

Audição ao Tribunal de Contas

Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças,
Assembleia da República, 27 de setembro de 2022



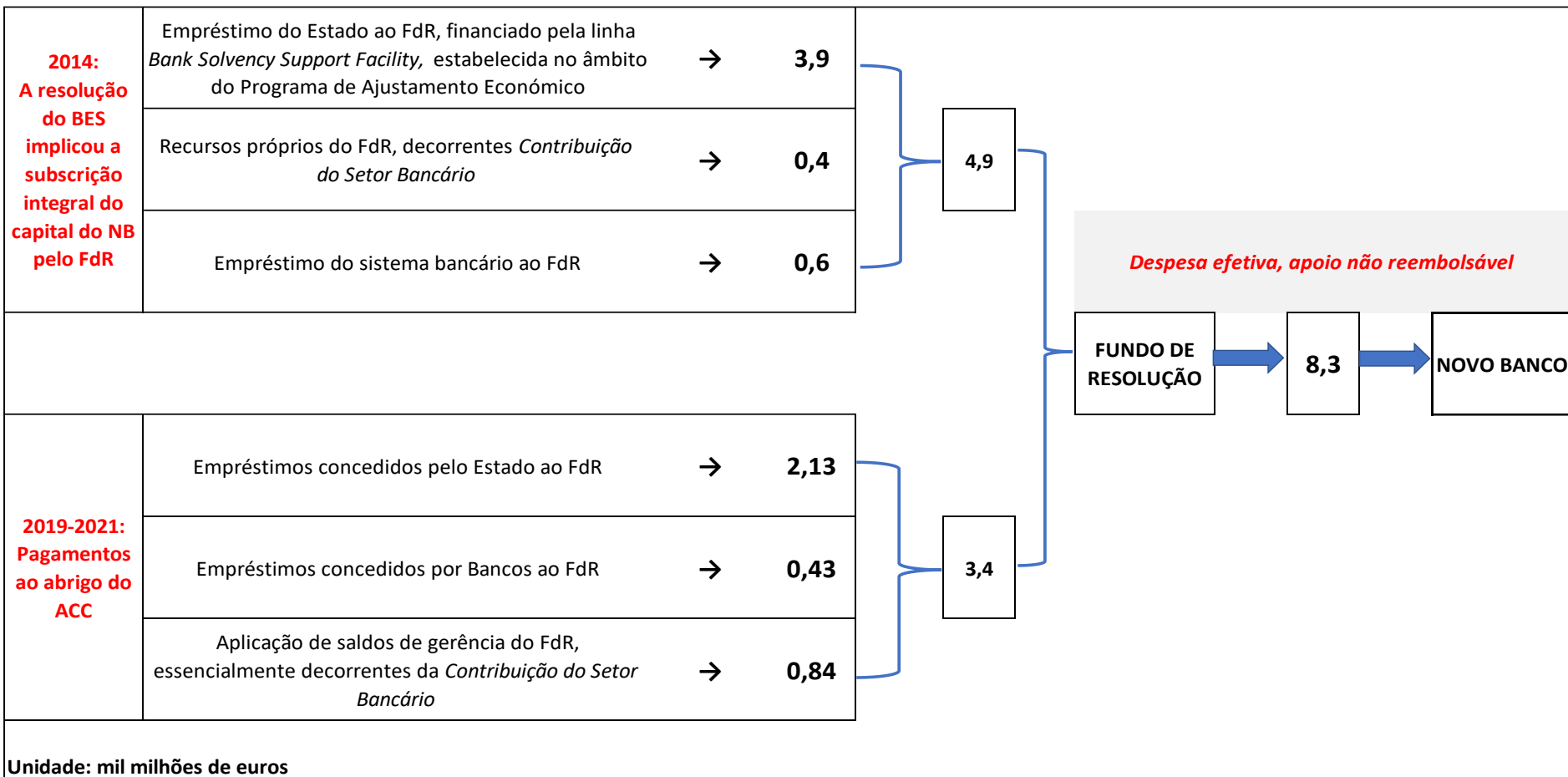
Gestão do Novo Banco com Financiamento Público

Relatório de Auditoria n.º 18/2022, aprovado
pela 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 7
de julho de 2022

Materialidade financeira > 8,3 mil milhões de euros

- **DESPESA PÚBLICA:** até 31/12/2021, foram pagos 4,9 mil milhões de euros de capitalização inicial e 3,4 mil milhões de euros ao abrigo do ACC, sendo ainda possível o dispêndio de mais 485 milhões de euros, no âmbito do ACC, e de mais 1,6 mil milhões, ao abrigo do *capital backstop*.
- **Sendo:**
 - PIB de Portugal, em 2021 = 211,3 mil milhões de euros
 - PRR de Portugal = 16,6 mil milhões de euros: 13,9 mil milhões de euros em subvenções e 2,7 mil milhões de euros em empréstimos.
- **Então:**
 - $4,9 + 3,4 = 8,3$ mil milhões de euros $\cong 3,9\%$ do PIB e $50,0\%$ do PRR
 - $4,9 + 3,4 + 0,5 = 8,8$ mil milhões de euros $\cong 4,2\%$ do PIB e $53,0\%$ do PRR
 - $4,9 + 3,4 + 0,5 + 1,6 = 10,4$ mil milhões de euros $\cong 4,9\%$ do PIB e $62,7\%$ do PRR

Despesa efetiva (apoio não reembolsável)



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;



Objetivo

- ✓ (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).

Principais conclusões da auditoria

Financiamento público próximo do previsto

- **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 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 de gerar com a sua atividade níveis de capital adequados à cobertura dos seus riscos.**

Capital backstop

- **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 Comissão Europeia 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.

Financiamento público mesmo com resultados positivos

- 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*).
- Sem essa capitalização, a criação de capital para cumprir os requisitos aplicáveis fica dependente da eficácia de ações a implementar pelo NB.

Inadequada avaliação e valorização contabilística dos ativos

- 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.**
- 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 Estado, nos compromissos assumidos perante a CE, nem o Banco de Portugal, na negociação do ACC, salvaguardaram a minimização do recurso a apoio financeiro público, assegurando controlo público eficaz.**

Discricionariedade do NB na constituição de provisões para perdas

- 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.**

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.

Gestão do NB orientada para maximizar o recurso ao financiamento público

- 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 nos processos de venda em carteira analisados, tem vindo a **potenciar o risco de gestão orientada para maximizar o recurso ao financiamento público**.

Fragilidades dos processos de venda em carteira

- 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:
 - (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.

Venda de ativos em prejuízo do balanço do banco (*com perdas*)

- 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%.

Conflito de interesses e potenciais impedimentos

- Em operações do NB, identificaram-se casos de conflito de interesses e potenciais impedimentos.
 - *V.g.:* Projeto Viriato

Práticas para acionar o mecanismo de capital contingente

- **Detetaram-se práticas que, sendo evitáveis pela gestão do NB, oneraram o financiamento público.**
 - *Por exemplo:*
 - Sucursal de Espanha (147 milhões de euros)
 - Contingência Fiscal (115,8 milhões de euros)

Controlo público ineficaz

- 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.**

Impacto das medidas de resolução nos recursos do FdR

- Em 31/12/2021, 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).
- Em 2021, o FdR contraiu dívida (429 milhões de euros), ao abrigo do contrato de abertura de crédito com sete instituições financeiras. Este empréstimo aumenta a dívida pública, por constituir dívida financeira de um fundo autónomo da administração central do Estado.
- 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.

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.