 7/2021*) e (iii) o facto de, até à data da aprovação do Relatório 7/2021, em 29/04, não estar ainda disponível o processo de pagamento referente ao exercício de 2020, este processo foi examinado na presente auditoria no âmbito da avaliação da eficácia do controlo público, através do acatamento das recomendações formuladas pelo Tribunal no Relatório 7/2021.

130. Do processo que o FdR remeteu, ao Tribunal, parte em 18/05/2021 e o resto, em 16/07/2021, apenas a carta do BCE tinha sido enviada pelo BdP ao Tribunal, em 26/04/2021. Dessa carta foi feita menção no **§78 do Relatório 7/2021**, sem afetar a formulação da recomendação pelo Tribunal.
131. A declaração do BCE foi mencionada na primeira auditoria por, face à inexistência de demonstração dos valores pagos até 2020 nos processos de pagamento analisados, o FdR e o NB remeterem para o BCE o cálculo e a validação dos rácios de capital do NB, sem constar dos processos uma declaração desta instituição (**§§233, 237 e 242 do Relatório 7/2021**).
132. Examinada na presente auditoria, essa carta do BCE, para efeitos da demonstração do cálculo do valor a financiar ao abrigo do ACC, não acrescenta informação ao que já constava das cartas do Departamento de Supervisão Prudencial do BdP, integrantes dos processos de pagamento anteriores. Ou seja, confirma que o montante pedido pelo NB corresponde ao necessário para elevar o rácio de capital até ao nível estabelecido no ACC. Mas, não se pronuncia sobre se os atos de gestão do NB que tiveram impacto nesse rácio são ou não enquadráveis no ACC.
133. Aliás, o próprio FdR também não se afasta desta interpretação ao declarar, em resposta à auditoria: *“o que é correto afirmar é que a autoridade de supervisão verifica a correção do cálculo do rácio de capital atentas as operações com impacto nos fundos próprios do Novo Banco, mas não compete à autoridade de supervisão apurar se os atos de gestão de que resultaram essas operações que geraram o impacto nos fundos próprios dão cumprimento aos deveres contratuais do Novo Banco nos termos do Acordo de Capitalização Contingente.*
- A função do Fundo de Resolução não é a de colocar em causa que as operações com impacto no capital do Novo Banco estão bem registadas e validadas (função que compete ao Banco Central Europeu), mas sim a de, nos termos do Acordo de Capitalização Contingente, avaliar se essas operações devem ou não merecer a cobertura proporcionada pelo mecanismo de capitalização contingente. Quando se entende que não merecem, então valor em causa não é devido e o Fundo de Resolução deduz ao pagamento o impacto dessas operações nos rácios de capital, sem por em causa os rácios calculados, mas não permitindo que o mecanismo de capitalização contingente seja utilizado para que se produza o efeito de compensação que levaria o rácio de capital para o nível previsto.*
- Em resumo: o Banco Central Europeu não interfere na execução contratual do Acordo de Capitalização Contingente, não determinando o conjunto de operações que deve ser refletido, ou não, no valor a pagar pelo Fundo de Resolução, antes tendo como competência legal e exclusiva, no quadro da supervisão europeia, a validação do rácio de capital do Novo Banco e a sua integridade à luz dos normativos europeus.*

Por sua vez, o Fundo de Resolução não valida os rácios de capital, e portanto, não valida o impacto das operações nos fundos próprios do Novo Banco, mas tem a competência contratual de avaliar a adequação dos atos de gestão que produzem impacto no capital quando entenda que o Novo Banco violou os seus próprios deveres emergentes do contrato”.

134. Alegar que na segunda auditoria há “revisão” das observações do Tribunal de Contas no Relatório 7/2021, sobre a demonstração do cálculo do valor a financiar ao abrigo do ACC, e há “reconfiguração” da recomendação correspondente, quando a deficiência se mantém, é persistir em considerar que o cálculo do valor a financiar é demonstrado com a declaração do Departamento de Supervisão do BdP e/ou do BCE de o montante pedido pelo NB corresponder ao necessário para elevar o rácio de capital do NB até ao nível estabelecido no ACC. Porém (*ver §257 do Relatório*), os impactos desse pedido no numerador e no denominador não são demonstrados e, mais importante, também não é demonstrado como é determinado esse montante em função dos atos de gestão do NB, ou seja, que atos de gestão consumiram o capital do NB gerando aquele défice.
135. E se, por um lado, o FdR alega que “[a]lém de conhecer os atos de gestão relacionados com os ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente, o Fundo de Resolução também conhece outros atos de gestão com impacto material nos rácios através da sua análise às contas do Novo Banco”, por outro lado, também alega que “os atos de gestão e as operações realizadas pelo Novo Banco quanto à restante atividade [referindo-se à atividade não respeitante a ativos ACC] não são objeto de reporte ao Fundo de Resolução” e que “a análise realizada pelo Fundo de Resolução tem por base, essencialmente as contas do Novo Banco”. Ou seja, reconhece que os atos de gestão do NB não respeitantes a ativos ACC não lhe são reportados e que a análise que faz dos mesmos tem por base as contas do NB.
136. Ora, esta análise é insuficiente: para além de, até 2019, o FdR ter pago os montantes pedidos pelo NB, a auditoria verificou que, excluindo a atividade referente a ativos ACC, apenas em 2019 e 2020, o FdR se opôs à aplicação plena da IFRS 9 e à não aplicação do regime excecional estabelecido para responder à pandemia, apenas em 2021 e 2022, questionou a constituição de imparidades, provisões e alterações de justo valor ocorridas nos exercícios contabilísticos de 2020 e de 2021, e também só em 2020 e 2021, se opôs ao pagamento das remunerações variáveis dos membros do CAE do NB. O conhecimento obtido através das contas do NB é insuficiente para o FdR se pronunciar sobre os atos de gestão do NB referentes à atividade não respeitante a ativos ACC. Se o fosse, a questão da contabilidade de cobertura, objeto do *Caso Prático 1*, teria sido conhecida *ab initio*.

137. E o FdR não pode invocar “*falta de competências*”. Como as duas auditorias verificaram, o ACC é muito desequilibrado. Os riscos de toda a gestão do NB foram transferidos para o FdR, até ao limite de 3,9 milhões de euros, e os poderes de decisão que lhe foram atribuídos incidem essencialmente sobre a gestão dos ativos ACC e, mesmo aí, estão condicionados. Também os deveres de informação respeitam essencialmente a estes ativos. Porém, compete ao FdR, enquanto entidade pública responsável pelos pagamentos ao NB, instituir um sistema de controlo desses pagamentos que salvguarde os “*interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário*”, garanta os princípios de realização da despesa pública de eficácia, economia e eficiência e contribua para a promoção da transparência, da prestação de contas e da responsabilidade (*accountability*) da gestão pública.
138. E isto era (e é, enquanto o ACC estiver em vigor), em grande medida possível: a cláusula 17.1 do ACC estabelece que o pedido do NB deve ser acompanhado de “*evidência demonstrativa das perdas líquidas e do cumprimento da condição de capital (determinando esta o défice de capital e ambas o valor a pagar), na extensão requerida pela parte pagadora, sob o estabelecido na cláusula 19*” (sublinhado nosso) e apesar desta cláusula 19 limitar os pedidos de informação sobre ativos não ACC, só admitindo esses pedidos se o impacto sobre o valor líquido dos ativos do Grupo NB for superior a 25 milhões de euros. Mesmo com essa limitação, que não prevalece sobre aqueles desígnios da boa gestão das finanças públicas, o FdR podia ter exercido maior e melhor escrutínio. Mais, o NB não podia também recusar as obrigações de transparência, prestação de contas e responsabilidade que impendem sobre aqueles que recebem dinheiros públicos e valores públicos na medida necessária ao controlo, por quem paga, da correção económica e financeira da aplicação desses dinheiros e valores, para além do controlo da legalidade e regularidade dessa aplicação.
139. Como consta do Relatório 7/2021 (§271), a “*salv guarda do interesse e do dinheiro público também impõem que o cálculo deste apoio não reembolsável (considerado auxílio de Estado pela CE) seja demonstrado em termos compatíveis com os de um processo de financiamento público, suscetível de ser auditado e chamado a prestar contas, designadamente, no que respeita à sua adequação e transparência*”.

2.7. Título 5 – “Outros comentários relevantes” – desenvolvimento (65/132)

“5.1. Sobre a alegação de que foram superadas as metas fixadas nos compromissos assumidos pelo estado e a sugestão de que talvez tivesse sido possível uma redução mais lenta de ativos não produtivos” (65/72)

140. Sobre o **ponto 3.5.1 do Relatório**, o FdR refere que a *“auditoria identificou – corretamente – a influência decisiva do agravamento das exigências regulatórias, a partir de 2018, na tendência de redução registada pelo Novo Banco”, “que essa redução visou dar cumprimento às orientações fixadas pelo Banco Central Europeu” e que “o NB tem vindo a superar as metas de redução de ativos e de desinvestimento assumidos pelo Estado português”, donde a auditoria retira que “[u]ma estratégia de redução menos rápida (mas mais rentável) era conciliável com os compromissos assumidos pelo Estado português no âmbito da operação de venda e com o prazo de vigência do Acordo de Capitalização Contingente”. Daí a auditoria reportar que “[o] recurso ao mecanismo de capitalização contingente pelo Novo Banco, sem contrapartida, tem eliminado os impactos negativos das operações no capital do banco e tem promovido a prossecução de objetivos de redução de ativos não produtivos mais ambiciosos do que os assumidos pelo Estado perante a Comissão Europeia” o que, alega o FdR, “não tem correspondência com a realidade dos factos”. Porque, alega, “uma estratégia de redução menos rápida (a tal estratégia denominada de “wait and see”, própria do passado, como a classifica o artigo do BCE acima referenciado) não seria compatível com as obrigações regulamentares do Novo Banco, que, nos termos do contrato, têm importância reforçada. Também não se pode daí extrair que foi o recurso ao mecanismo de capitalização contingente que promoveu uma redução mais rápida, como impropriamente se afirma nas conclusões”.*
141. Alega, também, não encontrar *“nenhuma fundamentação, ou sequer invocação de razões, que permitam que se sugira, como se faz no parágrafo 195, que uma redução “menos rápida” de NPL teria sido “mais rentável”” e que “poderia até ser a própria sustentabilidade do banco que estaria em risco, num quadro em que o banco (...) se se vê obrigado a aceder aos mercados financeiros para a obtenção de financiamento para cumprimento de exigências regulatórias (nomeadamente as relativas aos MREL) e num quadro macroeconómico substancialmente mais adverso do que nos anos antecedentes, devido ainda aos efeitos da pandemia e, agora, aos efeitos da invasão da Ucrânia pela Federação Russa, num quadro ainda agravado pela subida da inflação. E poderia ser também colocada em risco a capacidade do banco em financiar a economia e a sua capacidade em acomodar os efeitos advenientes das moratórias concedidas no quadro da resposta à pandemia, com prejuízo, também por essa via, para o interesse público”.*

Apreciação

142. O FdR contesta as observações da auditoria seguintes:

- ◆ *“Anualmente, o NB tem vindo a superar as metas de redução de ativos e de desinvestimento assumidos pelo Estado português” (§137 do Relatório);*
- ◆ *“uma estratégia de redução menos rápida (mas mais rentável) era conciliável com os compromissos assumidos pelo Estado português no âmbito da operação de venda e com o prazo de vigência do Acordo de Capitalização Contingente” (§195 do Relatório);*
- ◆ *“O recurso ao mecanismo de capitalização contingente pelo Novo Banco, sem contrapartida, tem eliminado os impactos negativos das operações no capital do banco e tem promovido a prossecução de objetivos de redução de ativos não produtivos mais ambiciosos do que os assumidos pelo Estado perante a Comissão Europeia” (caixa de texto anterior ao §137 e §333 do Relatório).*

143. Alega o FdR que a auditoria não “verteu” nas conclusões a influência das exigências regulatórias na redução de ativos do NB, que “não está sustentado” que uma estratégia de redução menos rápida seria mais rentável e que o mecanismo de capitalização contingente “possibilitou”, mas não “promoveu”, a prossecução de objetivos de redução de ativos mais ambiciosos do que os assumidos pelo Estado perante a CE.

144. Ora, o que sustenta as observações e conclusões da auditoria é esta ter verificado que, não obstante as exigências regulatórias:

- ◆ *A “elaboração dos planos é da responsabilidade dos órgãos de gestão das instituições financeiras, sendo aprovados pelo Conselho Geral e de Supervisão, no caso do NB, e submetidos, anualmente, ao supervisor que aprecia a sua ambição e a sua credibilidade” (§147 do Relatório).*
- ◆ *São diversas as estratégias de redução de ativos ao dispor dos órgãos de gestão das instituições financeiras e o NB optou essencialmente por estratégias de reduções ativas, como vendas e desreconhecimento de ativos (“write-off”), em detrimento de outras como as curas (transição de não produtivos para produtivos, com base no cumprimento voluntário do devedor) e as recuperações (recebimento do montante em dívida) (§146 do Relatório).*
- ◆ *A declaração do próprio BdP³⁵⁸ de que “a decisão de cada banco relativamente ao ritmo de redução de NPL tem em conta o impacto negativo que a venda de carteiras de NPL pode ter sobre o seu capital”.*

³⁵⁸ <https://www.bportugal.pt/page/npl-porque-e-importante-os-bancos-reduzirem-o-montante-de-creditos-nao-produtivos>.

- ◆ A disponibilização de um mecanismo de capitalização, cuja utilização nem o ACC, nem a sua execução, protegeram, através da criação e implementação de um sistema de controlo que salvaguardasse os *“interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário”*, garantisse os princípios de eficácia, economia e eficiência na realização da despesa pública e contribuísse para a promoção da transparência, da prestação de contas e da responsabilidade (*accountability*).

145. Por outro lado, nas situações de venda em carteira analisadas não foi demonstrado que a estratégia de redução de ativos prosseguida era a que assegurava a minimização das perdas/maximização do valor dos ativos (§§153-162 do Relatório, matéria também apreciada nos §§116 a 122 do presente Anexo), tendo a auditoria recolhido evidência de os compradores das carteiras de imóveis terem obtido mais-valias de 64% (Viriato) e 60% (Sertorius) e de as perdas das vendas de imóveis em carteira serem reconhecidas pelo próprio NB (§§190-195 do Relatório).
146. Ou seja, sem demonstração da sua racionalidade económica, designadamente em quanto é que a manutenção dos ativos em balanço, executando outras estratégias de redução, custaria a mais ao NB (e ao FdR) e afetaria a sustentabilidade do NB, não há base para concluir que, face aos compromissos assumidos pelo Estado português, ao prazo de vigência do ACC e à margem de discricionariedade do NB na definição dos planos de redução de ativos, apesar das exigências regulatórias, a estratégia de redução de ativos implementada foi a que melhor prosseguiu o interesse público.
147. O FdR ignora a evidência obtida pela auditoria sobre a discrepância entre os valores de venda e os valores contabilísticos líquidos dos ativos (§151 do Relatório), não obstante serem estes os que o FdR entende refletirem *“a melhor estimativa dos valores a receber”* (§§29 e 32 da pronúncia), e sobre a venda granular de imóveis ser mais rentável do que a venda em carteira (§§196-195 do Relatório). Já a auditoria não pode ignorar que o Estado português, no âmbito do processo de venda do NB e de aprovação dos auxílios de Estado, assumiu, com base no plano de reestruturação elaborado pelo comprador privado de 75% do capital do NB, compromissos de redução de ativos cujo objetivo final era a sustentabilidade do NB, nem que este, invocando exigências regulatórias, superou as metas estabelecidas, com perdas decorrentes de decisões da sua gestão, que envolveram ativos ACC sob escrutínio do FdR, as quais, até 31/12/2021, oneraram as finanças públicas em 3,4 mil milhões de euros, sem ter sido demonstrada a eficácia, economia e eficiência dessa despesa pública.

“5.3. Sobre o registo de provisões e imparidades” (75/80)

148. Consta do §331 do Relatório: *“As opções do Novo Banco sobre provisões para perdas aumentaram o recurso ao mecanismo de capitalização contingente. Sendo o quadro contabilístico em vigor compatível com metodologias, pressupostos e processos alternativos para expressar a prudência necessária, a discricionariedade permitida ao NB, na “mutualização” do risco subjacente ao mecanismo de capitalização contingente, não incentivou a análise de opções por parte dos gestores e permitiu-lhes constituir provisões para perdas superiores às que foram constituídas por outras instituições financeiras”.*
149. Alega o FdR faltar *“evidência da existência de uma prática generalizada de constituição, pelo Novo Banco, de provisões superiores às que foram constituídas por outras instituições de crédito (...) deteta[ndo]-se apenas uma situação em que, na opinião da auditoria, o Novo Banco registou, para o mesmo conjunto de ativos, perdas superiores do que outras instituições de crédito. Essa situação vem relatada no “Caso Prático 2”, relativo aos fundos de reestruturação”.* Alega, também, competir *“às autoridades de supervisão prudencial, no caso o Banco Central Europeu, avaliar se as imparidades e provisões são apropriadas e mensuradas atempadamente”* e não ser *“admissível, à luz do regime contabilístico e prudencial aplicável, que o registo de provisões e imparidades tivesse a interferência de entidades terceiras à instituição de crédito e tivesse em consideração outras motivações que não o reflexo adequado e prudente dos riscos subjacentes”.* Alega ainda: *“A hipótese de (...) entidade terceira – no caso, o Fundo de Resolução (...) intervir no processo de determinação das perdas esperadas, sobrepondo-se à opinião do órgão de administração, do revisor oficial de contas ou da autoridade de supervisão prudencial, constituiria uma violação grave do direito nacional e da União Europeia e das boas práticas internacionalmente aceites em matéria de governo interno e de gestão do risco”.*

Apreciação

150. O FdR contesta observações e conclusões dos **pontos 3.4.2, 3.4.3 e 3.4.4 do Relatório** que dão conta da margem de subjetividade dos gestores do NB na aplicação das normas contabilísticas sobre provisões para perdas e valorização de ativos. Porém, essa “subjetividade” é ilustrada com o **Caso Prático 1**, referente à não aplicação da contabilidade de cobertura, e com o **Caso Prático 2**, referente à reavaliação dos Fundos de Reestruturação, pois, mesmo com base em orientações do BCE, a decisão sobre a metodologia da avaliação das participações do NB nos Fundos de Reestruturação é dos gestores do NB.

151. Não se questiona a falta de competências do FdR em matéria prudencial, mas a não implementação de procedimentos de controlo do financiamento público que tem sido realizado, para garantir o escrutínio, pela entidade responsável pelos pagamentos, das decisões de gestão e a exigência da sua fundamentação, quer face aos objetivos de recuperação e sustentabilidade do NB, quer face à finalidade de minimização do recurso ao mecanismo de capitalização contingente. É que, ao contrário das restantes instituições de crédito, o NB tem sido objeto de financiamento público, o que o faz incorrer em obrigações de transparência, de prestação de contas e de responsabilidade típicas da gestão pública que não foram acauteladas pelo Governo, nos compromissos assumidos pelo Estado perante a CE, pelo BdP, na negociação do ACC, e pelo FdR, na sua execução.

“5.6. Sobre as perdas relativas à companhia de seguros GNB-Vida” (86/97)

152. Alega o FdR que a *“análise apresentada no Caso Prático 3, a respeito da operação de venda da companhia de seguros GNB-Vida, contém omissões muito relevantes e imprecisões que põem seriamente em causa as conclusões da auditoria, a saber:*

i. Não refere o papel do Fundo de Resolução na minimização das perdas, e, portanto, no correspondente recurso ao Fundo de Resolução, medido em 42 milhões de euros”.

“ii. Desconsidera fatores relevantes na perda de valor da companhia, já identificados, por exemplo, na auditoria especial realizada nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro.”

“iii. Atribui ao Governo, ao Banco de Portugal e ao Fundo de Resolução responsabilidades que não têm quanto aos factos ali relatados, por não estar ao alcance dessas entidades, à luz das suas atribuições legais ou contratuais, atuar nos termos sugeridos pela auditoria”.

“iv. Não descreve corretamente as análises e a monitorização desenvolvidas pelas equipas do Fundo de Resolução, daí resultando um juízo infundado”.

“v. Contém erros objetivos sobre os factos relatados”.

Apreciação

153. Consta do relatório: *“Em setembro de 2019, o FdR tomou conhecimento da estimativa de preço a pagar pelo comprador com base no mecanismo de ajustamento acordado, 81 milhões de euros, transmitindo ao NB que “não seria aceitável que a transação se concluísse por aquele preço, pelo que seria elevada a probabilidade de o Fundo de Resolução manifestar a sua oposição à operação, a menos que existisse uma revisão material do preço””.*

154. Desde a integração da companhia de seguros de vida do Grupo BES no Grupo NB que os indicadores da mesma se degradaram, com impactos negativos no NB (entre 2014 e 2016, a imparidade do *Goodwill* da seguradora foi de 100%, representando 234,6 milhões de euros de perdas; durante o período de vigência do ACC e até à sua venda registou perdas de 349 milhões de euros). Estas perdas foram suportadas por financiamento público (em 2014, pela capitalização do banco; a partir de 2017, pelo ACC) sem terem sido identificados os responsáveis por essas perdas, nem desencadeados as ações necessárias para imputar as perdas aos seus responsáveis, como reportado no Relatório 7/2021, nem foi acatado o aí recomendado ao FdR nesse sentido.
155. O relatório da auditoria especial, que o FdR refere nas suas alegações, relata factos ocorridos no período em que a seguradora integrava o Grupo BES, sem que estabeleça uma relação causal entre esses factos e a perda de valor da GNB Vida. Tendo a auditoria do Tribunal de Contas questionado o FdR sobre se um dos factos também mencionado na auditoria especial estava relacionado com as perdas registadas pelo NB, o FdR não respondeu, alegando que *“na sua qualidade de acionista, ainda que acionista único, não dispôs de competências de gestão”* e remeteu para o relatório da auditoria especial. Sendo o FdR a entidade responsável pelo apoio financeiro às medidas de resolução, está sujeita às obrigações de controlo que impendem sobre as entidades que realizam despesa pública, pelo que, face às perdas da GNB Vida, devia ter instituído procedimentos de controlo sobre a origem dessas perdas e os respetivos responsáveis, reduzindo o risco moral de desviar o foco da imputação das perdas verificadas no BES e no NB aos seus responsáveis, para onerar os contribuintes ou os clientes bancários.
156. A imputação de responsabilidades ao Governo, ao Banco de Portugal e ao Fundo de Resolução é explicada no relatório da auditoria, com base na sua responsabilidade na definição e implementação das medidas de resolução, tendo sido verificado, com base nos relatórios e contas da seguradora, que a indefinição quanto ao seu futuro e a morosidade da realização dos processos de venda, primeiro do NB e depois da própria GNB Vida, tiveram impactos negativos na sua atividade.

“5.7. O (incorreto) pressuposto de que as perdas ocorridas em vendas de ativos constituem indício de que o princípio de minimização de perdas não foi respeitado” (98/100)

157. Sobre o *ponto 3.5. do Relatório*, o FdR alega que o *“facto de serem registadas perdas em processos de vendas de ativos não é, em si mesmo, critério para se apurar se, e em que medida, as perdas foram minimizadas”* sendo *“uma ocorrência relativamente comum no mercado de venda de NPLs a nível europeu”*.

Apreciação

158. Os critérios de auditoria constam dos seus termos de referência, competindo ao Tribunal a sua definição, em conformidade com métodos e técnicas de auditoria constantes dos seus manuais.
159. O que a auditoria revela é não estar demonstrado, nos processos de venda em carteira analisados e conforme §§153-162 do *Relatório*, que a estratégia utilizada para reduzir ativos não produtivos foi a que minimizou as perdas. Como ali referido *“face à necessidade de cumprir os requisitos prudenciais de redução de ativos não produtivos, (...) a análise quantificada dos custos e benefícios de cenários alternativos [foi] suplantada pela necessidade de redução rápida dos ativos não produtivos, sem ter sido inequivocamente demonstrado que a estratégia de redução de ativos prosseguida era a que assegurava a minimização das perdas/maximização do valor dos ativos”*.
160. É o próprio FdR a reconhecer que o valor contabilístico líquido dos ativos corresponde à *“melhor estimativa dos valores a receber”*. Assim, como referido, o racional de realizações (nas situações analisadas, das vendas) abaixo desse valor tem de ser demonstrado devido, não ao consumo de capital gerado pela atividade do NB, mas ao capital público disponibilizado pelo ACC. E é este que exige a implementação de procedimentos que garantam a transparência, prestação de contas e responsabilização típicas da gestão pública, bem como afasta a comparação das perdas do NB com as de instituições análogas.

“5.9. Sobre as alegadas fragilidades em processos de venda de ativos” (105/109)

161. Sobre os processos de venda em carteira pelo NB (*ponto 3.5.4 do Relatório*), alega o FdR que a auditoria *“tece um conjunto de observações que se mostram incompletas, incorretas, imprecisas ou que não têm fundamento face à realidade em que o Novo Banco opera, como instituição de crédito significativa na União Bancária”*. Segundo o FdR, as *“situações (...) referidas refletem práticas generalizadamente observadas no mercado internacional de transação de ativos em carteira, no qual, aliás, a escala também é importante para atrair investidores, e não o contrário”* e a *“auditoria não esclarece se considera se os processos de venda em causa se fizeram de acordo com as práticas de mercado e se foram, ou não, competitivos. Opta por identificar alegadas fragilidades, com base num quadro de referência que não está identificado e sem identificação também da evidência que suporta as suas observações”*.

Apreciação

162. Apesar de ser a entidade pública responsável pelo financiamento público do NB, o FdR não contesta os procedimentos realizados pelo NB com base no gasto de dinheiros e valores públicos (despesa pública) estar subordinado aos princípios da eficácia, economia e eficiência.
163. Num mercado cujas falhas são conhecidas, é dever do NB implementar procedimentos que minimizem os riscos decorrentes de tais falhas, designadamente o risco de apresentação de preços não competitivos, que contribuem para o registo de perdas e a respetiva imputação ao FdR. E essas falhas “reflet[irem] práticas generalizadamente observadas no mercado internacional de transação de ativos em carteira” só reforça a necessidade dos referidos procedimentos.

“5.10. Sobre a hipotética ocorrência de transações com partes relacionadas com a Lone Star” (177/115)

164. Sobre a observação constante do **ponto 3.6.2. do Relatório**, o FdR alega que, além de “*não s[erem] conhecidos indícios de que tenham existido transações entre o Novo Banco e entidades relacionadas com o Grupo Lone Star*”, existem “*elementos que permitem alicerçar a convicção de que as entidades que têm vindo a adquirir carteiras de ativos ao Novo Banco não se encontram em relação de grupo com a Lone Star, a saber:*
- ◆ *A identidade dos adquirentes das carteiras de ativos (...);*
 - ◆ *A diversidade dos adquirentes em diferentes processos (...);*
 - ◆ *A elevada participação de investidores nos diferentes processos de venda (...);*
 - ◆ *A natureza dos processos de venda (...);*
 - ◆ *As análises e pareceres do Departamento de Compliance do Novo Banco quanto à identificação dos compradores dos ativos e do risco de contraparte e eventual relação com entidades do Grupo Lone Star (...).”*

Apreciação

165. Os critérios de identificação dos beneficiários efetivos estabelecidos na Lei 83/2017, de 18/08, são critérios mínimos, nada impedindo que o NB implemente critérios mais restritivos do que os estabelecidos naquela legislação, considerando a proibição, estabelecida no ACC, de transações com membros do Grupo Lone Star e os deveres de transparência a que está obrigado em virtude de ser beneficiário de financiamento público.

“5.11. Sobre o pedido de pagamento referente a 2021” (116/119)

166. Alega o FdR: *“os dados ao dispor do Fundo de Resolução permitem já concluir que não é devido qualquer pagamento por parte do Fundo de Resolução com relação às contas do Novo Banco relativas a 2021”, pelo que “não se justifica, de todo, a menção (...) de que existe o risco de o Fundo de Resolução validar o pedido apresentado pelo Novo Banco sem avaliação completa dos atos de gestão com impacto nesse montante e de, por isso, incorrer em desnecessário dispêndio de recursos públicos”.*

Apreciação

167. Enquanto subsistir um pedido pendente do NB, sem demonstração do cálculo do valor pedido, subsiste o risco desse pedido se materializar em incumprimento, então reiterado, da recomendação do Relatório 7/2021 sobre a demonstração desse cálculo. Até porque o FdR alega, infundadamente, que cumpriu essa recomendação (*ver ponto 2.6 do presente anexo*).

“5.13. Sobre as possíveis compensações ao abrigo do princípio NCWO” (122/125)

168. Alega o FdR que a auditoria contém *“um conjunto de imprecisões, incorreções ou incompletudes que urge corrigir, pois nunca o Banco de Portugal concluiu (como nem poderia ter concluído) serem nulas as expectativas de recuperação dos acionistas e credores do Banco Espírito Santo”.* Alega, também, serem *“imprecisas as referências feitas (...) sobre as projeções do Fundo de Resolução relativamente ao reembolso da sua dívida. (...) os valores utilizados pelo Fundo de Resolução naquelas estimativas quanto a eventuais compensações a pagar, bem como a data utilizada como hipotético termo do processo de liquidação judicial do BES são meras hipóteses de trabalho (...). Neste sentido, seria, aliás, aconselhável, que fosse protegida a natureza confidencial daqueles dados”.*

Apreciação

169. Para além das responsabilidades contingentes resultantes do ACC, a auditoria revela mais situações suscetíveis de gerar responsabilidades para instituições públicas, como a do impacto nas contas do FdR decorrente do princípio *“no creditor worse off” (NCWO)*, no âmbito da resolução do BES.

170. Enquanto autoridade de resolução, o BdP, nos termos do disposto no RGICSE³⁵⁹, promoveu a realização de uma avaliação independente e concluiu que, para efeitos do princípio “no creditor worse off”, a estimativa de recuperação é de zero para os créditos subordinados dos acionistas e credores do BES e que a estimativa de recuperação dos créditos comuns é de 31,7%.
171. Concluiu, também, encontrar-se a estimativa de recuperação dos créditos comuns fortemente condicionada por indeterminações e incertezas, nomeadamente quanto (i) ao facto de “*subsistirem importantes e complexas questões jurídicas quanto à determinação do eventual direito a uma compensação ao abrigo do princípio “no creditor worse off”*”, (ii) ao “*perímetro de credores*” e (iii) ao “*montante dos respetivos créditos elegíveis*” pelo princípio em apreço (reconhecendo existirem, em número significativo, pedidos de indemnização de credores potencialmente inelegíveis), bem como (iv) quanto ao montante da “*recuperação que previsivelmente será obtida pelos credores do BES cujos créditos nunca foram transferidos para o Novo Banco*” e que são créditos privilegiados (v.g. despesas suportadas pelo FdR no quadro da resolução do BES).
172. Acrescenta, ainda, que “*o eventual reconhecimento dos créditos reclamados pelo Fundo de Resolução, só por si – atenta a sua natureza privilegiada e a sua magnitude – é suscetível de afetar muito significativamente os valores a recuperar em sede de processo de liquidação pelos demais credores do BES*”.
173. Ora, estas conclusões revelam expectativas nulas ou quase nulas para compensação de credores e acionistas do BES, ao abrigo do princípio “no creditor worse off”.
174. O reportado sobre as projeções do FdR quanto ao reembolso da sua dívida decorre da informação recebida do próprio FdR – os montantes estimados para as responsabilidades ao abrigo do princípio “no creditor worse off” e a data estimada para o término do processo judicial de liquidação do BES. Tratando-se de cenários hipotéticos, também se citou a “*incerteza que afeta muitas destas variáveis*”.

“5.16. Sobre a diluição da participação do FdR no NB” (131/132)

175. Sobre o *ponto 3.9.5 do Relatório*, o FdR atualiza “*a estimativa quanto ao nível até ao qual poderá ser reduzida a participação do Fundo de Resolução no Novo Banco, pelo efeito agregado da aplicação do REAID tendo em conta os prejuízos do Novo Banco no período de 2015 a 2020*” para “*9,05%, em contrapartida de uma participação do Estado que se estima que poderá chegar até aos 15,95%*”.

³⁵⁹ Artigo 145-H, n.º 4 (redação em vigor à data da aplicação da medida de resolução do BES).

Apreciação

176. Também sobre esta estimativa importa assinalar que o reportado teve por base a resposta ao questionado pela auditoria sem, desde então, ter sido comunicada qualquer atualização.

2.8. Título 6 – “O acolhimento das Recomendações constantes do Relatório 7/2021, de abril de 2021” – desenvolvimento (133/156)

177. O FdR alega que as recomendações formuladas no Relatório 7/2021 foram acolhidas salvo *“situações em que subsiste um diferente entendimento quanto ao acolhimento das Recomendações ou em que não está ao alcance do Fundo de Resolução proceder nos termos recomendados pelo Tribunal de Contas”*.

178. Sobre, desde março de 2021, a CDFR funcionar apenas com dois dos três membros que a deveriam constituir, objeto do **ponto 3.8.2.4**, o FdR reconhece *“que o funcionamento da Comissão Diretiva com a plenitude dos seus membros é, efetivamente, importante e que, por essa razão, têm sido desenvolvidos esforços no sentido do preenchimento da vaga existente”*.

Apreciação

179. Reitera-se que a generalidade das recomendações formuladas no Relatório 7/2021 não foi acatada.

3. Banco de Portugal

180. A resposta recebida do BdP tem estrutura e conteúdos semelhantes aos da resposta recebida do FdR. É formada por “Sumário” (seis páginas) e desenvolvimento (121 páginas, com o índice). No “Sumário”, o BdP alude ao objeto da auditoria e sintetiza o que pretende com a sua pronúncia e parte dessa pronúncia. O desenvolvimento é composto por oito títulos, três dos quais (títulos 3, 5 e 6) integrando subtítulos. Os títulos são os seguintes:

“1. Sobre a salvaguarda do interesse público e a comprovação de que essa finalidade tem sido atingida pelo Banco de Portugal e pelo Fundo de Resolução”;

“2. A minimização do recurso ao Fundo de Resolução e a comprovação de que também esse objetivo tem sido assegurado”;

“3. A comprovação de que o controlo público tem sido objetivamente eficaz”;

“4. A comprovação de que foi demonstrado o cálculo do valor a pagar, em cada ano pelo Fundo de Resolução”;

- “5. Outros comentários relevantes”;
- “6. O acolhimento das Recomendações constantes do Relatório 7/2021, de abril de 2021”;
- “7. Outras imprecisões do Relato de Auditoria”;
- “8. Sobre as Recomendações preliminares do Relato de Auditoria”.

3.1. Remissão da apreciação

181. Como o conteúdo das alegações do BdP, na “*qualidade de autoridade de resolução*”, é, na maior parte, coincidente com o conteúdo das alegações do FdR, remete-se a sua apreciação para os pontos correspondentes da apreciação das alegações do FdR, conforme tabela seguinte, apreciando-se, em seguida, as alegações do BdP nos subtítulos 5.3 e 5.13, bem como a propósito do **§39 do Relatório**, as quais são distintas das alegações apresentadas pelo FdR.

BdP / FdR	Sumário	Título 1	Título 2	Título 3	Título 4	Título 5	Título 6
Apreciação	2.1 - 2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7	2.8

3.2. Subtítulo 5.3 – “Sobre a avaliação e valorização contabilística dos ativos”

182. Sobre a avaliação e valorização contabilística dos ativos no período compreendido entre a constituição do NB (2014) e a sua venda (2017), **ponto 3.3. do Relatório**, o BdP alega que “*é necessário (...) compreender os critérios que presidiram a definição, no contexto da resolução, do perímetro de ativos a transferir para o BES*”, concluindo que “*foram “deixados para trás”, no Banco Espírito Santo, somente os ativos cuja perspectiva de recuperação, de acordo com as informações disponíveis à data da resolução, era realmente exígua e/ou que tinham o potencial de gerar novas responsabilidades e/ou que eram reconhecidamente identificados como causadores do desequilíbrio financeiro em que o BES se encontrava*”.
183. De acordo com o BdP a “*transferência dos ativos para o Novo Banco permitia (...) que a recuperação dos ativos se fizesse pelo Novo Banco, no quadro da normal atividade bancária*”, garantindo “*que o valor que viesse a ser recuperado dos ativos do BES fosse apropriado pelo Novo Banco, em benefício dos credores transferidos e do Fundo de Resolução, e não em benefício da massa insolvente do BES, ou seja dos credores cujos créditos não foram transferidos para o Novo Banco e dos acionistas do BES*”.
184. Sobre a valorização dos ativos do BES e o registo de perdas adicionais após a sua resolução, o BdP alega que:

- ◆ “o balanço inicial do Novo Banco foi objeto de sucessivo e ortogonal escrutínio e que o valor pelo qual os ativos foram registados foi apurado com base numa avaliação independente”;
- ◆ “em 2014, o Banco de Portugal atuou com base no quadro legal vigente àquela data, e com a informação disponível”;
- ◆ “o balanço de abertura do Novo Banco [refletiu] os específicos ajustamentos de valorização identificados pelo avaliador independente”;
- ◆ “o registo superveniente de perdas nos ativos – ainda que confirme que os ativos em causa não geraram, de facto, o valor que deles se esperava que fosse obtido – não constitui, em si mesmo, indicador de inadequação nos registos contabilísticos à data de 03/08/2014 ou em 30/06/2016”;
- ◆ “No caso dos ativos do BES que foram transferidos para o Novo Banco, veio a constatar-se (...) a existência de diversas fragilidades no momento da originação das exposições, o que faz sujeitar os ativos em causa a um maior risco de ocorrência de perdas supervenientes, sem que isso signifique uma incorreção da valorização observada em cada momento”.

Apreciação

185. A inadequação da avaliação e valorização contabilística dos ativos, antes da data da venda do NB, é confirmada pela Decisão CE 2017, ao identificar deficiências na gestão do risco e no modelo de negócio do NB que colocavam em causa, não só a qualidade do crédito concedido antes da resolução do BES, mas também do concedido pelo NB, até 2016, já sob a responsabilidade de BdP e FdR. É também confirmada pela inspeção do BCE realizada no primeiro trimestre de 2016 e comunicada ao NB em 29/06/2017, cujo Relatório reporta “*inúmeras fraquezas generalizadas nos procedimentos do banco, suscitando dúvidas materiais sobre a correção dos níveis de exposições não produtivas [NPE], de incumprimento e de medidas de diferimento reportados internamente para efeitos de supervisão*”.
186. Ao atribuir o “risco de ocorrência de perdas supervenientes” nos “ativos transferidos do BES” a “*fragilidades no momento da originação das exposições*”, o BdP confirma a relevância do recomendado no Relatório 7/2021 e reiterado no Relatório do Tribunal intitulado “*No início de uma nova Legislatura – Contributo para a melhoria da gestão pública e da sustentabilidade das finanças públicas*”, para o FdR, enquanto financiador público, aplicar os princípios da transparência e da prestação de contas na comunicação periódica do impacto da resolução do BES e da venda do NB, “*imputa[ndo as] perdas verificadas no Banco Espírito Santo e no Novo Banco aos seus responsáveis (por ação ou por omissão)*”.

187. Como consta do §279 do Relatório, tal responsabilização “contribu[i] para maior transparência dos processos de financiamento público” e “visa a criação de condições para evitar que situações como as ocorridas no BES ou no NB se venham a repetir, eliminando ou reduzindo, assim, o risco moral de financiamento público do sistema financeiro e, conseqüentemente, o risco de insustentabilidade das finanças públicas pelo impacto que esse financiamento tem na despesa pública reduzindo, assim, o risco moral de perdas suscetíveis de virem a ser imputadas a responsáveis onerarem as finanças públicas”.

3.3. Subtítulo 5.13 – “Sobre o Alegado Conflito de interesses no Exercício da Função de Monitoring Trustee pela Mazars”

188. Sobre o §288 do Relatório, o BdP alega que “o trabalho conduzido pela Mazars a propósito da garantia de qualidade da auditoria especial ao Novo Banco (ao abrigo da Lei 15/2019, de 12 de fevereiro) revestiu um âmbito e natureza muito específico e circunscrito, que incidiu sobre ativos que não foram abrangidos pelos trabalhos da Mazars enquanto Monitoring Trustee”.

189. E acrescenta: “[d]e todo o modo, e a fim de minimizar qualquer tipo de risco de ocorrência ou mera percepção de conflito de interesses sobre esta matéria, o Banco de Portugal promoveu precisamente uma consulta específica junto da Comissão Europeia (...) previamente à designação da Mazars para efeitos daquele quality assurance, não tendo esta instituição europeia manifestado oposição a essa nomeação”.

Apreciação

190. Reitera-se ser condição para a designação de uma entidade, como Agente de Monitorização, não ter trabalhado com o NB ou com as autoridades portuguesas em matérias relacionadas com o NB³⁶⁰.

³⁶⁰ Compromisso #33 do Estado português: “One or more natural or legal person(s), independent from the Bank and not having worked previously with the Bank or the Portuguese authorities in matters connected to the Bank, proposed by Portugal and approved by the Commission and appointed and paid for by Novo Banco; the Monitoring Trustee will have the duty to monitor the full compliance with the Commitments on the basis of six-monthly reports (half year and full year) until the end of the Restructuring Period”.

3.4. Alegações sobre o §39 do Relatório (financiamento público do NB)

191. O BdP alega que a observação constante do §39 do Relatório é “imprecisa” por não referir que “a contribuição extraordinária sobre o setor bancário e as contribuições periódicas pagas ao Fundo de Resolução pelas instituições participantes – sendo receita do Estado – são efetivamente pagas pelo setor bancário, sobre o qual recai o esforço contributivo em causa” e que “aquela receita tem por exclusiva finalidade e propósito, nos termos da lei, ser destinada ao Fundo de Resolução, pelo que, sendo receita do Estado, a sua existência está intrinsecamente ligada à necessidade de financiar o Fundo de Resolução”. Segundo o BdP: “Esse dado é relevante e não deveria ser omitido porque, como o Banco de Portugal já referiu anteriormente, a despesa pública realizada com os pagamentos feitos pelo Fundo de Resolução ao Novo Banco tem como específica contrapartida aquela receita pública, a obter durante um período de tempo mais longo, com o propósito específico de financiar a despesa em causa e assegurar, a prazo, a “neutralidade” da medida de resolução para as contas públicas”.

Apreciação

192. A natureza pública do financiamento do NB pelo FdR consta das conclusões do Relatório 7/2021. Após o empréstimo contraído em 2021, para pagar 429 milhões de euros ao NB, o FdR já estima que o reembolso dos empréstimos, de 2.130 milhões de euros, concedidos pelo Estado português se prolongue, pelo menos, até 2056 (ver §§324-325 do Relatório).
193. A necessidade de financiar o FdR, através de empréstimos, para este, por sua vez, financiar perdas do BES e do NB através de apoio não reembolsável (despesa pública), consubstancia o risco moral de desviar o foco da imputação dessas perdas aos seus responsáveis, para onerar os contribuintes ou os clientes bancários (estes genericamente designados por “setor bancário” pelo BdP).
194. A manutenção, desde 2011 e pelo período de tempo necessário para a liquidação dos empréstimos do FdR, da contribuição extraordinária sobre o setor bancário (CSB), uma receita do Estado consignada ao FdR, contraria a regra da não consignação, consagrado no artigo 16.º da Lei do Enquadramento Orçamental, nos termos do qual as normas que consignem receitas a determinadas despesas (no caso, as normas referentes à CSB) têm carácter excecional e temporário.

4. Ministério das Finanças

195. A resposta recebida do Ministério das Finanças (MF) é composta por 12 páginas, integrando 7 títulos por referência a pontos do Relatório de Auditoria e um de Conclusões:

- I. 1. Enquadramento;
- II. 3.1. Financiamento público próximo do previsto;
- III. 3.4. Inadequado reconhecimento de perdas nos ativos;
- IV. 3.5. Venda de ativos com perdas;
- V. 3.7. Práticas com impacto no acionamento do mecanismo;
- VI. 3.8. Controlo público ineficaz;
- VII. 3.10. Impacto negativo das medidas de resolução do Fundo de Resolução;
- VIII. Conclusões.

4.1. Título III – Alegações sobre o ponto 3.4. do Relatório “Inadequado reconhecimento de perdas nos ativos

196. O MF alega que o “principal risco a que o Fundo de Resolução se encontra exposto é o risco de depreciação dos ativos CCA, o qual depende da evolução da situação económica e financeira dos mesmos e da sua expressão na contabilidade”, que em matéria de provisões “os principais intervenientes são o órgão de gestão (e de fiscalização), o auditor da instituição e ainda o respetivo supervisor prudencial” e que a “intervenção do Fundo de Resolução no âmbito do CCA tinha que ser enquadrável e admissível na legislação da União Europeia e nacional, a qual não pode ser derogada por via contratual ou nos auxílios de Estado”.

Apreciação

197. O que está em causa é a não implementação de procedimentos de controlo do financiamento público que tem sido realizado, para garantir o escrutínio, pela entidade responsável pelos pagamentos, das decisões de gestão e a exigência da sua fundamentação, quer face aos objetivos de recuperação e sustentabilidade do NB, quer face à finalidade de minimização do recurso ao mecanismo de capitalização contingente. É que, ao contrário das restantes instituições de crédito, o NB tem sido objeto de financiamento público, o que o faz incorrer em obrigações de transparência, de prestação de contas e de responsabilidade típicas da gestão pública que não foram acauteladas pelo Governo, nos compromissos assumidos pelo Estado perante a CE, pelo BdP, na negociação do ACC, e pelo FdR, na sua execução.

4.2. Título IV – Alegações sobre o Ponto 3.5 do Relatório “Venda de ativos com perdas”

198. O MF alega que “o Governo não podia intervir na condução ou definição estratégica de um ativo do Novo Banco” e que, “em processos desta natureza, a decisão de não oposição da Comissão Europeia está normalmente condicionada à implementação de medidas de limitação das distorções da concorrência, incluindo, designadamente, o desinvestimento em ativos, sendo tradicionalmente exigida a concentração da entidade no seu principal setor de atividade, abandonando a participação noutros setores de atividade (como era o caso da atividade seguradora no contexto do Novo Banco)”.

Apreciação

199. Desde a integração da companhia de seguros de vida do Grupo BES no Grupo NB que os indicadores da mesma se degradaram, com impactos negativos no NB (entre 2014 e 2016, a imparidade do *Goodwill* da seguradora foi de 100%, representando 234,6 milhões de euros de perdas; durante o período de vigência do ACC e até à sua venda registou perdas de 349 milhões de euros). Estas perdas foram suportadas por financiamento público (em 2014, pela capitalização do banco; a partir de 2017, pelo ACC) sem terem sido identificados os responsáveis por essas perdas, nem desencadeados as ações necessárias para imputar as perdas aos seus responsáveis, como reportado no Relatório 7/2021, nem foi acatado o aí recomendado ao FdR nesse sentido.

200. Desde 2014, os sucessivos Governos, em representação do Estado Português, viabilizaram o financiamento público do NB (com 8.305 milhões de euros de despesa pública paga pelo FdR, até 31/12/2021) como participantes ativos nos processos de resolução do BES e de venda de 75% do capital do NB, contribuindo ainda, através dos compromissos assumidos perante a CE, para a definição estratégica dos ativos do NB. Esta intervenção confere-lhes responsabilidade nos resultados de ambos os processos.

4.3. Título VI – Alegações sobre o Ponto 3.8 do Relatório “Controlo Público Ineficaz”

201. Sobre o §288 do Relatório, o MF alega que “foi acolhida a proposta do Banco de Portugal relativamente à realização de um exercício de garantia de qualidade, seguindo-se a indicação do Banco de Portugal, conforme previsto na Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro”.

202. Alega, ainda, que à “data, foi dado conhecimento à Comissão Europeia, pelo Banco de Portugal, do enquadramento e contexto dessa indicação, não tendo conhecimento e informação de oposição da Comissão Europeia a essa indicação”.

Apreciação

203. Reitera-se ser condição para a designação de uma entidade, como Agente de Monitorização, não ter trabalhado com o NB ou com as autoridades portuguesas em matérias relacionadas com o NB³⁶¹.

³⁶¹ Compromisso #33 do Estado português: “One or more natural or legal person(s), independent from the Bank and not having worked previously with the Bank or the Portuguese authorities in matters connected to the Bank, proposed by Portugal and approved by the Commission and appointed and paid for by Novo Banco; the Monitoring Trustee will have the duty to monitor the full compliance with the Commitments on the basis of six-monthly reports (half year and full year) until the end of the Restructuring Period”.