



BANCO CENTRAL EUROPEU  
EUROSISTEMA

**PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU**  
**de 22 de Novembro de 2011**  
**relativa à recapitalização de instituições de crédito pelo Estado**  
**(CON/2011/95)**

**Introdução e base jurídica**

Em 9 de Novembro de 2011 o Banco Central Europeu (BCE) recebeu do Ministro de Estado e das Finanças português um pedido de parecer sobre uma proposta de lei que altera e republica a Lei n.º 63-A/2008, de 24 de Novembro, que estabeleceu 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 (a seguir, “proposta de lei”).

A competência do BCE para emitir parecer resulta do disposto no artigo 127.º, n.º 4 e no artigo 282.º, n.º 5 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como no artigo 2.º, n.º 1, terceiro e sexto travessões da Decisão 98/415/CE do Conselho, de 29 de Junho de 1998, relativa à consulta do Banco Central Europeu pelas autoridades nacionais sobre projectos de disposições legais<sup>1</sup>, uma vez que a proposta de lei está relacionada com o Banco de Portugal (BdP) e com as normas aplicáveis às instituições financeiras, na medida em que influenciem significativamente a estabilidade das instituições e dos mercados financeiros. O presente parecer foi aprovado pelo Conselho do BCE nos termos do artigo 17.º-5, primeiro período do regulamento interno do BCE.

**1. Finalidade e contexto da proposta de lei**

- 1.1 A proposta de lei é uma das medidas consideradas necessárias pelo Programa de Ajustamento Económico para Portugal, com vista a restaurar a confiança no sector bancário e obter estabilidade financeira na economia portuguesa.
- 1.2 A proposta de lei visa estabelecer as condições e os procedimentos necessários para a prestação de apoio temporário a instituições de crédito viáveis com recurso a fontes de financiamento públicas a fim de reforçar a resiliência do sistema bancário. Para alcançar este objectivo foi solicitado aos bancos que aumentem as suas ‘almofadas’ de capital e reforcem os seus rácios *Core Tier 1* mínimos para um valor não inferior a 9% até ao final de 2011, e a 10% até ao final de 2012. Posteriormente, em 26 de Outubro de 2011, a Autoridade Bancária Europeia (ABE) anunciou medidas destinadas a fazer face ao aumento do risco sistémico desencadeado pela crise da dívida soberana na área do euro. É exigido aos bancos, em especial, que reforcem as suas posições de

---

<sup>1</sup> JO L 189 de 3.7.1998, p. 42.

capital até ao final de Junho de 2012 mediante a constituição de uma ‘almofada’ de capital temporária para cobertura, a preços de mercado, de exposições à dívida soberana. Todas as instituições de crédito com sede em Portugal, independentemente da forma jurídica sob a qual se encontram constituídas, podem beneficiar da recapitalização com recurso a capitais públicos nos termos previstos na proposta de lei.

- 1.3 A capitalização pode ser efectuada com recurso aos instrumentos ou meios financeiros elegíveis para fundos próprios *Core Tier 1* através de: a) aquisição de acções próprias, ou de outros títulos representativos de capital social da instituição de crédito; b) aumento do capital social mediante: i) emissão de acções especiais destinada ao Estado; ou ii) emissão de acções ordinárias<sup>2</sup> destinada aos accionistas e/ou ao público<sup>3</sup>; e c) outros instrumentos ou meios financeiros elegíveis para fundos próprios *Core Tier 1* nas condições estabelecidas para essa elegibilidade. De acordo com a proposta de lei, as acções emitidas ao abrigo da mesma constituem acções especiais, subordinadas ao regime das acções ordinárias, excepto na medida em que conferem ao Estado direito a um dividendo prioritário. O Estado só pode exercer os seus direitos de voto em deliberações que respeitem à alteração do contrato de sociedade, fusão, cisão, transformação, dissolução, ou outros assuntos para os quais a lei ou os estatutos exijam maioria qualificada. A proposta de lei prevê igualmente a emissão de acções ordinárias com direito de voto se a participação do Estado exceder um determinado limiar, a ser fixado em posteriores normas de execução.
- 1.4 O acesso ao investimento público depende da apresentação ao BdP, pela instituição de crédito, de um plano de recapitalização. O referido plano deve prever as medidas necessárias e adequadas para o efeito, incluindo a respectiva calendarização, e demonstrar que a instituição reúne condições de solidez e solvência que permitam o prosseguimento da sua actividade. O Estado pode, em determinadas condições, nomear um representante para os órgãos de administração e de fiscalização da instituição de crédito, o qual deverá, nomeadamente: i) assegurar a verificação do cumprimento do plano de recapitalização e outras obrigações da instituição estabelecidas ao abrigo do regime da recapitalização, e ii) elaborar e enviar ao BdP e ao Ministro das Finanças relatórios de avaliação mensais, mantendo-os informados de quaisquer factos relevantes. Enquanto uma instituição de crédito beneficiar do investimento público, ficará sujeita aos termos, condições e encargos definidos no despacho ministerial que aprovar a operação de recapitalização.
- 1.5 Em princípio, a recapitalização será voluntária, devendo o desinvestimento público ocorrer num prazo de 3 anos, a menos que as condições de mercado justifiquem a extensão desse prazo, no máximo, por mais 2 anos. Se uma instituição de crédito não cumprir com o necessário rácio de capital *Core Tier 1*, e não recorrer por sua própria iniciativa ao investimento público, ou não apresentar um plano de recapitalização conforme com as orientações do BdP, pode este exigir à instituição que apresente um plano de recapitalização com recurso a capitais públicos, sob a sua direcção. Se a instituição de crédito não actuar em conformidade, o BdP pode, ainda: i) nomear

---

<sup>2</sup> Também designadas por “acções comuns” nalguns ordenamentos jurídicos.

<sup>3</sup> O Estado pode tomar firme ou garantir a colocação das emissões, na totalidade ou em parte.

uma administração provisória para gerir a instituição de crédito, ii) retirar-lhe a autorização para o exercício da actividade bancária, o que implicaria a sua dissolução, ou iii) aplicar quaisquer medidas de resolução previstas no Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras.

- 1.6 Mostrando-se assegurada, pela instituição de crédito, a manutenção de níveis adequados do rácio *Core Tier 1*, o desinvestimento público deve realizar-se no prazo de três anos de acordo com as condições de mercado. Durante esse período o Estado apenas pode alienar a sua participação no capital social da instituição de crédito, no todo ou em parte, a accionistas da instituição, à data do desinvestimento, e segundo as regras do direito de preferência. As acções em que se consubstancie a participação do Estado convertem-se automaticamente, no momento do desinvestimento, em acções ordinárias. Se o desinvestimento público não ocorrer no prazo de três anos ou, a todo o tempo, no caso de incumprimento do plano de recapitalização, o Estado verá reforçados os seus poderes. Finalmente, o desinvestimento público deve ocorrer no prazo máximo de cinco anos.

## 2. Observações genéricas

- 2.1 O BCE não foi consultado sobre a Lei n.º 63-A/2008 que a proposta de lei altera. Mais, presume o BCE que o actual texto da proposta de lei está ainda em evolução e que o mesmo poderá ter de ser alterado à luz de desenvolvimentos futuros. Além do mais, o BCE observa que a proposta de lei irá ser implementada por meio de uma portaria (a seguir “portaria”), sobre a qual o BCE espera ser consultado em devido tempo considerando as muitas questões importantes ainda não contempladas na proposta de lei sobre a qual a dita portaria vai versar. O BCE confia que as observações constantes do presente parecer irão ser tomadas em conta aquando da redacção dessa portaria.
- 2.2 O BCE acolhe com agrado a proposta de lei e a abordagem nela contida tendente a restaurar a solvência de bancos viáveis. A proposta de lei delega em normas de execução a definição do limiar acima do qual o Estado poderá exercer os direitos de voto respeitantes à sua participação no capital social da instituição de crédito. O BCE entende que, mesmo neste caso, a instituição beneficiária tem de ser um banco viável. Na medida em que as acções especiais com direito de voto limitado constituem uma categoria especial de acções não prevista no Código das Sociedades Comerciais, o BCE convida as autoridades portuguesas a considerar se o limiar de participação que deve resultar na conversão de determinada quantidade de acções especiais com direito de voto limitado detidas pelo Estado em acções ordinárias sem restrições ao direito de voto não deveria ser estabelecido na proposta de lei, em vez de na portaria, o que promoveria a certeza jurídica e a transparência.
- 2.3 A proposta de lei define “Estado”, para os efeitos da sua aplicação, como abrangendo qualquer sociedade cujo capital seja totalmente detido pelo Estado<sup>4</sup>. Tal significa que, ao abrigo desta ampla definição, a injeção de capitais públicos numa instituição de crédito também poderia ser efectuada por uma empresa propriedade plena do Estado, como outro banco cujo capital seja inteiramente

---

<sup>4</sup> Artigo 22.º da proposta de lei.

detido por este. Uma vez que uma tal entidade poderia ser um concorrente da instituição de crédito intervencionada pelo Estado, o BCE interroga-se se esta é, de facto, a intenção do legislador.

- 2.4 E, por último, a proposta de lei deveria especificar que qualquer operação com recurso a capitais públicos será efectuada exclusivamente em numerário, e não por meio de novas obrigações ou outros instrumentos de dívida emitidos pelo Estado que possam ser utilizados como colateral nas operações de crédito com o BdP.

### **3. Natureza das acções a serem emitidas ao abrigo da proposta de lei**

- 3.1 A proposta de lei prevê que as acções especiais ficam sujeitas ao regime das acções ordinárias previsto no Código das Sociedades Comerciais, mas as mesmas têm restrições especiais acessórias enquanto forem temporariamente detidas pelo Estado<sup>5</sup>. No entanto, o BCE entende que as acções especiais devem ser tratadas como uma outra categoria de acções e que, inerente às acções especiais, está o direito de nomeação de um administrador não executivo para o órgão de administração conforme o disposto no artigo 14, n.º 2 da proposta de lei. Se for esse o caso, o Estado, enquanto titular de acções especiais, não estará na mesma posição que os restantes accionistas, titulares de acções ordinárias, no que se refere aos direitos que podem exercer. Dado que a instituição de crédito passa a ter categorias diferentes de accionistas, poderá ser necessária a alteração dos seus estatutos. Será também necessário especificar com maior detalhe os poderes do administrador não executivo, relativamente ao seu direito de voto e exercício de outros direitos e poderes.
- 3.2 O artigo 14.º, n.º 1, alínea a) dispõe que a instituição de crédito abrangida pelo investimento público fica sujeita aos termos de um despacho ministerial relativamente à utilização dos meios que lhe forem facultados ao abrigo do reforço de fundos próprios, em particular no que se refere ao contributo da instituição em causa para o financiamento da economia e das pequenas e médias empresas. O BCE entende que esta disposição se destina unicamente a estabelecer uma obrigação genérica e que não deverá possibilitar ao Estado dar instruções à instituição sobre a sua política de concessão de crédito. Em especial, as instituições de crédito abrangidas pelo investimento público devem manter a possibilidade de darem prioridade à concessão de crédito a empresas do sector produtivo da economia e não, por exemplo, a empresas pertencentes ao sector empresarial do Estado. Na medida em que esta disposição possa ser entendida como permitindo ao Estado interferir com a gestão corrente de uma instituição, esta disposição não é coerente com as acções especiais do Estado com direito de voto limitado destinadas a assegurar que o Estado não intervém na gestão corrente das instituições de crédito. Se esta disposição for mantida na proposta de lei, o BCE recomenda que o seu âmbito fique claramente confinado à adopção de orientações de carácter genérico, a fim de se eliminar a possibilidade de que a mesma possa ser interpretada como impondo à instituição de crédito recapitalizada que financie determinada entidade, assim como um montante específico para esse financiamento.

---

<sup>5</sup> Artigo 4.º da proposta de lei.

#### 4. Direitos dos accionistas

- 4.1 A proposta de lei contém derrogações a algumas disposições do Código das Sociedades Comerciais. É importante que não haja violação de direitos fundamentais dos accionistas enquanto a instituição de crédito estiver ainda a ser supervisionada como uma sociedade em actividade (*going concern*) e as condições para a sua resolução ainda não tiverem sido desencadeadas<sup>6</sup>. Reveste-se igualmente de especial relevância, num período em que os mercados estão em crise, que os actuais accionistas de instituições que venham a precisar de ser recapitalizadas ao abrigo da proposta de lei, possam beneficiar de certeza jurídica quanto aos seus direitos ao abrigo do regime de recapitalização. Relativamente a este aspecto, o BCE aprecia o facto de a proposta de lei exigir que as propostas de aumento de capital e o plano de recapitalização sejam submetidos à assembleia geral dos accionistas da sociedade, e por eles aprovados<sup>7</sup>. No entanto, convidam-se as autoridades portuguesas a considerar a necessidade de maior clarificação das disposições relevantes, à luz do disposto na Directiva 77/91/CEE<sup>8</sup>.
- 4.2 A proposta de lei especifica que os aumentos de capital mediante emissão de acções especiais só poderão realizar-se em determinadas condições, o que pode ser interpretado como uma desaplicação das disposições do Código das Sociedades Comerciais referentes à emissão de acções subscritas<sup>9</sup>.
- 4.3 Além disso, a proposta de lei parece dar poderes à assembleia geral para mandar o órgão de administração da instituição para tomar quaisquer medidas ao abrigo da proposta de lei, incluindo aumentos de capital, por qualquer valor que seja necessário<sup>10</sup>. O BCE considera que, se os estatutos da instituição de crédito estabelecerem o valor máximo do aumento de capital, e não existir nenhum valor máximo previsto na lei, o valor máximo acordado pela assembleia geral deve ser respeitado<sup>11</sup>.
- 4.4 Nos termos da proposta de lei, no caso de uma assembleia geral convocada especificamente para a aprovação do plano de recapitalização, a convocatória deve ser comunicada aos accionistas com uma antecedência mínima de 14 dias em relação à data prevista para a sua realização<sup>12</sup>. Nos termos da Directiva 2007/36/CE<sup>13</sup>, um prazo de convocatória tão curto só estará disponível se as

---

<sup>6</sup> V. o Título VIII do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, na sua redacção actual.

<sup>7</sup> Artigo 4.º, n.º 5, e Artigo 9.º, n.º 2 da proposta de lei.

<sup>8</sup> Segunda directiva do Conselho de 13 de Dezembro de 1976 tendente a coordenar as garantias que, para protecção dos interesses dos sócios e de terceiros, são exigidas nos Estados-membros às sociedades, na acepção do segundo parágrafo do artigo 58º do Tratado, no que respeita à constituição da sociedade anónima, bem como à conservação e às modificações do seu capital social, a fim de tornar equivalentes essas garantias em toda a Comunidade (JO L 26 de 31.1.1997, p. 1).

<sup>9</sup> Artigo 4.º, n.º 4 da proposta de lei.

<sup>10</sup> Artigo 9.º, n.º 4 da proposta de lei.

<sup>11</sup> V. o Artigo 25.º, n.º 2 da Directiva 77/91/CEE.

<sup>12</sup> Artigo 10.º da proposta de lei.

<sup>13</sup> Directiva 2007/36/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Julho de 2007, relativa ao exercício de certos direitos dos accionistas de sociedades cotadas (JO L 184, de 14.7.2007, p. 17).

sociedades “derem a todos os accionistas a possibilidade de votação por via electrónica”, e se a assembleia geral assim o tiver decidido nas condições estabelecidas na Directiva<sup>14</sup>.

- 4.5 Por último, o BCE observa que o disposto no artigo 8.º, n.º 3 parece ir além do que é necessário para salvaguardar o direito de preferência dos actuais accionistas. De acordo com a Directiva 77/91/CEE, o objectivo do direito de preferência é oferecer aos accionistas o direito de adquirir novas acções proporcionalmente às participações por eles já detidas. O BCE não vê nenhuma razão de peso para se excluir a possibilidade de alienação de acções a terceiros depois de esgotados, nos termos da lei, os direitos de preferência dos actuais accionistas. Além do que antecede, e na medida em que a proposta de lei se desvie do Código das Sociedades Comerciais, poderá ser necessário especificar o período durante o qual os accionistas actuais podem exercer o seu direito de preferência de acordo com o disposto no artigo 8.º, n.º 3.

## 5. Outras questões

- 5.1 O BCE entende que o plano de recapitalização a que a proposta de lei<sup>15</sup> se refere é sinónimo do plano de reestruturação que será exigido pela Comissão Europeia às sociedades com apoio do Estado, em conformidade com as suas regras em matéria de auxílios estatais.
- 5.2 A proposta de lei dispõe que a aquisição pelo Estado de participações sociais ou activos em instituições de crédito não será considerada concentração de empresas<sup>16</sup>. A proposta de lei deveria esclarecer a forma como esta disposição interage com a competência exclusiva da Comissão para apreciar fusões ao nível da União. A proposta de lei também dispõe que, enquanto se mantiver a intervenção pública realizada ao seu abrigo, certos aspectos devem ser obrigatoriamente considerados. Esta disposição deveria ser objecto de explicação, uma vez que não se mostra claro ao que a mesma se refere.
- 5.3 O BCE regista que a portaria que irá dar aplicação à proposta de lei especificará os métodos para a determinação do preço de compra das acções a serem subscritas pelo Estado. O BCE recomenda que a autoridade competente, ao estabelecer as regras necessárias para a determinação desse valor, observe os princípios gerais de redução do ónus para o contribuinte e de garantia de expectativas razoáveis de remuneração do investimento publico em conformidade com a legislação da União aplicável.
- 5.4 Por fim, e em circunstâncias normais, o Estado deve alienar a sua participação especial no capital social da instituição de crédito no prazo de três anos<sup>17</sup>. O BCE considera que este período poderia estar em maior consonância com as práticas que a Comissão Europeia está a desenvolver

---

14 V. o artigo 5.º da Directiva.

15 Artigos 9.º e 12.º da proposta de lei.

16 Artigo 20.º, n.º 1 da proposta de lei.

17 Artigo 24.º da proposta de lei.

## ECB-PUBLIC

relativamente à duração dos planos de reestruturação<sup>18</sup>. O BCE recomenda, por último, que seja alargado o âmbito do artigo 17.º, que se refere ao mecanismo de apoio à solvabilidade dos bancos (*Bank Solvency Support Facility*) (12 mil milhões de euros), previsto no Programa de Ajustamento Económico para Portugal, como sendo a única fonte de financiamento a ser utilizada para efeitos de aumentos de capital ao abrigo da proposta de lei. Uma tal disposição poderá revelar-se demasiado restritiva, afastando outras fontes de financiamento público que possam ser utilizadas com vantagem.

O presente parecer será publicado no sítio do BCE na Internet.

Feito em Frankfurt am Main, em 22 de Novembro de 2011.

[assinado]

*O Presidente do BCE*

Mario DRAGHI

---

<sup>18</sup> V. Comunicação da Comissão 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 (JO C 195 de 19.8.2009, p. 9), em especial o n.º 15.