MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

AUDIÇÃO NA COMISSÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

14 de Dezembro de 2011.

Proposta de Lei n.º 30/XII

que altera e republica a Lei n.º 63-A/2008, de 24 de Novembro, que estabelece um conjunto de medidas de reforço da solidez financeira das instituições de crédito no âmbito da iniciativa para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros

1. A presente proposta de alteração legislativa surge dois anos após ter entrado em vigor a Lei 63-A/2008, de 24 de Novembro. A lei estabelecia um conjunto de medidas de reforço da solidez financeira das instituições de crédito, num contexto de resposta à crise financeira verificada em 2008.

Em Portugal não foi necessário recorrer às medidas previstas no diploma. No entanto a situação de declarada crise sistémica em que se se encontra actualmente mergulhada toda a Área do Euro, não só aconselha, mas efectivamente impõe – agora - a adopção de medidas reforçadas que permitam manter a estabilidade financeira em condições adversas.

Recordo a este propósito o comunicado emitido pelo Banco de Portugal, no passado dia 26 de Outubro, na sequência dos *stress-tests* da Autoridade Bancária Europeia (EBA), cuja estimativa preliminar (com base nas exposições de Junho valorizadas a preços de Setembro) para os

bancos portugueses participantes no exercício ***" (...) aponta para necessidades de reforço do capital Core Tier 1 de 4,4 mil milhões de euros resultantes da avaliação a preços de mercado das exposições a dívida soberana. A este montante acrescem 3,4 mil milhões de euros para atingir o objectivo fixado pela EBA de um rácio de Core Tier 1 de 9%."***

Assim, a presente proposta de alteração legislativa pretende estabelecer mecanismos de contribuição pública para o reforço dos níveis de fundos próprios das instituições bancárias (*Core Tier 1).* Na semana passada, mais concretamente no dia 8 de Dezembro, a EBA publicou valores definitivos para as necessidades de reforço de capital. Para os bancos portugueses, as necessidades de capital foram reduzidas a 6950 milhões de euros. A revisão é explicada predominantemente pela reavaliação, a preços de mercado, das exposições a dívida soberana.

O reforço do capital das instituições de crédito é assegurado, prioritariamente, por fontes de financiamento privado. Desde logo por recurso aos actuais accionistas dos bancos. A recapitalização pública aparece, assim, como uma **medida de último recurso**, quando esgotadas as possibilidades de recurso a fontes de capital privado. Para além da assinalada natureza subsidiária, é também importante frisar que o recurso a estas medidas de recapitalização assume também **natureza temporária,** estimando-se que a sua aplicabilidade se limite às operações de recapitalização a realizar até 30 de Junho de 2014.

2. Após terem tido lugar junto desta Comissão, em sede de discussão na especialidade, desta Proposta de Lei, audições de entidades de supervisão, como é o caso da CMVM, do BdP, mas também de entidades de cariz associativo com relevo no sector bancário, como é o

caso da APB, impõe-se agora, na presente audição, e tendo em conta todos os contributos recebidos, caminhar para a possibilidade de introduzir melhoramentos neste diploma, de modo a torna-lo mais eficaz e operativo.

3. Gostaria – agora - de sublinhar a importância que esta lei assume enquanto instrumento destinado a contribuir para a estabilidade do sistema financeiro. A estabilidade financeira é essencial para a capacidade do sistema financeiro desempenhar regularmente as suas funções. Estas são, por sua vez, características imprescindíveis das sociedades contemporâneas. Quero apenas destacar duas destas funções:

Em primeiro lugar, o sistema financeiro garante a oferta de serviços de pagamentos. Os mercados financeiros proporcionam diversos instrumentos que simplificam e auxiliam as trocas de bens e serviços na economia e reduzem os custos e tempos de transacção.

Em segundo lugar, o sistema financeiro garante a afectação da poupança a oportunidades de investimento. O sistema financeiro centraliza os recursos de milhões aforradores, e canaliza esses recursos para múltiplos projectos de investimento.

4. Permitam-me que apresente uma breve descrição do regime jurídico contido nesta proposta de Lei.

O regime jurídico que se pretende por esta via aprovar aplica-se à iniciativa pública desencadeada em sede de processos de capitalização de instituições de crédito **que demonstrem ser viáveis (isto é, solventes)**, e efectua-se com recurso a instrumentos financeiros que permitam que os fundos

disponibilizados à instituição de crédito sejam elegíveis para fundos próprios *(Core Tier 1).*

Para o efeito, optou-se por simplificar os meios por via dos quais se concretiza a operação de capitalização, destacando-se para este efeito três possibilidades distintas: *(i)* a aquisição, por parte do Estado, de acções próprias da instituição de crédito (ou de outros títulos representativos do capital social quando a instituição em causa não assuma forma de sociedade anónima), *(ii)* o aumento de capital da instituição de crédito e *(iii)* recurso a outros instrumentos elegíveis para fundos próprios *Core Tier 1* nas condições estabelecidas para essa elegibilidade.

Estando em causa a utilização de recursos públicos, a salvaguarda do interesse dos contribuintes está subjacente a todo o regime consagrado na Proposta de Lei e, em especial, na norma que consagra o princípio da adequada remuneração do investimento público (artigo 4.º-A), cuja concretização a Proposta de Lei prevê seja efectuada através de acto regulamentar.

Esta opção regulamentar parece preferível à fixação na lei de limiares quantitativos que se encontram dependentes das regras e orientações europeias em matéria de remuneração adequada do investimento público. Como estas regras e orientações têm conhecido sucessivas alterações, parece mais consentâneo remetê-las para acto regulamentar que, em todo o caso, deve sempre respeitar os princípios fixados a esse propósito na lei. **Sem embargo do mérito da via regulamentar, o Governo demonstra desde já abertura para densificar a norma sobre a remuneração adequada do investimento público à luz dos princípios e orientações entretanto estabelecidos na recente Comunicação da Comissão sobre a aplicação, a partir de 1 de**

Janeiro de 2012, das regras em matéria de auxílios estatais às medidas de apoio aos bancos no contexto da crise financeira.

5. De forma a garantir a flexibilidade necessária que permita adequar a amplitude das operações de recapitalização que se venham a realizar, optou-se por estabelecer duas fases distintas neste processo de recapitalização:

a. Numa **primeira fase**, designadamente quando a entrada do Estado se processe através da injecção de capital e consequente aquisição das participações sociais correspondentes, no decurso da qual a posição jurídica do Estado não corresponde – em regra - à de um verdadeiro accionista.

   Nesta fase, as acções adquiridas pelo Estado são consideradas como **acções especiais**, mas apenas na medida em que conferem ao seu titular um direito a dividendo prioritário (destinado a remunerar o investimento público efectuado na instituição de crédito).

   No entanto, estas acções não conferem direito de voto ao Estado, salvo em situações especificamente previstas, nas quais estejam em causa alterações de relevo estratégico para a instituição de crédito, tal como sucede, designadamente, nos casos de cisão, fusão, transformação, entre outros, sendo que, em qualquer caso e no que concerne aos restantes aspectos, estas acções se encontram para todos os efeitos sujeitas ao regime aplicável às acções ordinárias.

   Por outro lado, no decurso da fase inicial da recapitalização, o Estado está também impedido de proceder à livre alienação das participações

sociais adquiridas no âmbito da operação a terceiros, limitação esta que pretende assegurar a estabilidade da estrutura accionista da instituição de crédito, e que determina, por seu turno, que a alienação das participações sociais só possa ocorrer de acordo com as regras do direito de preferência.

No decurso da operação de recapitalização a instituição de crédito assume obrigações específicas para com o Estado, tendentes a permitir a saída deste último da referida instituição, no final do período de recapitalização.

O Governo, desde já, demonstra abertura para alargar a duração da 1.ª fase a 5 anos, conforme proposto pelo Banco de Portugal e Associação Portuguesa de Bancos.

b. Já a **segunda fase** de recapitalização inicia-se no final da aludida fase inicial ou, a todo o tempo e sempre que a instituição de crédito não cumpra o plano de recapitalização acordado com o Estado, sendo dirigida às instituições de crédito que, no decurso do plano de recapitalização acordado com o Estado, não se tenham mostrado capazes de alcançar os objectivos ali estabelecidos na fase inicial. Neste caso, assim como em todas as situações em que ocorra incumprimento do plano de recapitalização, os poderes do Estado passarão a acompanhar, em toda a sua amplitude e extensão, aqueles que normalmente resultam da detenção das participações sociais que haja adquirido, o que significa, nomeadamente, o livre exercício da totalidade dos direitos de voto, assim como a possibilidade de nomear ou de reforçar o número de membros dos órgãos de administração e de

fiscalização, sem estar agora limitado à nomeação de administradores não executivos, como sucede na primeira fase.

6. No que respeita ao regime aplicável ao processo de saída do Estado da instituição em causa - denominado desinvestimento público -, cumpre sublinhar que o mesmo se processa de acordo com o plano de recapitalização que acabei de mencionar e pressupõe o pagamento de dividendo prioritário, calculado de acordo com os valores de mercado existentes à data da saída, e por via do qual se pretende remunerar o investimento público.

Como acima referido, este investimento público será adequadamente remunerado, de acordo com as regras e orientações comunitárias relevantes, e em termos a definir por acto regulamentar, tendo por base, em qualquer caso, a aplicação de taxa de remuneração apropriada. Esta será sempre significativamente superior, por exemplo, aquela que é aplicada a Portugal no contexto dos compromissos assumidos no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira.

É deste modo claro que com a presente iniciativa legislativa não se abre a possibilidade de qualquer tipo de apropriação privada de fundos públicos pelas instituições de crédito que necessitem de operações de reforço de capital.

Pretende-se, isso sim, manter a estabilidade financeira condição fundamental para o ajustamento bem-sucedido da economia portuguesa.

Muito obrigada pela vossa atenção.