

I. A Comissão Europeia anunciou que, a partir de 1 de Agosto de 2013, passará a aplicar os princípios enunciados na sua nova Comunicação sobre o sector bancário, que estabelece as regras em matéria de auxílios estatais aplicáveis às medidas de apoio aos bancos no contexto da crise financeira. As novas regras traduzem-se na criação de um regime mais apertado de concessão de auxílios de Estado ao sector bancário, envolvendo uma maior participação de terceiros no auxílio aos bancos em dificuldades, e preparando a transição para a futura união bancária.

A referida Comunicação foi publicada no Jornal Oficial da União Europeia a 30 de Julho de 2013, aplicando-se a todos os auxílios concedidos sem autorização da Comissão após essa data.

Recorde-se que, desde 2008, a Comissão adoptou já seis comunicações – as “comunicações sobre a crise”¹ – que fornecem orientações circunstanciadas sobre os critérios de compatibilidade com o mercado interno dos auxílios estatais ao sector financeiro durante a crise financeira (*cf.* artigo 107.º, n.º 3, alínea *b*) do Tratado relativo ao Funcionamento da União Europeia - “TFUE”)². As referidas comunicações expõem as condições de acesso aos auxílios estatais e os requisitos que têm de estar verificados para que tais auxílios sejam considerados compatíveis com o mercado interno à luz do TFUE.

A Comunicação agora adoptada aplica-se a todas as instituições de crédito³ e, *mutatis mutandis*, às empresas de seguros⁴, incluindo as respectivas filiais, e actualiza as regras em matéria de auxílios estatais que regem o apoio público ao sector financeiro - substituindo a Comunicação sobre o sector bancário de 2008, e introduzindo alterações pontuais na Comunicação sobre os activos depreciados e na Comunicação sobre a reestruturação.

¹ São elas:

1. Comunicação sobre a aplicação das regras relativas aos auxílios estatais às medidas adoptadas em relação às instituições financeiras no contexto da actual crise financeira global («Comunicação sobre o sector bancário 2008»), (JO C 270 de 25.10.2008, p. 8);
2. Comunicação sobre a recapitalização das instituições financeiras na actual crise financeira: limitação do auxílio ao mínimo necessário e salvaguardas contra distorções indevidas da concorrência («Comunicação sobre a recapitalização»), (JO C 10 de 15.1.2009, p. 2);
3. Comunicação da Comissão relativa ao tratamento dos activos depreciados no sector bancário da Comunidade («Comunicação sobre os activos depreciados») (JO C 72 de 26.3.2009, p. 1);
4. Comunicação sobre o regresso à viabilidade e avaliação, em conformidade com as regras em matéria de auxílios estatais, das medidas de reestruturação tomadas no sector financeiro no contexto da actual crise («Comunicação sobre a reestruturação») (JO C 195 de 19.8.2009, p. 9);
5. Comunicação da Comissão sobre a aplicação, a partir de 1 de janeiro de 2011, das regras em matéria de auxílios estatais às medidas de apoio aos bancos no contexto da crise financeira («Comunicação sobre a prorrogação de 2010») (JO C 329 de 7.12.2010, p. 7) e
6. 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 («Comunicação sobre a prorrogação de 2011») (JO C 356 de 6.12.2011, p. 7).

² O artigo 107.º, n.º 3, alínea *b*) do TFUE autoriza, a título excepcional, auxílios destinados a sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro.

³ Cfr. Artigo 4.º da Directiva 2006/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Junho de 2006, relativa ao acesso à actividade das instituições de crédito e ao seu exercício (reformulação).

⁴ Na acepção do artigo 6.º da Directiva 73/239/CEE, do artigo 4.º da Directiva 2002/83/CE ou do artigo 1.º, alínea *b*), da Directiva 98/78/CE.



II. Considerando o actual contexto de crise, as tensões nos mercados financeiros, os riscos de contágio devidos a um elevado grau de interdependência no sector financeiro e a incerteza quanto às perspectivas económicas futuras, a Comissão considerou que continuam preenchidos os requisitos para a aplicação da alínea *b)* do n.º 3 do artigo 107.º TFUE aos auxílios estatais no sector financeiro, muito embora sublinhando que a aplicação desta derrogação “só é possível enquanto persistir a situação de crise, a qual cria circunstâncias verdadeiramente excepcionais que ameçam a estabilidade financeira em geral”.

Neste contexto, a Comissão enuncia na sua Comunicação quatro princípios orientadores fundamentais:

- a) a estabilidade financeira como objectivo prioritário;
- b) a evolução do quadro regulamentar e a necessidade de revisão das comunicações sobre a crise;
- c) a necessidade de uma repartição de encargos;
- d) a existência de um procedimento de reestruturação eficaz e uma nova modernização de enquadramento.

Em concreto, a Comunicação divide as medidas possíveis em quatro grupos:

- 1) medidas de recapitalização e de apoio aos activos depreciados;
 - 2) garantias e apoio à liquidez que não a disponibilização de liquidez pelo banco central;
 - 3) disponibilização de liquidez pelos bancos centrais e intervenção dos sistemas de garantia dos depósitos e dos fundos de resolução; e
 - 4) auxílios à liquidação.
- 1) As medidas de recapitalização e de apoio aos activos depreciados desdobram-se em *(i)* medidas para colmatar um défice de capital, *(ii)* auxílios de emergência sob a forma de medidas de recapitalização e de apoio aos activos depreciados, e *(iii)* regimes de recapitalização e de reestruturação de pequenas instituições.

Este tipo de medidas são normalmente concedidas para cobrir um défice de capital⁵. Por serem normalmente de carácter permanente e dificilmente reversíveis deverão ser utilizadas como *ultima ratio*. Isto significa que o Estado-Membro deve demonstrar que **foram exploradas ao máximo todas as medidas para limitar esse auxílio ao mínimo necessário**. Para o efeito, os Estados são convidados a apresentar um *(i)* **plano de mobilização de capitais** antes da apresentação de um *(ii)* **plano de reestruturação** ou como parte deste.

O plano de reestruturação continua a ser analisado de acordo com a Comunicação sobre a reestruturação, sendo o plano de mobilização de capitais apreciado à luz da presente Comunicação.

O plano de mobilização de capitais deve conter, em particular, *(i)* **medidas de mobilização de capitais** pelo banco e *(ii)* potenciais **medidas de repartição dos encargos** pelos accionistas e credores subordinados do banco.

⁵ Entendido como “um défice de capital estabelecido num exercício de determinação das necessidades de capital, num teste de esforço, numa análise de qualidade dos activos ou num exercício equivalente a nível da União, da zona euro ou a nível nacional, confirmado, se necessário, pela autoridade de supervisão competente.”



A Comunicação identifica como medidas possíveis para mobilizar capitais a emissão de direitos, a conversão voluntária de instrumentos de dívida subordinada em capital, exercícios de gestão do passivo, vendas de activos e carteiras geradoras de capital, titularização de carteiras, retenção de receitas, entre outras medidas de redução das necessidades de capital.

Adicionalmente, a Comissão refere a necessidade de criar incentivos para as administrações dos bancos efectuarem uma reestruturação profunda quando a conjuntura for favorável, reduzindo, desse modo, a necessidade de recorrer a medidas de apoio estatal. Assim, **“se o recurso ao auxílio estatal pudesse razoavelmente ter sido evitado através de medidas de gestão adequadas e atempadas, qualquer entidade dependente de um auxílio estatal para a sua reestruturação ou liquidação ordenada deve normalmente substituir o director executivo do banco e, se necessário, os outros membros do conselho de administração”**.

Acrescenta-se ainda que, pelas mesmas razões, essas entidades devem aplicar **políticas rigorosas em matéria de remuneração dos quadros dirigentes**. Assim, qualquer banco beneficiário de auxílios estatais sob a forma de medidas de recapitalização ou de apoio aos activos depreciados deve limitar a **níveis adequados as remunerações totais do pessoal, incluindo os membros do conselho de administração e os quadros superiores**⁶. Nestes termos, a remuneração total de qualquer indivíduo nestas condições **não pode exceder 15 vezes o salário médio nacional no Estado-Membro onde o beneficiário está constituído ou 10 vezes o salário médio dos trabalhadores do banco beneficiário**. Estas restrições devem aplicar-se até ao final do período de reestruturação ou até que o banco tenha reembolsado o auxílio estatal, consoante o que ocorrer primeiro. Por fim, não deve, em princípio, haver lugar ao pagamento de indemnizações por cessação de funções superiores ao que é exigido por lei ou contrato.

No que diz respeito à existência de uma adequada repartição dos encargos, considerando que o apoio estatal pode criar um risco moral e minar a disciplina do mercado, a Comissão determinou que:

- a) As perdas serão normalmente absorvidas em **primeiro lugar pelo capital próprio e só depois pelas contribuições dos detentores de instrumentos de capital híbridos e detentores de dívida subordinada;**
- b) Os detentores de instrumentos de capital híbridos e detentores de dívida subordinada devem dar o máximo contributo para reduzir o défice de capital. Tais contribuições podem assumir a forma de uma conversão em fundos próprios principais de nível 1 (*common equity Tier 1*) ou de uma redução do valor dos instrumentos. Em qualquer caso, as saídas de tesouraria do beneficiário para os detentores de tais títulos devem ser evitadas na medida do legalmente possível;
- c) Não obstante, a Comissão **não exigirá, neste contexto, uma contribuição dos detentores de dívida prioritária** (em especial de depósitos segurados, depósitos não segurados, obrigações e toda a outra

⁶ Este limite superior das remunerações totais deve incluir todas as possíveis componentes fixas e variáveis, bem como as pensões, e estar em conformidade com a Directiva relativa aos requisitos dos fundos próprios (cf. Artigos 93.º e 94.º da Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso à actividade das instituições de crédito e empresas de investimento e que altera a Directiva 2002/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à supervisão complementar de instituições de crédito, empresas de seguros e empresas de investimento de um conglomerado financeiro, JO L 176 de 27.6.2013, p. 338).



dívida prioritária) como componente obrigatória da repartição dos encargos, quer por conversão em fundos próprios quer por redução do valor dos instrumentos⁷.

Neste âmbito, devem ainda distinguir-se dois cenários:

- (i) **Quando o rácio de fundos próprios do banco, em relação ao qual foi identificado o défice de capital, continuar acima do mínimo regulamentar fixado pela União Europeia**, o banco deve ser capaz de restabelecer por si próprio a posição de capital, nomeadamente através de medidas de mobilização de capitais. Aqui, só se não existirem outras possibilidades, é que a dívida subordinada deve ser convertida em fundos próprios, em princípio antes da concessão do auxílio estatal.
- (ii) **Nos casos em que o banco já não satisfaz os requisitos regulamentares mínimos de fundos próprios**, a dívida subordinada deve ser convertida ou reduzida, em princípio antes da concessão do auxílio estatal. Aqui, o auxílio estatal não pode ser concedido antes de os fundos próprios, o capital híbrido e a dívida subordinada terem contribuído plenamente para compensar as eventuais perdas.

Apenas podem ser determinadas excepções ao estabelecido em (i) e (ii) se a implementação dessas medidas puser em risco a estabilidade financeira ou conduzir a resultados desproporcionados.

Ainda, no contexto da implementação dos cenários (i) e (ii) deve ser observado o “princípio de que nenhum credor deverá ficar em pior situação”, *i.e.*, os credores subordinados não devem receber menos em termos económicos do que aquilo que o seu instrumento teria valido se não tivesse sido concedido o auxílio estatal.

Paralelamente, a Comissão considera ainda que a partir do momento em que as necessidades de capital são ou deveriam ser do conhecimento do banco, este deve tomar todas as **medidas necessárias para reter os seus fundos**. Aqui, encontram-se, designadamente, proibições relativas à distribuição de dividendos,

⁷ A este propósito, note-se que o Conselho chegou recentemente a acordo sobre o texto da proposta de directiva apresentada pela Comissão que estabelece um enquadramento para a recuperação e resolução de instituições de crédito e empresas de investimento (COM(2012) 280 final); *vide* http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/137627.pdf.

A referida proposta prevê o estabelecimento de diversos instrumentos de resolução de instituições de crédito, entre os quais se encontra a possibilidade de resgate interno, que os Estados-Membros deverão assegurar que possa ser aplicado a todos os passivos de uma instituição, com excepção de:

- (a) Depósitos garantidos em conformidade com a Directiva 94/19/CE;
- (b) Passivos garantidos;
- (c) Qualquer passivo decorrente da detenção pela instituição de activos ou dinheiro pertencentes a clientes, ou de uma relação fiduciária entre a instituição (na qualidade de agente fiduciário) e outra pessoa (na qualidade de beneficiário);
- (d) Passivos com prazo de vencimento original inferior a um mês;
- (e) Um passivo perante qualquer um dos seguintes:
 - (i) um trabalhador, em consequência do aumento do seu vencimento, dos seus benefícios de pensão ou de outras remunerações fixas, excluindo todos os tipos de remuneração variável;
 - (ii) um credor comercial, em consequência do fornecimento à instituição de bens ou serviços essenciais para o seu funcionamento ou as suas operações diárias, incluindo serviços de TI, serviços públicos e o aluguer, reparação e manutenção das instalações;
 - (iii) autoridades fiscais e segurança social, quando esses passivos forem prioritários ao abrigo da legislação de insolvência aplicável.

Estabelece-se ainda que as alíneas *a*) e *b*) da referida disposição não impedem que as autoridades de resolução, sempre que tal se justifique, exerçam esses poderes em relação a qualquer parte de um passivo garantido ou coberto por um compromisso de caução que exceda o valor dos activos, do penhor, da caução ou da garantia constituída em relação com esse passivo. Os Estados-Membros podem ainda isentar desta disposição as obrigações garantidas, conforme definidas no artigo 22.º, n.º 4, da Directiva 85/611/CEE do Conselho.

Estima-se que a referida directiva seja adoptada pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu até ao fim de 2013.



adopção de práticas comerciais agressivas, realização de publicidade, entre outras. Importa notar que qualquer operação de gestão de capital deixa de poder ser feita sem a aprovação prévia da Comissão.

A adopção de medidas de recapitalização e de apoio aos activos depreciados só podem ser adoptadas depois da apresentação de um plano de reestruturação à Comissão. Não obstante, **a título excepcional, a Comissão pode autorizar tais medidas numa base temporária** enquanto auxílio de emergência se tais medidas forem necessárias para preservar a estabilidade financeira. Neste cenário, as medidas relativas à repartição de encargos devem ser implementadas como parte do auxílio de emergência. O Estado-Membro deve apresentar um plano de reestruturação no prazo máximo de dois meses a contar da aprovação do auxílio temporário.

Considerando que os auxílios a pequenos bancos tendem a afectar menos a concorrência do que os auxílios concedidos a bancos de maior dimensão, a Comissão está disposta a autorizar os **regimes de recapitalização e de reestruturação de pequenas instituições** quando esses regimes tiverem um objectivo claramente definido e forem limitados a um período de seis meses, desde que respeitem os princípios estabelecidos nas comunicações sobre a crise e, em especial, os requisitos de repartição dos encargos. Esta possibilidade limita-se aos bancos cujo balanço total não excede 100 milhões de EUR, nem 1,5% do total dos activos detidos pelos bancos no mercado interno do Estado-Membro em causa.

- 2) Paralelamente às medidas de recapitalização e de apoio aos activos depreciados, a Comunicação prevê ainda a adopção de medidas de apoio à liquidez e garantias sobre passivos, as quais se distinguem das primeiras por estabilizarem temporariamente o lado do passivo do balanço de um banco. Aqui, a Comissão pode aceitar que os Estados-Membros notifiquem estas medidas a conceder, após a aprovação, numa base temporária, como auxílio de emergência, antes da aprovação de um plano de reestruturação.

As garantias e o apoio à liquidez podem ser notificados individualmente à Comissão. A Comissão pode ainda autorizar os regimes que prevêm medidas de apoio à liquidez por um período máximo de seis meses. Este regimes devem, contudo, ser limitados aos bancos que não tenham um défice de capital. Quando um banco com um défice de capital necessitar urgentemente de liquidez, é exigida uma notificação individual à Comissão.

Em casos excepcionais, podem também ser aprovadas garantias para cobrir os riscos do Banco Europeu de Investimento em relação aos bancos, a fim de relançar a concessão de crédito à economia real em países onde as condições de empréstimo são muito difíceis comparativamente à média da União.

- 3) A Comunicação esclarece que **as actividades correntes dos bancos centrais relacionadas com a política monetária**, tais como as operações de mercado aberto e facilidades permanentes, **não são abrangidas pelo âmbito de aplicação das regras em matéria de auxílios estatais**. Todavia, o apoio a uma instituição de crédito específica constitui um auxílio, a menos que sejam preenchidas as seguintes condições cumulativas:



- a) A instituição de crédito encontrar-se temporariamente numa situação de iliquidez, mas ser solvível no momento da disponibilização da liquidez, que ocorre em circunstâncias excepcionais e não faz parte de um pacote de auxílio mais amplo;
- b) A facilidade ser totalmente coberta por uma garantia real à qual são aplicados factores de redução (*haircuts*) apropriados, em função da sua qualidade e valor de mercado;
- c) O banco central cobrar ao beneficiário uma taxa de juro penalizadora;
- d) A medida ser tomada por iniciativa do próprio banco central e, em especial, não ser caucionada por nenhuma contragarantia do Estado.

As intervenções dos **fundos de garantia dos depósitos** para reembolsar os depositantes ao abrigo da Directiva 94/19/CE relativa aos sistemas de garantia de depósitos⁸ não constituem auxílios estatais. No entanto, **a utilização desses fundos ou de fundos similares para apoiar a reestruturação das instituições de crédito** pode constituir um auxílio estatal, quando estão sob o controlo do Estado e a decisão quanto à aplicação dos fundos é imputável ao Estado. A Comissão analisará a compatibilidade dos auxílios estatais sob a forma de tais intervenções com base na Comunicação ora adoptada.

Da mesma forma, os auxílios estatais sob a forma de **intervenções de um fundo de resolução** serão analisados com base na presente Comunicação.

- 4) Por fim, quanto aos auxílios à liquidação de instituições de crédito, a Comissão faz notar que os Estados-Membros devem incentivar a saída de operadores inviáveis, permitindo que o processo de saída se realize de forma ordenada, a fim de preservar a estabilidade financeira.

Neste contexto, os Estados devem apresentar um plano para a liquidação ordenada da instituição de crédito, onde demonstrem que o auxílio permite efectivamente a liquidação ordenada da instituição de crédito, limitando, ao mesmo tempo, o montante do auxílio ao mínimo necessário, e respeitando os requisitos em matéria de repartição dos encargos previstos na presente Comunicação.

A venda de uma instituição de crédito durante um procedimento de liquidação ordenada pode comportar um auxílio estatal a favor do comprador, a não ser que a venda seja efectuada através de um concurso aberto e incondicional e os activos sejam vendidos ao proponente com a proposta mais elevada.

As instituições a liquidar não podem realizar qualquer novo negócio com terceiros. Isso não impede, todavia, que se realizem os negócios existentes, se isso permitir reduzir os custos de liquidação. Além disso, a liquidação deve ter por objectivo, tanto quanto possível, a venda de partes do negócio ou de activos através de um processo concorrencial.

Lisboa, 11 de Outubro de 2013

⁸ JO L 135 de 31.05.1994.