

Projeto de Lei n.º 419/XIV/1.ª (IL)

Condiciona a utilização de verbas públicas relativas à TAP à sua aprovação prévia pela Assembleia da República.

Data de admissão: 3 de junho de 2020

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**

Elaborado por: Luís Martins (DAPLEN), Sandra Rolo (DILP) e Ângela Dionísio (DAC)

Data: 19 de junho de 2020

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A iniciativa ora apresentada visa condicionar a utilização de verbas públicas a favor dos TAP-Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, S A. (TAP), à aprovação prévia da Assembleia da República.

Na exposição de motivos, identificam-se os fundamentos desta iniciativa, que a seguir se sintetizam:

- Foram sendo noticiados valores sucessivamente mais elevados para cobrir as necessidades de financiamento da TAP resultantes da cessação de atividade imposta pela crise pandémica: de 350 milhões de euros, em abril, até 1200 milhões de euros, em maio.
- O atual ambiente de conflitualidade entre o acionista Estado e os acionistas privados tem consequências negativas para a imagem da empresa, com as subsequentes implicações na sua desvalorização e na menor atratividade para os investidores.
- A auditoria do Tribunal de Contas ao processo de recomposição do capital social da TAP SGPS¹, publicada em 2018, conclui que houve vários prejuízos para o interesse nacional, quer na privatização parcial, quer na recompra. No primeiro caso a auditoria conclui que “o Estado satisfez compromissos internacionais, viabilizou uma empresa considerada de importância estratégica, melhorou as contas da Parpública (€ 692 M) e assegurou a recapitalização pelo parceiro privado (€ 337,5 M), mas perdeu controlo estratégico e garantiu dívida financeira da empresa em caso de incumprimento (€ 615 M)”. Relativamente à operação de recompra, a auditoria afirma que o aumento da participação do Estado no capital social foi acompanhado pela diminuição dos correspondentes direitos económicos. Afirma-se também que a redução da participação da *Atlantic Gateway* no capital social foi acompanhada pelo acréscimo dos correspondentes direitos económicos.

¹ [Relatório n.º 10/2018](#), elaborado a pedido da Assembleia da República
Projeto de Lei n.º 419/XIV/1.ª (IL)
Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

- Acresce que o Estado passou a “assumir maiores responsabilidades na capitalização e no financiamento da empresa”, tendo ficado fora da comissão executiva.

A condicionalidade inscrita na presente iniciativa abrange empréstimos, concessão de garantias públicas a empréstimos, aumento de capital, compra de ações, conversão de obrigações em ações e nacionalização, tendo o proponente por objetivo que seja garantida a transparência e a boa afetação dos recursos públicos.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A TAP é titular de um longo percurso desde a sua [criação](#) no ano de 1945. Foi nacionalizada, por força do [Decreto-Lei n.º 205-E/75, de 16 de abril](#), dada a relevância do transporte aéreo salientada no n.º 1 do seu preâmbulo enquanto «(...) um importante valor estratégico nos domínios político, comercial e turístico, sendo essa atividade normalmente exercida em regime de monopólio», e transformada em empresa pública pelo artigo 1.º dos Estatutos da empresa Transportes Aéreos Portugueses definidos em anexo ao [Decreto-Lei n.º 469-A/75, de 28 de agosto](#), cujos estatutos enquanto empresa pública foram substituídos pelos promulgados em anexo ao [Decreto-Lei n.º 471-A/76, de 14 de junho](#) modificado pelo [Decreto-Lei n.º 414-A/77, de 30 de setembro](#).

Como estatuí o n.º 1 do artigo 1.º do [Decreto-Lei n.º 312/91, de 17 de agosto](#) ocorreu a conversão da natureza jurídica da TAP, E. P., de pessoa coletiva de direito público para pessoa coletiva de direito privado, com o estatuto de sociedade anónima de capitais maioritariamente públicos.

A partir do ano de 1998, a TAP - Transportes Aéreos Portugueses, S. A. foi alvo de um processo de reprivatização indireta do capital social, de acordo com o artigo 3.º do [Decreto-Lei n.º 122/98, de 9 de maio](#), alterado pelos [Decretos-Leis n.ºs 34/2000, de 14 de março](#) e [57/2003, de 28 de março](#), processo que integrou várias fases: a 1.ª consistiu na emissão de ações em operações de aumento do capital social e, na 2.ª verificou-se a alienação de ações em percentagem não superior a 10% do capital social, esta reservada aos trabalhadores da empresa.

Esta reprivatização, nos termos do artigo 2.º do [Decreto-Lei n.º 122/98, de 9 de maio](#), deu origem à constituição de uma sociedade gestora de participações sociais, a Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, S.A. ou TAP, SGPS, S.A.

Pelo [Decreto-Lei n.º 210/2012, de 21 de setembro foram aprovadas as 3.ª e 4.ª fases do processo de reprivatização indireta do capital social da TAP, SGPS, S.A.](#), concretamente, a 3.ª constituída por uma ou mais operações de aumento de capital da TAP - SGPS, S. A., a subscrever por um ou mais investidores, bem como pela alienação de ações representativas do capital social da TAP - SGPS, S. A., a um ou mais investidores e a 4.ª constituída por uma oferta pública de venda de ações representativas do capital social da TAP - SGPS, S. A..

Todavia, estas duas últimas fases não viriam a acontecer, isto é, não foi reprivatizada qualquer parte do capital social, dada a suspensão do processo instituída na [Resolução do Conselho de Ministros n.º 111-B/2012, de 28 de dezembro](#).

Por sua vez, o [Decreto-Lei n.º 181-A/2014, de 24 de dezembro](#) veio reforçar, no seu preâmbulo, a forte ligação da empresa ao país, «ligação essa que importa manter, afigurando-se por isso relevante privilegiar a manutenção do seu pendor característico enquanto «companhia bandeira». O Governo considera que o processo de reprivatização da TAP deverá respeitar a importância estratégica do chamado «hub nacional», como elo fundamental nas relações entre a Europa, a África e a América Latina, de que as operações aéreas da TAP são um elemento primordial, tendo igualmente presente a importância das ligações dentro do território nacional, em particular aquelas que asseguram a conexão entre o território continental e ilhas, as quais se mostram fundamentais para promover a coesão territorial e social e o desenvolvimento económico».

Tendo, ainda, o mesmo diploma legal revelado que, «importa ter presente o enquadramento regulatório e económico do mercado internacional em que a TAP atua e a situação económico-financeira da empresa. Face à impossibilidade de ser o Estado, enquanto acionista, a assumir a necessária recapitalização da TAP, o processo de reprivatização surge como a única via para atingir este objetivo, o qual é condição essencial para que a empresa possa prosseguir o seu esforço de investimento,

designadamente na renovação da frota, permitindo-lhe continuar a crescer e ser competitiva à escala global».

Nas Grandes Opções do Plano para 2015, no ponto 2.6 – Outras iniciativas com impacto orçamental», «2.6.1 – Programa de privatizações» da [Lei n.º 82-A/2014, de 31 de dezembro](#), menciona-se que o processo de reprivatização da TAP, S. A., será relançado assim que o Governo entenda que estejam reunidas as condições adequadas ao sucesso da operação relançamento do processo de reprivatização»² e a monitorização das condições de mercado³.

O processo da reprivatização indireta do capital social da TAP é abordado e desenvolvido em diversos atos normativos tais como:

- [Resolução do Conselho de Ministros n.º 4-A/2015, de 20 de janeiro](#), no Anexo I é aprovado o caderno de encargos da venda direta de referência respeitante e, no Anexo II são delimita as condições da oferta de venda a trabalhadores da TAP;
- [Resolução do Conselho de Ministros n.º 32-A/2015, de 21 de maio](#), determina a realização de uma fase de negociações para os proponentes que procederam à apresentação de propostas vinculativas no âmbito do processo de reprivatização da TAP - Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, S. A.;
- [Despacho n.º 5638-A/2015, de 27 de maio, da Ministra de Estado e das Finanças](#) através do qual é delimitado o período das negociações e o prazo final para a apresentação de propostas vinculativas melhoradas e finais no processo de processo de reprivatização da TAP - Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, S.A. para os agrupamentos SAGEF e Gateway; ~
- [Resolução do Conselho de Ministros n.º 38-A/2015, de 12 de junho](#) procede à seleção do agrupamento Gateway, constituído pela HPGB SGPS SA, e pela DGN Corporation que irá adquirir as ações representativas de até 61% do capital social da TAP - Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, S.A., as quais constituem objeto da venda direta;

² Pág. 19.

³ Pág. 44.

- [Resolução do Conselho de Ministros n.º 61-A/2015, de 20 de agosto](#), aprova no anexo a versão final revista do Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas - PETI3+, para o horizonte 2014-2020 que, no ponto «13 - Sector Aéreo e Aeroportuário», «13.2 – Privatização da TAP» afirma que, «(...) O Governo, em conjunto com os seus assessores, tem vindo a estudar um conjunto de alternativas com vista ao relançamento formal do processo assim que as condições de mercado o permitam.
A TAP, S.A. - negócio de aviação - continua a desenvolver o seu plano de negócios tendo registado no ano de 2013 uma melhoria significativa dos principais indicadores operacionais e financeiros»⁴.
- [Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2015, de 23 de outubro](#), aprova as alterações introduzidas à minuta do anexo 1.1.f) do Acordo de Venda Direta (o Acordo relativo à estabilidade Económico-Financeira da TAP) celebrado a 24 de junho de 2015, de modo a reforçar a sua eficácia na proteção do interesse público;
- [Resolução do Conselho de Ministros n.º 91-A/2015, de 12 de novembro](#), no seu preâmbulo anota que «face às sérias dificuldades que o Grupo TAP enfrenta no plano financeiro e de tesouraria, as quais têm vindo a agravar-se de forma preocupante, foi considerada necessária a introdução de alguns ajustamentos à minuta do anexo 1.1.f) ao Acordo de Venda Direta (o Acordo relativo à estabilidade Económico-Financeira da TAP)», por forma a dar como concluído o Acordo de Venda Direta e, por conseguinte assegurar a entrada imediata de fundos na empresa;
- [Resolução da Assembleia da República n.º 78/2016, de 2 de maio](#) que, na al. e) do seu n.º 1 impõe acautelar as consequências do processo de privatização da TAP - Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, S. A.;
- [Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2016, de 23 de maio](#), aprova os instrumentos jurídicos a celebrar entre a PARPÚBLICA - Participações Públicas (SGPS), S. A., e a Atlantic Gateway, SGPS, Lda., nomeadamente as minutas do Acordo de Compra e Venda de Ações e do Acordo Parassocial e de Compromissos Estratégicos da TAP - Transportes Aéreos Portugueses, SGPS,

⁴ Pág. 27.

- S. A., bem como autoriza a transmissão de ações representativas do capital social da TAP – SGPS, S.A. a favor da [PARPÚBLICA](#), a definição das regras de governação societária e a atribuição dos respetivos direitos económicos aos acionistas. Ficando o Estado Português detentor de um número de ações correspondente a 50 % do capital social da TAP - SGPS, S. A.;
- [Resolução do Conselho de Ministros n.º 42-A/2017, de 23 de março](#), delimita a oferta pública de venda de 5% das ações representativas do capital social da TAP, SGPS, S. A. reservada aos seus trabalhadores, assim como a trabalhadores das sociedades detidas pela TAP, SGPS, S. A. e fixa as suas condições de acesso, e por fim;
 - [Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2017, de 4 de julho de 2017](#), ato normativo que aprovou a minuta do «Acordo para a Conclusão» relativo à reconfiguração da participação do Estado Português no capital social da TAP - Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, S. A..

A 31 de dezembro de 2019, o grupo da TAP é composto por 6 empresas participadas, uma das quais a TAP Air Portugal detida a 100% e, os seus acionistas são: 50% - PARPÚBLICA (SGPS, S.A.), que se traduz na detenção de 750.000 ações da categoria B, representativas de 50% do capital social e direitos de voto da TAP SGPS e 5% dos direitos económicos⁵⁻⁶; 45% - Atlantic Gateway (SGPS, LDA) e 5% - outros.

O que significa que 50% da TAP correspondem a capitais públicos, na medida em que a PARPÚBLICA, Participações Públicas, SGPS, S.A. constitui uma sociedade de capitais exclusivamente públicos, entidade criada pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de setembro (versão consolidada), cuja finalidade, de acordo com o teor desta norma, é a gestão integrada, sob forma empresarial, da carteira de participações públicas e, através das empresas participadas de objeto especializado, a gestão de património imobiliário.

Deste modo, como decorre da alínea a) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de setembro, duas das funções especiais desta sociedade é «proceder

⁵ Conforme informações constantes do Relatório de Gestão e Contas Individuais de 2019, pág. 6., disponível em <https://www.tapairportugal.com>.

⁶ E, na [carteira de participações](#) da PARPÚBLICA.

ao acompanhamento da gestão de empresas em que o Estado ou outros entes públicos detenham, directa ou indirectamente, participações sociais» e, pode ainda «a PARPÚBLICA ser incumbida de exercer os direitos do Estado como accionista», nos termos do Capítulo II – Princípios de governo societário do Decreto-Lei n.º 113/2013, de 3 de outubro.

No que concerne à monitorização de passivo financeiro desta empresa, a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2017, de 4 de julho de 2017](#) aprovou a minuta do «Acordo de Adaptação e Monitorização de Passivo Financeiro Relativo ao Grupo TAP», celebrado entre a TAP - SGPS, S. A., a Transportes Aéreos Portugueses, S. A., e a Portugália - Companhia Portuguesa de Transportes Aéreos, S. A., como mutuárias, os bancos mutuantes, e a PARPÚBLICA - Participações Públicas (SGPS), S. A., e a Atlantic Gateway, SGPS, Lda., como acionistas da TAP - SGPS, S. A., no dia 30 de junho de 2017 e, recentemente a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2020, de 21 de fevereiro](#) procede à aprovação da minuta relativa ao «Primeiro Aditamento ao Acordo de Adaptação e Monitorização de Passivo Financeiro Relativo ao Grupo TAP» a celebrar pela [PARPÚBLICA](#).

Esta entidade, cujo [capital social](#) é totalmente subscrito pelo Estado acompanha diretamente as empresas participadas tal como acontece com a TAP, que no seu [Relatório do Governo Societário 2019](#) alerta para a situação financeira que a TAP enfrenta do seguinte modo: «o facto de 2019 ter constituído o segundo ano em que se verificaram prejuízos muito significativos, tendo sido gerados nestes dois últimos anos prejuízos superiores a 220 milhões de euros, veio sublinhar a preocupação que a PARPÚBLICA já havia manifestado no Relatório referente a 2018, apesar de, tal como então também se referiu, se verificarem alguns sinais positivos no plano operacional. Estas legítimas preocupações foram, entretanto, extraordinariamente ampliadas pelos impactos - na companhia, no setor, na economia e na sociedade - das consequências da atual crise sanitária, cuja dimensão exige a adoção de medidas extraordinárias, que vão muito além das possibilidades de intervenção da PARPÚBLICA enquanto acionista, estando em curso a definição por parte das autoridades comunitárias das regras a que deverão obedecer os instrumentos de apoio que poderão vir a ser utilizados»⁷.

⁷ Pág. 15.



No passado dia 9 de junho de 2020, Portugal notificou a Comissão Europeia, doravante Comissão, da sua intenção de conceder um empréstimo de emergência de 1.200 milhões de EUR à TAP, tendo dado origem à decisão inserta no Registo dos auxílios estatais com o número SA.57369.

Segundo o Comunicado da Comissão, este auxílio estatal «irá proporcionar à TAP os recursos necessários para poder responder às necessidades imediatas em termos de liquidez sem distorcer indevidamente a concorrência no mercado único».

Este auxílio de emergência, conforme o decidido e transmitido pela Vice-Presidente executiva Margrethe Vestager, servirá para «fazer face às suas necessidades de liquidez e a preparar o caminho para a sua reestruturação, a fim de assegurar a viabilidade a longo prazo».

Uma vez que, a TAP já estava confrontada com dificuldades financeiras em 31 de dezembro de 2019^o, o apoio estatal ora aprovado foi analisado ao abrigo das Orientações da Comissão Europeia relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação. Os auxílios estatais de emergência «permitem aos Estados-Membros apoiar empresas em dificuldade, desde que as medidas de apoio público sejam limitadas no tempo e no âmbito e contribuam para um objetivo de interesse comum» e podem ser concedidos por um período máximo de seis meses.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada da base de dados da Atividade Parlamentar (AP) identificaram-se as seguintes iniciativas pendentes sobre matéria com algum grau de conexão com a presente iniciativa:

- [Projeto de Lei n.º 430/XIV/1.ª \(PEV\)](#) – “Recuperação do controlo público da TAP”
- [Projeto de Lei n.º 369/XIV/1.ª \(PCP\)](#) – “Controlo público da TAP e da SPdH”
- [Projeto de Lei n.º 345/XIV/1.ª \(BE\)](#) – “Nacionalização da TAP e da SPdH”

- [Projeto de Resolução n.º 503/XIV/1.ª \(CH\)](#) – “Pela constituição de um Grupo de Trabalho para definir e acompanhar a relação do estado Português com a Companhia Aérea TAP”
- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Na anterior legislatura foi localizada na AP a seguinte iniciativa sobre matéria relacionada:

- [Projeto de Lei n.º 26/XIII/1.ª \(PCP\)](#) – “Determina o cancelamento e a reversão do processo de reprivatização indireta do capital social da TAP, SGPS, S. A., revogando o decreto-lei n.º 181-A/2014, de 24 de dezembro, e o decreto-lei n.º 210/2012, de 21 de setembro”, que caducou no final da legislatura.

Não foram encontradas, nas últimas duas legislaturas, petições sobre este tema.

III. **Apreciação dos requisitos formais**

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Deputado único representante do Partido Iniciativa Liberal, ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b)* do artigo 156.º da Constituição e *b)* do n.º 1 do artigo 4.º e do RAR, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g)* do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f)* do artigo 8.º do Regimento.

É subscrita por um Deputado, observando o disposto no n.º 1 do artigo 123.º do RAR, e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR.

A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Observa, igualmente, os limites à admissão da iniciativa estabelecida no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignada e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Não obstante, alerta-se, a este respeito, para o seguinte: o artigo 1.º e o n.º 1 do artigo 2.º do projeto de lei dispõem que a utilização de verbas públicas relativas à TAP, independentemente da forma que assumam (nomeadamente empréstimo, concessão de garantias públicas, emissão de cartas de conforto ou aumento de capital) fica dependente de aprovação prévia pela Assembleia da República, através de diploma específico apresentado pelo Governo, ainda que o montante esteja contido na autorização de despesa aprovada no Orçamento do Estado. Ora, nos termos do n.º 3 do artigo 112.º da Constituição e de acordo com o critério estabelecido na parte final da referida norma, o Orçamento do Estado é uma lei -de valor reforçado.⁸

O n.º 1 do artigo 2.º do projeto de lei condiciona o conteúdo de uma autorização previamente conferida ao Governo pelo Orçamento do Estado, sujeitando-a à verificação de uma condição adicional.

As leis com valor reforçado que, como o Orçamento, devem ser respeitadas por outras, estão colocadas numa *relação de proeminência não hierárquica que vincula, nesse domínio específico, o próprio órgão legislativo, de que promana(m) (...) que não pode afastar-se dela nos atos legislativos singulares compreendidos no espaço de eficácia reforçada. A lei posterior que singularmente se afaste do regime estabelecido pela lei de valor reforçado não a derroga, infringe o nela estabelecido.*⁹

Assim assinalamos que a norma contida na parte final do n.º 1 do artigo 2.º do projeto de lei, nos casos em que houver autorização de despesa aprovada no Orçamento de Estado, poderá suscitar dúvidas quanto à sua força normativa, atendendo às

⁸ Sendo o Orçamento do Estado uma lei de valor reforçado, as suas normas (pelo menos as do chamado «núcleo orçamental») são dotadas da «rigidez e proteção garantística que a alínea b) do artigo 281.º da Constituição lhe atribui (de acordo com a qual o Tribunal Constitucional declara a ilegalidade de quaisquer normas constantes de ato legislativo com fundamento em violação de lei de valor reforçado)» – Morais, C. B. (1998). *As Leis Reforçadas*. Coimbra: Coimbra Editora.

⁹ Acórdão do Tribunal Constitucional, Processo n.º 732/07, 3ª Secção (Relator: Conselheiro Vítor Gomes). Disponível em www.pgdlisboa.pt/jurel/cst_busca_palavras.php?buscajur=cadilha&ficha=667&pagina=25&exacta=&nid=9298.

supracitadas normas constitucionais e ao quadro legal vigente, questão que deve ser ponderada em sede de apreciação na especialidade.

O projeto de lei ora submetido à apreciação deu entrada no dia 29 de maio do corrente ano. Por despacho do Senhor Presidente da Assembleia da República foi admitido e anunciado em reunião do Plenário, em 3 de junho, tendo baixado à Comissão de Orçamento e Finanças (5.^a) no mesmo dia. A sua discussão na generalidade em reunião do Plenário encontra-se agendada para dia 26 de junho.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - «*Condiciona a utilização de verbas públicas relativas à TAP à sua aprovação prévia pela Assembleia da República*» - traduz sinteticamente o seu objeto, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, doravante referida como *lei formulário*, podendo no entanto ser objeto de aperfeiçoamento em sede de apreciação na especialidade ou redação final.

Caso seja aprovada em votação final global, deve ser publicada sob a forma de lei na 1.ª série do Diário da República, conforme o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*, entrando em vigor no dia seguinte após a sua publicação no *Diário da República*, nos termos previstos no artigo 3.º do articulado e do n.º 1 do artigo 2.º da citada *lei formulário*, segundo o qual os atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

Caso a presente iniciativa legislativa seja aprovada, o Governo fica vinculado a submeter à aprovação prévia da Assembleia da República, através de diploma específico, a utilização de verbas públicas, independentemente da forma que assumam, nomeadamente empréstimo, concessão de garantias públicas a empréstimos, emissão de cartas de conforto, aumento de capital, compra de ações, conversão de obrigações

Projeto de Lei n.º 419/XIV/1.ª (IL)
Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

em ações e nacionalização, relativas à TAP - Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, S.A.

IV. Análise de direito comparado

- Enquadramento internacional

Países europeus

A [Comunicação da Comissão \(2020/C 91 I/01\)](#), alterada pela [Comunicação da Comissão \(2020/C 164/03\)](#), veio fixar o quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19. Os pontos 3.11. e seguintes identificam as medidas de recapitalização possíveis e a sua tipologia. Nesta sequência, apresentamos os planos de ajuda financeira às companhias aéreas adotados pelos seguintes Estados-membros da União Europeia: Alemanha e França. A Alemanha não tinha qualquer participação acionista na Lufthansa e a França é acionista da Air France (em [14,3%](#)).

ALEMANHA

Na sequência das consequências da pandemia da COVID-19 na atividade económica foi aprovado um Fundo de Estabilização Económica pela [Gesetz zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds \(Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz - WStFG\)](#), de [27 de março de 2020](#).

Os principais instrumentos previstos neste diploma legal consistem em garantias; participação nas empresas e empréstimos do [KfW](#) - *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (Instituto de Crédito para a Reconstrução).

Conforme o disposto nos n.ºs 1 e 2 do §16 deste diploma, o fundo de estabilização económica é direcionado para as empresas que não operam no setor financeiro, cuja existência tem um enorme impacto na economia real alemã, no mercado de trabalho e na concorrência, de modo a que estas superem os problemas de liquidez e fortaleçam a sua base de capital.



Para aceder a estes apoios, as empresas devem preencher alguns pressupostos nos dois últimos exercícios financeiros anteriores a 1 de janeiro de 2020, pelo menos, dois dos três requisitos, a saber:

- 1- Ter ativos totais mais de 43 milhões de euros;
- 2- Ter vendas superiores a 50 milhões de euros;
- 3- Ter um quadro de pessoal com média anual superior a 249 funcionários.

Trata-se de um fundo especial, como dispõe o n.º 3 do §16 conjugado com o n.º 1 do artigo 110 da [Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland](#) (Lei Fundamental da República Federal da Alemanha em versão portuguesa disponibilizada pelo [Deutscher Bundestag](#)). A decisão sobre as medidas de estabilização económica deve, conforme decorre dos §20 e §25, considerar: a importância da empresa na economia alemã; a urgência das medidas; o impacto no mercado de trabalho e na concorrência; as empresas que recebem as verbas do fundo de estabilização económica; o princípio da eficiência e da utilização económica das verbas públicas; o não acesso a outras opções de financiamento; que as medidas de estabilização económica devem ter como efeito uma clara perspetiva de continuação independente da atividade da empresa após a pandemia da COVID-19; e que as empresas beneficiárias do fundo devem oferecer políticas comerciais prudentes, por forma a estabilizar o setor de atividade onde operam e de garantir empregos.

De acordo com o n.º 4 do §16, n.º 1 do §18 e n.ºs 1 e 4 do §20 a supervisão técnica pertence ao [Ministério Federal das Finanças](#) e o [Ministério Federal dos Assuntos Económicos e da Energia](#) constitui o ponto de contato entre as empresas e o Comité do Fundo de Estabilização Económica, dado que as empresas devem submeter os seus pedidos nos serviços competentes deste Ministério.

O Comité do Fundo de Estabilização Económica, como dispõe os n.ºs 5 e 6 do §20, é composto por um representante da [Chancelaria Federal](#), do [Ministério Federal das Finanças](#), do [Ministério Federal dos Assuntos Económicos e Energia](#), do [Ministério Federal do Trabalho e Assuntos Sociais](#), do [Ministério Federal da Justiça e Defesa do Consumidor](#) e [Ministério Federal dos Transportes e Infraestruturas Digitais](#) e as [orientações](#) para a gestão do fundo de estabilização económica são definidas pelo

[Ministério Federal das Finanças](#), sendo este o órgão colegial responsável pela gestão do Fundo de Estabilização Económica mediante as [orientações](#) definidas pelo [Ministério Federal das Finanças](#).

Anota-se, assim, que o papel do Parlamento nesta matéria resume-se ao estabelecimento do fundo vertido na [Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz - WStFG](#) e, por conseguinte, nesse texto normativo conferiu a responsabilidade para a gestão do fundo ao Comité do Fundo de Estabilização Económica.

O fundo de estabilização económica totaliza 600 bilhões de euros, distribuídos da seguinte forma: o n.º 1 do §21 delimita o montante até 400 bilhões de euros na vertente de garantias. As garantias podem ser emitidas no período compreendido entre 28 de março de 2020 a 31 de dezembro de 2021, o prazo destas e dos passivos a serem cobertos não podem exceder 60 meses. O §23 indica o limite de 100 bilhões de euros para o refinanciamento de programas especiais no [KfW](#) e o §24 estabelece o valor de 100 bilhões de euros para as medidas de recapitalização como a compra de participações sociais nas empresas.

No que concerne à [Deutsche Lufthansa AG](#), o [governo federal alemão](#) anunciou no dia 25 de maio de 2020 que estabelece um fundo de estabilização económica no valor de 9 bilhões de euros:

- Dos quais 3 bilhões de euros são obtidos através de um empréstimo no [KfW](#) num [programa especial para grandes empresas](#), o [Direktbeteiligung an Konsortialfinanzierung](#) (*participação direta em financiamento sindicado*) esses empréstimos servirão para cobrir custos de funcionamento e de investimento, o [KfW](#) assume até 80% do risco, no entanto, não pode ir mais de 50% da dívida total da empresa e os bancos privados contribuem com 600 milhões de euros;

- O Fundo de Estabilização Económica ou *WSF* adquire, por um valor aproximadamente de 4,7 bilhões de euros, uma participação passiva que pode ser reconhecida como património líquido da empresa segundo o [IFRS](#)¹⁰;
- O Fundo de Estabilização Económica adquire 20% das ações da Lufthansa com direito a voto limitado, cujo valor é aproximadamente de 0,3 bilhões de euros, como parte de um aumento de capital;
- Adquire outra participação passiva no valor de quase 1 bilhão de euros, que pode ser convertida em ações (até 5%) sob certas condições (no caso de aquisição/não pagamento dos compromissos assumidos pela Lufthansa);
- O governo federal será representado no Conselho Fiscal da Lufthansa por dois mandatos que serão exercidos por peritos independentes;
- A empresa compromete-se a prosseguir uma política de sustentabilidade incluindo a renovação da frota, bem como encontram-se previstas restrições nas remunerações dos órgãos executivos, de supervisão e de auditoria do grupo.

O n.º 3 do §25 elucida que o [Ministério Federal das Finanças](#) depois de obtida a anuência do [Ministério Federal dos Assuntos Económicos e Energia](#) pode promulgar disposições sobre os seguintes aspetos das empresas beneficiárias das verbas públicas: a utilização dos fundos captados; a realização de empréstimos adicionais; a remuneração dos órgãos das empresas beneficiárias; a distribuição de dividendos; o período do cumprimento das disposições; as medidas para evitar distorções da concorrência; as formas de reestruturação das empresas e outras condições para assegurar a execução das medidas de estabilização.

De acordo com o §26, as medidas de estabilização estabelecidas no âmbito do fundo de estabilização económica são válidas até 31 de dezembro de 2021 e se o fundo de estabilização cumprir as suas finalidades, o mesmo deve ser liquidado e dissolvido.

¹⁰ Abreviatura de *International Financial Reporting Standards* ou Normas Internacionais de Informação Financeira que correspondem a um conjunto de normas de contabilidade, cuja finalidade é uniformizar os procedimentos das demonstrações financeiras.

FRANÇA

Na sequência do quadro temporário firmado pela [Comissão](#) através da [Comunicação da Comissão \(2020/C 91 I/01\)](#) este país [notificou](#) a [Direção Geral da Concorrência](#) da Comissão, cujo registo é o [SA.57082](#), do projeto de ajudas financeiras à Air France, no montante total de 7 bilhões de euros, que se subdividem em duas formas de apoio: em garantias a prestar pelo Estado para empréstimos e outra através de financiamento direto obtido de um empréstimo subordinado a acionistas.

O governo francês esclarece também que o esquema de garantias, isto é, a percentagem de cobertura dos empréstimos (90%) aplicável ao [Grupo Air France-KLM](#) é diferente do regime geral de garantias (70%), tendo obtido consentimento da Comissão.

Deste modo, importa analisar os vários normativos legais existentes na ordem jurídica francesa, cuja finalidade é disciplinar os apoios estatais a prestar às empresas que se encontram em dificuldades financeiras em sequência à COVID-19:

- A [Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020](#), de finances rectificative pour 2020 (1) (versão consolidada), em particular, os n.ºs I a IV do [artigo 6](#) estatui sobre as garantias a prestar pelo Estado às empresas registadas na França, com exceção das instituições de créditos e sociedades financeiras, nos empréstimos concedidos desde o dia 16 de março de 2020 até 31 de dezembro de 2020, inclusive.

As garantias podem incluir um período de carência mínimo de 12 meses, são remuneradas, não podem cobrir a totalidade dos empréstimos e devem conter uma cláusula que confira ao mutuário a opção, no final do primeiro ano, de amortização do empréstimo por um período adicional em número de anos, de acordo com a sua escolha e dentro do limite do número de anos especificado num *Arrête*.

As garantias estatais reguladas nesta norma tem o limite de 300 bilhões de euros.

- O [Arrêté du 23 mars 2020](#), accordant la garantie de l'Etat aux établissements de crédit et sociétés de financement en application de l'article 4 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020, no [artigo 2](#) é previsto um período de carência mínimo de 12 meses e a cláusula que permita aos mutuários a faculdade de, no final do primeiro ano, procederem à amortização dos empréstimos num período adicional de 1, 2, 3, 4 ou 5 anos.

O [artigo 3](#) menciona quais as empresas que se encontram excluídas da aplicabilidade das garantias a prestar pelo Estado: as sociedades civis imobiliárias; as instituições de créditos e as sociedades financeiras; e as empresas que, em 31 de dezembro de 2019, foram objeto de procedimento de salvaguarda, reorganizações ou liquidação judicial.

Por sua vez, o [artigo 6](#) fixa as várias percentagens das garantias a prestar pelo Estado:

- 90% para as empresas que, durante o último exercício financeiro encerrado ou se nunca encerraram um exercício financeiro, em 16 de março de 2019, empregam na França menos de 5.000 funcionários e tenham um volume de negócios inferior a 1,5 bilhões de euros;
- 80% para outras empresas que, durante o último exercício financeiro tiveram um volume de negócios mais de 1,5 bilhões de euros e menos de 5 bilhões de euros e;
- 70% para as restantes.

E, no [artigo 7](#) são estipuladas as remunerações das garantias do Estado, sendo que estas são determinadas consoante a dimensão da empresa beneficiária e a maturidade (duração) do empréstimo coberto.

- O [Arrêté du 7 mai 2020](#), accordant la garantie de l'Etat aux établissements [Banco Santander Succursale de Paris](#), [BNP Paribas](#), [Crédit Agricole Corporate and Investment Bank](#), [Crédit Industriel et Commercial](#), [Deutsche Bank Luxembourg SA](#), [HSBC France](#), [Crédit Lyonnais](#), [Natixis](#) et [Société Générale pour le prêt octroyé à la société Air France - KLM](#) en application de l'article 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 modifiée de finances rectificative pour 2020,

este normativo legal preceitua sobre a garantia a prestar pelo Estado nos empréstimos concedidos à Air France.

A garantia estatal cobre 90% do valor máximo do empréstimo e dentro do limite máximo de 4 bilhões de euros, como dispõem os artigos 1 e 5.

O artigo 2 define que o empréstimo deve ser concedido por uma das instituições bancárias indicadas no diploma legal, prevendo um período de diferimento de amortização de um ano, a contar da data da concessão do empréstimo e deve incluir a cláusula que confira à Air France – KLM a opção de um período adicional de amortização limitado a 1 ou 2 anos.

O papel da Assembleia Nacional relativamente às ajudas financeiras concretiza-se através da aprovação da [Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020](#) pela qual se conferiu autorização ao Governo para executar as garantias a prestar pelo Estado. Os dois atos legislativos – *Arrêtes* - que desenvolvem essa matéria instituem que a competência da execução do das ajudas é da responsabilidade da [Directrice générale du Trésor](#), serviço integrado na orgânica do [Ministério da Economia e das Finanças](#).

O [Portal da Economia, das Finanças, da Ação e das Contas Públicas](#) disponibiliza várias informações sobre as medidas de apoio às empresas, em especial quanto aos [compromissos de responsabilidade](#) a cargo das empresas beneficiárias de garantias do Estado, designadamente que não podem pagar dividendos em 2020 aos seus acionistas em França e no estrangeiro e não podem efetuar resgates de ações no ano de 2020.

V. Consultas e contributos

- **Consultas facultativas**

Dada a natureza da iniciativa em apreço, sugere-se a consulta da Autoridade da Concorrência (AdC), da Parpública - Participações Públicas (SGPS), S.A., bem como da Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC). Poderá também ser pertinente solicitar contributo aos acionistas e dos conselhos executivos da TAP.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

Os proponentes juntaram ao projeto de lei a respetiva ficha de avaliação de impacto de género ([AIG](#)). De acordo com a informação constante desse documento, considera-se que a iniciativa legislativa tem uma valoração neutra em termos de impacto de género, dado que a totalidade das categorias e indicadores analisados, assumem essa valoração.

Linguagem não discriminatória

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

- **Impacto orçamental**

A aprovação da presente iniciativa não parece ter implicação orçamental.

- **Outros impactos**

Em sendo aprovada, a aplicação da norma parece poder ter impacto positivo na gestão do erário público, designadamente na despesa pública.

Identificam-se, em sentido oposto, os eventuais efeitos na gestão da empresa.