



Nº GOV/2021/0066

Lisboa, 18 de abril de 2021

Exmo. Senhor
Presidente do Tribunal de Contas
Senhor Juiz Conselheiro José Tavares,

1. O Governador do Banco de Portugal, notificado pelo Tribunal de Contas a propósito do relato de auditoria 1/2021, do Departamento de Auditoria VII desse Tribunal (“Relato de Auditoria” ou “Relato”) vem, ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, apresentar a sua pronúncia.

2. Em termos gerais, o Banco de Portugal, enquanto autoridade nacional de resolução bancária, congratula-se com a *confirmação por parte da equipa de auditoria de que o “financiamento público” do Novo Banco concorreu para a estabilidade do sistema financeiro e permitiu evitar a liquidação do banco e, por essa via, reduzir o risco sistémico.*

A preservação da estabilidade do sistema financeiro é a finalidade primordial do regime de resolução e, portanto, a razão de ser do Fundo de Resolução, concorrendo diretamente para que seja prosseguido o princípio consagrado na Constituição da República Portuguesa (“CRP”), segundo o qual o sistema financeiro deve ser estruturado de modo a garantir a formação, a captação e a segurança das poupanças, bem como a aplicação dos meios financeiros necessários ao desenvolvimento económico e social (artigo 101.º da CRP).

3. Porém, tendo sido concluído pela equipa de auditoria que o “financiamento público” do Novo Banco permitiu que fosse cumprida aquela finalidade primordial e alcançado aquele



desígnio fundamental, considera o Relato da Auditoria que *“não foi salvaguardado o interesse público”*, o que não se acompanha pelas razões e atentos os factos apresentados nesta pronúncia, e que foram oportuna e tempestivamente levados ao conhecimento da equipa de auditoria.

Foi à luz dessa contradição que o Banco de Portugal analisou o Relato de Auditoria e concluiu que essa segunda conclusão reflete um conjunto de premissas incorretas sobre o *“financiamento público”* do Novo Banco, assim como uma leitura inadequada do quadro jurídico aplicável às instituições de crédito, incluindo quanto às suas regras contabilísticas e prudenciais e quanto aos mecanismos de fiscalização e de supervisão próprios da atividade bancária, mas também uma inadequada leitura dos factos que, oportuna e tempestivamente, foram levados ao conhecimento da equipa de auditoria.

4. Assim, vem o Banco de Portugal, na qualidade de autoridade nacional de resolução, apresentar o contraditório fundamentado sobre cada uma das conclusões da auditoria que incidem sobre as matérias inscritas no seu âmbito de competências. Para além das observações apresentadas no presente ofício, a pronúncia do Governador do Banco de Portugal integra ainda, em anexo, a fundamentação detalhada, baseada em factos incontornáveis e que não foram devidamente considerados no Relato da Auditoria.

Como decorre do quadro jurídico em vigor, e sem prejuízo da independência decisória entre o Fundo de Resolução e o Banco de Portugal, a pronúncia das duas entidades foi articulada previamente e o Banco de Portugal acompanha, assim, os comentários que serão submetidos pelo Fundo de Resolução ao Tribunal de Contas.

Ponto prévio: objeto da auditoria do Tribunal de Contas

5. Naquilo que respeita à execução do Acordo de Capitalização Contingente, *a auditoria incidiu exclusivamente sobre aspetos formais e procedimentais* relativos à prestação de informação ao Fundo de Resolução por parte do Novo Banco.



Assim, não integra o objeto da auditoria a análise das operações e dos atos de gestão do Novo Banco que estiveram na origem das perdas registadas por essa instituição de crédito ou das suas necessidades de capital.

A análise do cumprimento de prazos formais de prestação de informação (em especial quando essa informação não está relacionada com um pedido de pagamento), a análise sobre a designação dos ficheiros de prestação de informação face à designação que lhes é atribuída no contrato, ou a análise sobre a existência de formalização quanto à estrutura dos ficheiros utilizados pelo Fundo de Resolução e pelo Novo Banco não abrange, claramente, “*os elementos essenciais*” e materiais da execução do Acordo de Capitalização Contingente.

O acompanhamento realizado pelo Fundo de Resolução da execução do Acordo de Capitalização Contingente não se circunscreve aos aspetos formais e procedimentais que foram analisados pela equipa de auditoria, mas atenta sobretudo sobre questões de natureza material que não mereceram a devida relevância no Relato de Auditoria.

De facto, as matérias em que é exigida a intervenção do Fundo de Resolução, e em que essa intervenção é suscetível de ter um efeito material nos termos do Acordo de Capitalização Contingente, situam-se antes no plano do acompanhamento contínuo da gestão dos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente e dos atos de gestão com impacto na posição de solvabilidade do Novo Banco. Essa componente da execução do Acordo de Capitalização Contingente não foi abrangida pela auditoria, respeitando-se naturalmente a posição assumida pelo Tribunal de Contas relativamente ao âmbito do pedido de auditoria por parte da Assembleia da República.

Não competindo ao Banco de Portugal analisar o âmbito da auditoria do Tribunal de Contas, entende-se que deve esse Tribunal *reconhecer que a especificidade do âmbito a que ficou circunscrita a auditoria não permite extrair conclusões gerais quanto ao cumprimento de obrigações contratuais ou quanto ao acompanhamento que o Fundo de Resolução faz do contrato.*



Nestes termos, obriga o rigor e a transparência, que tais conclusões sejam acompanhadas de uma descrição específica e clara quanto ao âmbito da auditoria e o alcance das suas conclusões deverá ser ajustado em conformidade.

Uma vez que uma parte significativa e material da execução do Acordo de Capitalização Contingente não foi incluída no âmbito de auditoria, não podem ser extraídas conclusões gerais sobre o cumprimento do contrato ou sobre a ação do Fundo de Resolução a esse respeito, dada a ausência de base factual que permita tais conclusões.

Posição do Banco de Portugal quanto a aspetos concretos do Relato da Auditoria

6. Sem prejuízo da análise mais detalhada e da evidência apresentadas em anexo, importa demonstrar por que razão, contrariamente ao que se conclui inadequadamente (ou está omissis) no Relato de Auditoria:

- a) O “financiamento público” do Novo Banco minimiza inequivocamente o impacto na sustentabilidade das finanças públicas decorrente da medida de Resolução aplicada ao BES.
- b) Esse financiamento está limitado às perdas registadas nos ativos abrangidos pelo mecanismo de capitalização contingente e tem sido minimizado por efeito da condição de capital, contribuindo também por essa via para a minimização do impacto imediato nas finanças públicas.
- c) O risco moral foi minimizado a um grau sem precedentes em Portugal e a nível europeu, face à absorção de perdas pelos acionistas do Banco Espírito Santo, S.A. (“BES”), pelos seus credores subordinados e até por credores comuns. A decisão quanto à partilha das perdas garantiu, no estrito cumprimento da lei, garantir a estabilidade da instituição e assim também a estabilidade financeira, que noutra cenário teria sido seriamente abalada.



- d) O Acordo de Capitalização Contingente resulta de um processo de venda aberto, transparente e competitivo, no qual participaram diversos concorrentes, de entre os quais foi selecionado aquele que apresentou a melhor proposta financeira.
- e) Os riscos de complacência ou de conflito de interesses encontram-se adequadamente prevenidos.
- f) Os valores pagos pelo Fundo de Resolução foram sempre apropriadamente demonstrados e existe evidência nesse sentido, obtida diretamente pelo Fundo de Resolução e pelas diversas entidades envolvidas na verificação e validação desses valores.

a) O “financiamento público” do Novo Banco minimiza inequivocamente o impacto na sustentabilidade das finanças públicas decorrente da medida de Resolução aplicada ao BES.

7. Uma vez que a auditoria concluiu – corretamente – que o “financiamento público” do Novo Banco permitiu evitar a liquidação dessa instituição de crédito, o que é desde logo factual no quadro dos compromissos assumidos com a Comissão Europeia, a avaliação quanto à salvaguarda do interesse público no caso presente exige que a auditoria tivesse determinado o dano que teria sido produzido para o interesse público caso tivesse ocorrido a liquidação do BES (em 2014) ou do Novo Banco (em 2017). Nessa avaliação, ter-se-ia de medir, não só o impacto direto para as finanças públicas de uma liquidação desordenada, mas também o seu impacto na contração do financiamento à economia, o impacto de serem imputadas perdas a depositantes, o impacto da interrupção de operações de pagamento, o impacto decorrente do risco elevado de contágio a outras instituições de crédito, bem como o impacto na confiança dos agentes económicos, com repercussões nos custos de financiamento da República e, por essa via, sobre a sustentabilidade das finanças públicas.

O quadro de resolução aplicado ao BES tem por referência o Direito da União Europeia, que coloca limites muito claros à natureza e à intensidade da intervenção pública através dos mecanismos de financiamento de resolução, nacionais e europeu. É nesse contexto europeu que se enquadra o financiamento do Fundo de Resolução, a sua relação com o Orçamento



do Estado e a utilização dos fundos ao dispor do Fundo de Resolução. O quadro europeu evoluiu também recentemente no sentido de definir as condições de financiamento sempre que os fundos à guarda do Fundo Único de Resolução não sejam suficientes e esse quadro é, em tudo, semelhante ao que ocorre no caso português através de empréstimos externos.

8. O dano para as finanças públicas que se impediu por não se ter permitido a liquidação desordenada do BES ou, mais tarde, do Novo Banco, assim como os danos que pela mesma forma se evitou que se produzissem sobre a atividade económica se a liquidação não tivesse sido evitada constituem benefícios, incontornáveis e materiais, decorrentes da venda do Novo Banco, que teriam sempre que ser avaliados num apuramento rigoroso dos impactos na sustentabilidade das finanças públicas. Na verdade, é essa a verdadeira medida dos benefícios decorrentes da resolução do BES e da venda do Novo Banco. É entendimento do Banco de Portugal que qualquer juízo de valor sobre o impacto nas finanças públicas que não considere uma análise rigorosa de custos e benefícios face a tal contrafactual não tem fundamentos de facto, sendo por isso superficial.

De facto, os benefícios das medidas de resolução – que, no caso do BES, integra a venda do Novo Banco e o Acordo de Capitalização Contingente – medem-se pelos custos e pelos prejuízos que evitam, não pelos custos que não conseguem evitar.

Por outro lado, a auditoria ignora, pelo menos na versão do Relato de Auditoria, os benefícios para as finanças públicas gerados pela venda do Novo Banco, através da remoção do maior fator de incerteza que ameaçava a estabilidade financeira nacional e, com isso, da melhoria das condições de acesso a financiamento por parte dos agentes económicos nacionais, incluindo a República. Os benefícios gerados, inclusivamente para as finanças públicas, pela conclusão da venda do Novo Banco – de que o Acordo de Capitalização Contingente é parte integrante e indissociável – não podem deixar de integrar uma análise sobre o impacto do “financiamento público” do Novo Banco para a sustentabilidade das finanças públicas. Neste conjunto de benefícios inclui-se a redução dos custos de financiamento que decorreram da melhoria da notação creditícia da República, da generalidade das entidades do sistema bancário nacional, bem como dos demais emitentes portugueses de dívida no mercado internacional. Estes benefícios são evidentes e os relatórios das instituições internacionais e



das agências de notação financeira, bem como a evolução das taxas de juro da República em mercado são evidência independente e mais do que suficiente.

9. A auditoria ignorou ainda, na sua avaliação sobre o impacto na sustentabilidade das finanças públicas, a informação disponível no Tribunal de Contas sobre os encargos assumidos pelo Estado com outras instituições de crédito consideradas sistémicas que deixaram de reunir as condições para a continuidade da sua atividade, como foi o caso, para além do BES, do Banco Português de Negócios, S.A. (“BPN”) e do BANIF – Banco Internacional do Funchal, S.A. (“BANIF”). Em proporção da dimensão das respetivas entidades, tais impactos foram incomparavelmente maiores do que os impactos decorrentes da resolução do BES – mesmo sem considerar o facto de que, no caso do BES e do Novo Banco, (bem assim como na do BANIF, embora nesse caso parcialmente) a despesa pública incorrida, porque assumida pelo Fundo de Resolução, deverá ser integralmente financiada por receita a obter junto do setor bancário. Esta restrição de financiamento do Fundo de Resolução diretamente pelo Estado decorre das diretivas europeias e tem sido cumprida em Portugal.

10. A verdade é que também esse plano de análise – o da receita – está em falta no Relato de Auditoria. O Relato de Auditoria refere que “os pagamentos ao Novo Banco constituem despesa pública e oneram os contribuintes”, destacando que tais pagamentos têm impacto no saldo orçamental, em contabilidade nacional. Sucede que o modelo de financiamento do Fundo de Resolução assegura que a sua despesa será integralmente financiada por contribuições a cobrar exclusivamente junto do setor bancário, quer através da contribuição sobre o setor bancário, quer através da contribuição periódica adicional entregue diretamente ao Fundo de Resolução, nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 14.º da Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março.

Se os pagamentos ao Novo Banco constituem despesa pública e oneram os contribuintes, as receitas do Fundo de Resolução constituem receita pública e desoneram os contribuintes.

Esse fluxo de receitas assegura – como a lei impõe – que os encargos assumidos pelo Fundo de Resolução irão ser suportados pelo setor bancário e que isso ocorrerá através da contribuição sobre o setor bancário e da contribuição periódica adicional para o Fundo de



Resolução, pagas pelo setor, de tal modo que, *a prazo, os encargos assumidos pelo Fundo de Resolução serão integralmente cobertos por essas receitas, pelo que o modelo adotado elimina, a prazo, sem qualquer margem para dúvidas, o impacto sobre a sustentabilidade das finanças públicas.*

Este quadro de ação, que funciona como garante da minimização do impacto na sustentabilidade das finanças públicas, surge em virtude das consequências da crise financeira de 2007/2008 e das sequelas que esta teve na crise das dívidas soberanas de 2010 e anos seguintes. A exigência deste quadro é muito significativa e tem o envolvimento de inúmeras instituições nacionais e europeias (entre elas a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Conselho Único de Resolução). O pleno reconhecimento do elevado custo para os contribuintes das intervenções públicas pré-resolução exigiu e motivou a criação do quadro atual. Ao colocar-se em causa a sua efetividade é necessário definir o mecanismo alternativo de intervenção, algo que o Relato da Auditoria não concretiza.

b) O financiamento feito pelo Fundo de Resolução está limitado às perdas registadas nos ativos abrangidos pelo mecanismo de capitalização contingente e tem sido minimizado por efeito da condição de capital, contribuindo também por essa via para a minimização do impacto imediato nas finanças públicas.

11.O mecanismo de capitalização contingente determina que o Fundo de Resolução financia as perdas registadas nos ativos (primeira condição), mas apenas no montante estritamente necessário para manter os rácios nos níveis acordados (segunda condição). Assim, jamais o Fundo de Resolução pode pagar mais do que as perdas relativas aos ativos incluídos no Mecanismo de Capital Contingente. Pode, no entanto, o Fundo de Resolução pagar menos do que essas perdas, o que decorre da segunda condição referida supra, que é precisamente a condição contratual que foi incluída no melhor interesse da defesa do interesse público e que minimiza o impacto sobre as finanças públicas. Na realidade é isso que tem acontecido desde o início do funcionamento do mecanismo.



Desta forma, o financiamento pelo Fundo de Resolução está limitado triplamente: primeiro, está limitado pelo valor das perdas registadas na carteira de ativos abrangidos pelo mecanismo de capitalização contingente; segundo, se essas perdas forem superiores ao valor das necessidades de capital do Novo Banco tal como definidas no contrato, está limitado pelo valor dessas necessidades de capital; e terceiro, se as perdas e as necessidades de capital ultrapassarem o valor de 3.890 milhões de euros, está limitado a esse valor absoluto. Estes limites operam em camada, sempre em benefício do Fundo de Resolução, no sentido em que o valor a pagar será sempre o menor desses três e – como se vê – em qualquer caso, nunca mais do que o valor das perdas.

12. Com efeito, sem a condição de capital, o Fundo de Resolução teria efetuado pagamentos de 3.615 milhões de euros com referência a 31/12/2019, e não de 2.976 milhões de euros, como efetivamente aconteceu. O mecanismo contingente tem, por isso, minimizado o impacto nas finanças públicas portuguesas.

Com referência a 31/12/2019, resulta que o impacto sobre as finanças públicas foi reduzido em 639 milhões de euros. A condição de capital prevista no Acordo de Capitalização Contingente permitiu, por isso, ao Fundo de Resolução pagar menos 639 milhões de euros do que o valor das perdas registadas nos ativos, contribuindo para a minimização do impacto imediato nas finanças públicas (sendo certo que, no médio prazo, o impacto na sustentabilidade das finanças públicas será neutro por efeito da receita obtida com as contribuições pagas pelo setor bancário, como sobejamente se tem referido). Esse é um dado objetivo e indiscutível, evidenciado, por exemplo, no recente relatório da auditoria especial realizada ao abrigo da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, mas que não está sequer mencionado no Relato de Auditoria.

c) O risco moral foi minimizado a um grau sem precedentes em Portugal e a nível europeu, face à absorção de perdas pelos acionistas do Banco Espírito Santo, S.A. ("BES"), pelos seus credores subordinados e até por credores comuns. A decisão quanto à partilha das perdas



garantiu, no estrito cumprimento da lei, garantir a estabilidade da instituição e assim também a estabilidade financeira, que noutra cenário teria sido seriamente abalada.

13. Na resolução do BES (que integra o processo de venda do Novo Banco), ocorreu a absorção de perdas pelos acionistas e pelos credores da instituição resolvida. A absorção de perdas pelos acionistas e pelos credores do BES atingiu mais de 6.000 milhões de euros. Este montante, sem paralelo em Portugal e, tanto quanto se sabe, também na Europa, abrangeu, não apenas a totalidade dos acionistas (que perderam a integralidade do capital investido), mas também a totalidade dos credores subordinados (que também perderam a integralidade das suas aplicações), e ainda um conjunto de créditos titulados por acionistas com participações superiores a 2% (além das suas próprias participações), créditos titulados por membros do órgão de administração (incluindo depósitos) e créditos comuns.

Além disso, no quadro da venda do Novo Banco foi ainda realizado um exercício de gestão de passivos que envolveu a participação de credores comuns na geração de capital no Novo Banco, o que reduziu também as necessidades de financiamento por parte do Fundo de Resolução e assegurou uma partilha de custos, também por essa via, em montante superior a 400 milhões de euros.

14. A medida de resolução deu, por isso, cumprimento cabal ao princípio consagrado no regime de resolução segundo o qual as perdas da instituição resolvida são absorvidas, em primeiro lugar, pelos seus acionistas e credores. Fê-lo na máxima extensão possível, no quadro legal vigente, de modo a preservar o interesse público que sempre orienta a aplicação de medidas de resolução, i.e. a preservação da estabilidade financeira, a continuidade da prestação de serviços essenciais por parte do banco de transição e a confiança dos depositantes.

Se se tivesse prosseguido com a imputação de perdas aos credores do BES (de forma a evitar por completo, ou a minimizar ainda mais a utilização do Fundo de Resolução), a próxima categoria de credores que teria de suportar perdas era composta, de forma significativa, por depositantes, incluindo entidades públicas, empresas e particulares. Atendendo a que a aplicação da medida de resolução ao BES foi orientada, entre outros, pelos princípios de preservação da estabilidade financeira e da proteção dos depositantes, a imputação de



perdas a depositantes frustraria os próprios princípios legais orientadores e as finalidades da medida.

Mais, a imputação de perdas a depositantes levaria com elevada probabilidade à ativação do Fundo de Garantia de Depósitos o qual, não tendo fundos para assegurar a cobertura dos depósitos cobertos, sempre se socorreria de financiamento do Orçamento de Estado. Uma tal situação comportaria o risco de afetar a confiança dos depositantes de forma generalizada e de provocar uma eventual corrida aos bancos que não apenas poria em causa a estabilidade financeira como teria impactos nefastos e insustentáveis para as finanças públicas.

Em suma, uma imputação de perdas a depositantes, como se parece defender no Relato de Auditoria, seria uma medida que iria contra a preservação da estabilidade financeira e que implicaria um impacto muito negativo sobre as finanças públicas, sendo totalmente contrária ao interesse público. O Banco de Portugal não pode assim deixar de concluir em sentido diametralmente oposto ao que parece ser a conclusão desse Relato, precisamente por não ter aquilatado na totalidade sobre os impactos de tal medida.

15. Assim, ao invés do que se refere no Relato de Auditoria, foi reduzido o risco moral na sua máxima extensão sem lesar o interesse público correspondente à preservação da estabilidade financeira, à preservação da continuidade de prestação de serviços financeiros essenciais e à proteção da confiança dos depositantes.

d) O Acordo de Capitalização Contingente resulta de um processo de venda aberto, transparente e competitivo, no qual participaram diversos concorrentes, de entre os quais foi selecionado aquele que apresentou a melhor proposta financeira.

16. O Acordo é parte integrante e indissociável da operação de venda do Novo Banco e, portanto, da resolução do BES.

A conclusão da operação de venda do Novo Banco não só deu cumprimento a um imperativo legal, como permitiu evitar a revogação da autorização (e conseqüente entrada em



liquidação) ou a resolução do banco, ao abrigo das competências do Banco Central Europeu e do Conselho Único de Resolução, respetivamente.

Ora, a venda do Novo Banco foi o corolário de um processo aberto, transparente, não discriminatório, competitivo, que se desenrolou em condições de mercado e que promoveu a maximização do preço de venda, como o confirmou a Comissão Europeia, na sua Decisão de 11/10/2017, que é do conhecimento desse Tribunal, mas que, neste aspeto, não foi devidamente considerada no Relato da Auditoria.

17. Aliás, a Comissão Europeia – não só examinou o processo de venda do Novo Banco, tendo concluído que o mesmo foi conduzido de forma aberta, transparente, não discriminatória, competitiva, que se desenrolou em condições de mercado e que promoveu a maximização do preço de venda – como também concluiu que o auxílio de estado prestado no quadro da venda do Novo Banco foi limitado ao mínimo necessário, mesmo admitindo, como pressuposto dessa análise, que seria utilizado integralmente o valor máximo estipulado no Acordo de Capitalização Contingente, correspondente a 3.890 milhões de euros.

18. Ao ter sido prosseguido um processo de venda competitivo e que obteve as condições financeiras mais vantajosas, minimizou-se necessariamente o impacto imediato nas finanças públicas.

e) Os riscos de complacência ou de conflito de interesses encontram-se adequadamente prevenidos.

19. O facto de o Fundo de Resolução acumular a condição de acionista com a condição de parte do Acordo de Capitalização Contingente é resultante do processo de venda do Novo Banco, enquanto banco de transição criado no quadro da resolução do BES.

20. O Relato de Auditoria parece defender que o Fundo de Resolução (que é um mecanismo de financiamento de resolução, nos termos das diretivas europeias de resolução bancária)



deveria ser independente face à autoridade de resolução e que os serviços técnicos da autoridade de resolução deveriam estar segregados dos serviços técnicos do mecanismo de financiamento de resolução, apesar de ser a lei que determina que o Fundo de Resolução funciona junto do Banco de Portugal (cfr. artigo 153.º-B, n.º 2 do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras – “RGICSF”), ao qual compete prestar os serviços técnicos e administrativos indispensáveis ao funcionamento do Fundo de Resolução (artigo 153.º-P do RGICSF).

O entendimento manifestado no Relato de Auditoria desvia-se do Direito da União Europeia e da prática instituída a nível europeu, de que é exemplo maior *o facto de o Fundo Único de Resolução ser propriedade e ser gerido pelo Conselho Único de Resolução, não tendo sequer personalidade jurídica.*

21. No Relato de Auditoria alega-se que não existe uma adequada segregação de funções nem se encontram prevenidos conflitos de interesses, pelo facto de o Novo Banco ter procedido à contratação, para as funções de revisor oficial de contas, da mesma entidade que desempenha as funções de auditor externo do Fundo de Resolução.

O órgão de fiscalização do Fundo de Resolução é, nos termos da lei, o Conselho de Auditoria do Banco de Portugal (cfr. artigo 153.º-S do RGICSF) e a contratação da Ernst & Young Audit & Associados – Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, S.A., (“EY”) para a prestação de serviços de auditoria ao Fundo de Resolução, ocorrida em 2013, justifica-se como elemento de controlo suplementar à fiscalização do Conselho de Auditoria do Banco de Portugal, não sendo sequer uma exigência legal.

A auditoria atribui relevância ao facto de, mais tarde, desde o exercício de 2018, a mesma sociedade ter passado a desempenhar as funções de revisor oficial de contas do Novo Banco.

O artigo 71.º da Lei n.º 140/2015, de 7 de setembro, que aprova o Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, consagra um dever de independência dos revisores oficiais de contas, cuja atuação está sujeita à supervisão da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários.



Assim, nos termos da lei, o revisor oficial de contas do Novo Banco não atua no interesse da entidade auditada, pelo que tal conflito de interesse não colhe. Sempre se poderá alegar que tal não sucedeu no caso concreto, mas isso constituiria uma violação da lei que, havendo elementos de prova materiais, cumpre a esse Tribunal levar ao conhecimento da CMVM com a máxima urgência.

Os riscos de complacência estão convenientemente afastados, bem como os de existência de conflitos de interesse e ambos riscos são regulados pela legislação existente e experiência europeia e enquadrados no bom funcionamento da supervisão dos revisores oficiais de contas. O quadro institucional é muito claro em relação à repartição de deveres e obrigações, precisamente com o objetivo de evitar os riscos referidos.

f) Os valores pagos pelo Fundo de Resolução foram sempre apropriadamente demonstrados e existe evidência nesse sentido, obtida diretamente pelo Fundo de Resolução e pelas diversas entidades envolvidas na verificação e validação desses valores.

22. O processo de apuramento, de verificação e de validação dos valores a pagar nos termos do Acordo de Capitalização Contingente convoca um conjunto amplo de outros intervenientes, que atuam de modo independente, ao abrigo de competências próprias, que em alguns casos são atribuídas por lei em exclusividade.

Isto acontece porque os valores devidos pelo Fundo de Resolução têm por base as demonstrações financeiras do Novo Banco e os seus rácios de fundos próprios.

Ora, as demonstrações financeiras do Novo Banco são, nos termos da lei, sujeitas a certificação legal de contas, emitida pelo revisor oficial de contas, na sequência do respetivo processo de auditoria às demonstrações financeiras, realizada de acordo com as Normas Internacionais de Auditoria e demais normas e orientações técnicas e éticas da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, encontrando-se essa atividade sujeita à supervisão da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários. Nos termos da Lei n.º 140/2015, de 7 de setembro, que aprova o novo Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, a revisão legal de contas é competência exclusiva do revisor oficial de contas.



Por sua vez, o processo de determinação dos rácios de fundos próprios do Novo Banco é objeto da supervisão pelo BCE, com a participação do Banco de Portugal, no quadro do Mecanismo Único de Supervisão. É à autoridade de supervisão que compete a verificação do cálculo dos rácios de capital.

A ação do revisor legal de contas e do Banco Central Europeu, no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão, que integra também o Banco de Portugal, constituem, portanto, os mecanismos que o quadro jurídico vigente na União Bancária considera aptos a assegurar a integridade e a adequação das demonstrações financeiras e dos rácios de fundos próprios do Novo Banco, que são os elementos que determinam os valores a pagar pelo Fundo de Resolução nos termos do Acordo de Capitalização Contingente, nomeadamente no cenário em que as perdas registadas na carteira de ativos abrangidos pelo Acordo suplantam o valor das necessidades de capital apuradas em cada período, como tem sido o caso.

É do conjunto destes dispositivos que resultam os valores devidos em cada ano pelo Fundo de Resolução nos termos do Acordo de Capitalização Contingente.

Ao Fundo de Resolução cabe, por isso, confirmar que, em cada momento em que é devido um pagamento, todos estes mecanismos operaram; não compete ao Fundo de Resolução – nem tal seria admissível, nos termos da lei – substituir-se à ação do revisor oficial de contas, na revisão das demonstrações financeiras, ou do Mecanismo Único de Supervisão, na supervisão e fiscalização do processo de cálculo dos rácios de capital.

A evidência de que todos os mecanismos referidos operaram é obtida através da:

- a) Obtenção da certificação legal de contas do Novo Banco;
- b) Obtenção de um relatório do Agente de Verificação, que verifica os cálculos dos parâmetros relativos ao mecanismo de capitalização contingente;
- c) Obtenção de um relatório da Comissão de Acompanhamento, em que se confirma que esse órgão dispôs das condições adequadas ao exercício das suas funções e se obtém a descrição das atividades desenvolvidas por esse órgão;



- d) Quando aplicável, a obtenção da confirmação, por parte da Comissão de Acompanhamento e do revisor oficial de contas, de que foi mantida a consistência das políticas, práticas ou procedimentos contabilísticos utilizados pelo Novo Banco na preparação das demonstrações financeiras.
- e) A obtenção da confirmação por parte do Departamento de Supervisão Prudencial do Banco de Portugal quanto à verificação da condição de capital, quanto aos rácios de capital aplicáveis ao Novo Banco e quanto ao montante que conduz a que os rácios de capital se situem no nível acordado no contrato e que, corresponde ao valor devido pelo Fundo de Resolução.

23. Assim, em função das posições constantes da presente pronúncia – mais bem fundamentadas no documento anexo, que inclui também a demonstração necessária – o Banco de Portugal solicita ao Tribunal de Contas:

- a) A reapreciação da conclusão de que não foi minimizado o impacto para a sustentabilidade das finanças públicas;
- b) A reapreciação da conclusão de que não foi minimizado o risco moral;
- c) A reapreciação da conclusão segundo a qual o mecanismo de capitalização contingente não financia apenas as perdas relativas aos ativos abrangidos pelo mecanismo;
- d) A reapreciação das conclusões relacionadas com a demonstração, verificação e validação dos valores a pagar pelo Fundo de Resolução;
- e) A reapreciação, por fim, da conclusão segundo a qual não foi salvaguardo o interesse público, face ao anunciado aos cidadãos aquando da resolução do BES e da venda do Novo Banco.

24. Em qualquer caso, e sobretudo na eventualidade de estes comentários não serem acolhidos, o Banco de Portugal tem a expectativa de que o presente ofício e o documento anexo integrem a versão final do relatório de auditoria, contribuindo para uma leitura mais rigorosa



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

das conclusões da auditoria e as recomendações do Tribunal de Contas, sendo certo que o Banco de Portugal ponderará também publicar a sua pronúncia, na sequência da publicação do relatório final da auditoria.

O Banco de Portugal mantém-se totalmente disponível para qualquer contributo adicional que o Tribunal de Contas entenda pertinente.

Com os melhores cumprimentos,

Governador



EXERCÍCIO DE CONTRADITÓRIO AO
RELATO DE AUDITORIA 1/2021 DO TRIBUNAL DE CONTAS
– COMENTÁRIOS DO BANCO DE PORTUGAL –

I. COMENTÁRIOS GERAIS

1. O Relato de Auditoria apresenta, como conclusão geral, a de que *“o financiamento público do [Novo Banco] concorreu para a estabilidade do sistema financeiro, sobretudo por ter sido evitada a liquidação do banco e reduzido o risco sistémico”*.

Porém, a auditoria conclui também que *“não foi minimizado o impacto na sustentabilidade das finanças públicas, nem reduzido o risco moral (...). Nesta medida, [entende a auditoria] não foi salvaguardado o interesse público, face ao anunciado aos cidadãos aquando da resolução do BES e da venda do Novo Banco”*.

2. A preservação da estabilidade do sistema financeiro é a finalidade primordial do regime de resolução e, portanto, a razão de ser do Fundo de Resolução, concorrendo diretamente para que seja prosseguido o princípio consagrado na Constituição da República Portuguesa (“CRP”), segundo o qual o sistema financeiro deve ser estruturado de modo a garantir a formação, a captação e a segurança das poupanças, bem como a aplicação dos meios financeiros necessários ao desenvolvimento económico e social (artigo 101.º da CRP).

Tendo sido concluído pela equipa de auditoria que o “financiamento público” do Novo Banco permitiu que fosse cumprida aquela finalidade primordial e alcançado aquele desígnio



fundamental, é surpreendente que tenha sido, em contrapartida, considerado que *“não foi salvaguardado o interesse público”*.

3. Uma vez que a auditoria concluiu – corretamente – que o “financiamento público” do Novo Banco permitiu evitar a liquidação do banco, *a avaliação quanto à salvaguarda do interesse público no caso presente teria exigido que a equipa de auditoria analisasse qual teria sido o dano para o interesse público caso tivesse ocorrido a liquidação do BES (em 2014) ou do Novo Banco (em 2017)*. Nessa avaliação ter-se-ia de medir, não só o impacto direto de tal liquidação desordenada para as finanças públicas, mas também o seu impacto na contração do financiamento à economia, o impacto da interrupção da prestação de serviços financeiros essenciais, o impacto decorrente do contágio a outras instituições de crédito, bem como o impacto na confiança dos agentes económicos, com repercussões na capacidade de financiamento da República.

Os custos para as finanças públicas que foram evitados por não se ter permitido a liquidação desordenada do BES ou do Novo Banco e o dano que, dessa forma, se impediu na atividade económica são benefícios decorrentes da venda do Novo Banco, que deveriam ser contabilizados no apuramento dos impactos na sustentabilidade das finanças públicas e na definição de um apropriado contrafactual para a atuação que agora se avalia.

Porém, a auditoria *não só não contabilizou esses benefícios, como os ignorou por completo, não lhes fazendo qualquer referência* quando conclui que *“não foi minimizado o impacto na sustentabilidade das finanças públicas”* ou que *“os pagamentos ao Novo Banco oneram os contribuintes”*. Essa avaliação só poderia ter sido realizada por comparação com os impactos na sustentabilidade das finanças públicas da situação que teriam ocorrido se não existisse o “financiamento público” ao Novo Banco. Sem essa comparação, o juízo de que não foi minimizado o impacto nas finanças públicas não tem fundamento.

4. Não foi, porém, por falta de informação que essa análise não foi integrada nas conclusões da auditoria.



O parágrafo 145 do Relato de Auditoria apresenta informação sobre a análise realizada pela Comissão Europeia relativamente aos custos que teriam sido incorridos caso não tivesse sido concluída a venda do Novo Banco.

O parágrafo 146 do Relato destaca até que a Comissão Europeia concluiu que o montante total do auxílio contido na operação de venda do Novo Banco – mesmo considerado pelo seu valor máximo, i.e. considerando a utilização integral do valor máximo previsto no Acordo de Capitalização Contingente acrescido ainda da medida de *capital backstop* – é “*muito inferior a 14 mil milhões de euros*”, que teria sido o custo direto a suportar caso não tivesse sido concluída a venda do Novo Banco (sendo que essa estimativa de tal custo abrange somente os impactos diretos e não incorpora sequer os impactos mais generalizados na atividade económica ou na capacidade de financiamento da República emergentes de um quadro de crise bancária sistémica).

Como é lógico, a avaliação sobre o impacto do “financiamento público” do Novo Banco na sustentabilidade das finanças públicas só pode ser feita por comparação com a alternativa com que as contas públicas e o país teriam sido confrontados se aquele financiamento não existisse. Foi exatamente isso que fez a Comissão Europeia. E é isso que o Relato de Auditoria ignora quando extrai a conclusão – que, só por isso, é incorreta – de que não foi minimizado o impacto na sustentabilidade das finanças públicas.

Um cenário onde não fosse preservada a estabilidade financeiro seria insustentável económica, financeira e socialmente para todos os agentes económicos, incluindo o Estado português. Logo, a conclusão de que foi preservada a estabilidade financeira não pode estar dissociada da sustentabilidade das finanças públicas. A dimensão dos custos sofridos no contexto da crise financeira, sem que tenha existido a liquidação desordenada de qualquer instituição sistémica, é já de si uma grave minorante que permite aquilatar as consequências devastadoras para a sustentabilidade das finanças públicas que a ocorrência de um evento sistémico teria para os cidadãos portugueses. Foi exatamente esse efeito que foi evitado através do mecanismo de “financiamento público” que é objeto desta auditoria.



Insiste-se que qualquer avaliação rigorosa de decisões públicas necessita da definição de um mecanismo alternativo que possa dar resposta a desafio semelhante. Esta foi a tarefa da Comissão Europeia ao quantificar o cenário de liquidação. Deve, assim, realçar-se que esse mecanismo alternativo ao da resolução do BES está ausente no Relato da Auditoria que agora é presente. Refira-se ainda, que a definição desse mecanismo alternativo ao presente “financiamento público” requer não apenas a sua definição como a avaliação – quantificação – das suas consequências sobre o sistema bancário e a estabilidade financeira e sobre a sustentabilidade das finanças públicas. A magnitude do desafio enfrentado em 2014 na resolução do BES e em 2017 na venda do banco de transição assim o exige.

Por outro lado, a auditoria também ignora os efeitos positivos gerados pela conclusão da operação de venda do Novo Banco, através da remoção de um fator de incerteza que ameaçava a estabilidade financeira nacional e, com isso, da melhoria das condições de acesso a financiamento por parte dos agentes económicos nacionais, incluindo a República. Os benefícios gerados, inclusivamente para as finanças públicas, pela conclusão da venda do Novo Banco – de que o Acordo de Capitalização Contingente é parte integrante e indissociável – não poderiam deixar de integrar uma análise sobre o impacto do “financiamento público” do Novo Banco para a sustentabilidade das finanças públicas.

A redução daqueles custos de financiamento representam poupanças superiores a 2.000 milhões de euros anuais, se considerarmos apenas a redução do diferencial de taxa de juro com a Alemanha, que chegou a 400 pontos base nos meses imediatamente anteriores à concretização do acordo de venda do Novo Banco, atingindo menos de metade deste valor menos de dois meses depois de concretizada a venda¹. A evidência deste efeito é atestada pela retirada da categoria de “lixo” da classificação da dívida da República portuguesa por uma agência de *rating* internacional (Standard & Poors’) no mês imediatamente anterior à venda do Novo Banco, e quando essa venda já se perspectivava, e de uma segunda agência de *rating* um mês após a concretização da venda (Fitch). Neste último caso a agência Fitch

¹ Recorde-se, neste contexto, que no mês de fevereiro de 2017 as taxas de juro a 10 anos da dívida pública foram, em média, de 4,3% e que o diferencial com a Alemanha foi de 400 pontos base. Em dezembro, após a venda e a saída de “lixo” da notação da dívida portuguesa a taxa de juro média foi de 1,8% e o diferencial de 150 pontos base.



subiu dois degraus a classificação da dívida portuguesa, num movimento absolutamente inédito na avaliação de países da área do euro. Recorde-se, a propósito, que a dívida portuguesa permanecia com a classificação de “lixo” desde 2012.

Uma leitura atenta das avaliações feitas em 2017 dos riscos do sistema financeiro e do financiamento da República permite colocar um número na ordem das dezenas de milhares de milhões de euros no custo de Portugal não ter concretizado com enorme sucesso os compromissos assumidos com a Comissão Europeia e através da estabilidade financeira e das contas públicas para com os cidadãos portugueses, tal como o Relato da Auditoria evidencia.

5. A auditoria poderia ainda ter integrado na sua avaliação sobre o impacto na sustentabilidade das finanças públicas a informação disponível no Tribunal de Contas sobre os encargos assumidos pelo Estado com outras instituições de crédito consideradas sistémicas (mas de muito menor dimensão) que deixaram de reunir as condições para a continuidade da sua atividade, como foi o caso, para além do BES, do Banco Português de Negócios, S.A. (“BPN”) e do BANIF – Banco Internacional do Funchal, S.A. (“BANIF”).

Segundo o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2019, a despesa líquida incorrida pelo Estado com cada uma dessas instituições de crédito foi o seguinte²:

- BPN: 6.248 milhões de euros;
- BANIF: 2.978 milhões de euros.

Considerando o valor do ativo de cada uma daquelas instituições de crédito antes das medidas de intervenção de que foram objeto, aquelas verbas correspondem à seguinte proporção (encargo suportado pelo Estado em relação à dimensão, medida pelo ativo de cada instituição):

² Tribunal de Contas, Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2019, Quadro II.12. O Banco de Portugal não analisou os pressupostos subjacentes aos dados publicados no Parecer sobre a Conta Geral do Estado.



- BPN: 93% do ativo líquido³;
- BANIF: 21% do ativo líquido⁴.

Ora, considerando que o ativo líquido do BES à data do último reporte de contas anuais prévio à aplicação da medida de resolução, ascendia a 66.168 milhões de euros⁵, o encargo suportado pelo Fundo de Resolução em relação à dimensão do BES teria sido o seguinte, se, por mera hipótese, fossem considerados os encargos suportados pelo Estado em cada um dos dois bancos referidos:

- Considerando um encargo 93% do ativo líquido (BPN): 61.536 milhões de euros;
- Considerando um encargo de 21% do ativo líquido (BANIF): 13.895 milhões de euros.

É evidente que a despesa pública relacionada com a resolução do BES e com a venda do Novo Banco é substancialmente inferior a qualquer um daqueles montantes, o que é um elemento de prova adicional de que foi minimizado o impacto na sustentabilidade das finanças públicas – mesmo sem ter presente que, como adiante se explicará e a auditoria ignorou, no caso do BES e do Novo Banco, essa despesa, porque assumida pelo Fundo de Resolução, deverá ser integralmente financiada por receita a obter junto do setor bancário e que essa receita não pode, nos termos da lei, ser utilizada para outra finalidade que não a sua utilização pelo Fundo de Resolução para financiar medidas de resolução bancária.

Também estes dados são ignorados na análise realizada pela auditoria.

³ Relatório e Contas do Banco Português de Negócios, S.A., reportado a 2007. Disponível em: https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/documentos-relacionados/ft0079_d081008_h181909-0079-cai-200712-cai_1.pdf.

⁴ Relatório e contas do BANIF – Banco Internacional do Funchal, S.A., reportado a 31/12/2014. Disponível em: https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/documentos-relacionados/ft0038_d150608_h121152-0038-cam-201412-cac_1.pdf.

⁵ Relatório e contas do Banco Espírito Santo, S.A., reportado a 31/12/2013. Disponível em: https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/documentos-relacionados/ft0007_d140529_h103859-0007-cam-201312-cac_2.pdf.



6. Nos parágrafos seguintes apresenta-se ainda a demonstração de que, contrariamente ao que se conclui inadequadamente (ou está omissivo) no Relato de Auditoria:

- a) O “financiamento público” do Novo Banco minimiza inequivocamente o impacto na sustentabilidade das finanças públicas decorrente da medida de Resolução aplicada ao BES.
- b) Esse financiamento está limitado às perdas registadas nos ativos abrangidos pelo mecanismo de capitalização contingente e tem sido minimizado por efeito da condição de capital, contribuindo também por essa via para a minimização do impacto imediato nas finanças públicas.
- c) O risco moral foi minimizado a um grau sem precedentes em Portugal e a nível europeu, face à absorção de perdas pelos acionistas do Banco Espírito Santo, S.A. (“BES”), pelos seus credores subordinados e até por credores comuns. A decisão quanto à partilha das perdas garantiu, no estrito cumprimento da lei, garantir a estabilidade da instituição e assim também a estabilidade financeira, que noutro cenário teria sido seriamente abalada.
- d) O Acordo de Capitalização Contingente resulta de um processo de venda aberto, transparente e competitivo, no qual participaram diversos concorrentes, de entre os quais foi selecionado aquele que apresentou a melhor proposta financeira.
- e) Os riscos de complacência ou de conflito de interesses encontram-se adequadamente prevenidos.
- f) Os valores pagos pelo Fundo de Resolução foram sempre apropriadamente demonstrados e existe evidência nesse sentido, obtida diretamente pelo Fundo de Resolução e pelas diversas entidades envolvidas na verificação e validação desses valores.



a) O “financiamento público” do Novo Banco minimiza inequivocamente o impacto na sustentabilidade das finanças públicas decorrente da medida de Resolução aplicada ao BES.

7. Já acima se demonstrou (ver parágrafos 3 a 6) que o “financiamento público” do Novo Banco *minimizou significativamente os impactos na sustentabilidade das finanças públicas, face aos encargos que teriam sido incorridos pelo Estado se não tivesse sido concluída a venda do Novo Banco e face a outros episódios de utilização de fundos públicos em instituições de crédito sistémicas que deixaram de reunir as condições para a continuação da sua atividade.* Essa demonstração foi feita com base em dados utilizados no próprio Relato de Auditoria e em dados utilizados no Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2019.

8. Há ainda outra dimensão desta análise que não é corretamente considerada na auditoria: *o facto de a despesa pública relacionada com a resolução do BES e com a venda do Novo Banco se vir a financiar integralmente com a receita pública obtida e a obter junto do setor bancário.*

O Relato de Auditoria refere que *“os pagamentos ao Novo Banco constituem despesa pública e oneram os contribuintes”*, destacando que tais pagamentos têm impacto no saldo orçamental, em contabilidade nacional. Isso resulta do facto de o Fundo de Resolução ser um fundo autónomo da Administração Central, donde as suas receitas e despesas são públicas e orçamentais.

Sucedem que *o modelo de financiamento do Fundo de Resolução assegura que a sua despesa será integralmente financiada por contribuições a cobrar exclusivamente junto do setor bancário, quer através da contribuição sobre o setor bancário, quer através da contribuição periódica adicional entregue diretamente ao Fundo de Resolução, nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 14.º da Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março.*

Se os pagamentos ao Novo Banco constituem despesa pública e oneram os contribuintes, as receitas do Fundo de Resolução constituem receita pública e desoneram os contribuintes.



9. Assim, para se analisar o impacto na sustentabilidade das finanças públicas é imprescindível considerar, não apenas a componente da despesa, mas também a componente da receita. Além disso, a análise sobre a sustentabilidade exige também que seja considerado o fluxo de despesas e de receitas ao longo do tempo e não apenas o efeito parcial registado num dado momento do tempo.

Ou seja, é tecnicamente incorreto analisar o impacto do “financiamento público” do Novo Banco na sustentabilidade das finanças públicas considerando somente a despesa ou mesmo o saldo líquido observado à data presente, ignorando o fluxo de receitas que, nos termos do regime jurídico em vigor, tem permitido financiar e continuará a permitir financiar integralmente a despesa.

Se esse fluxo de receitas for considerado, a auditoria irá constatar que – como a lei impõe – os encargos assumidos pelo Fundo de Resolução irão ser suportados pelo setor bancário e que isso ocorrerá através do pagamento da contribuição sobre o setor bancário e da contribuição periódica adicional para o Fundo de Resolução, de tal modo que, *a prazo, os encargos assumidos pelo Fundo de Resolução ficarão integralmente compensados por essas receitas.*

10. Aliás, este aspeto foi devidamente evidenciado pela Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República (“UTAO”), em estudo publicado em 2017, que analisou o impacto do Fundo de Resolução em contas nacionais. Como se refere no estudo da UTAO:

- *«De acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, o Fundo de Resolução é um organismo que se insere no setor institucional das administrações públicas, subsector dos serviços e fundos autónomos da administração central, tem autonomia administrativa e financeira e seus recursos próprios advêm das contribuições pagas, direta ou indiretamente, pelo setor financeiro. O facto do FdR integrar o sector institucional das administrações públicas implica que a sua situação patrimonial tem reflexos nas contas nacionais deste setor institucional.*



- *Enquanto a resolução do BES teve um impacto negativo, o recebimento das contribuições das instituições financeiras participantes contribui positivamente para melhorar o saldo das administrações públicas. De forma semelhante, eventuais perdas do FdR no exercício do seu objeto terão um contributo negativo para o referido saldo. Tendo em consideração que o financiamento de eventuais perdas do FdR pode ser entendido como sendo da exclusiva responsabilidade das instituições participantes, ou seja, de um conjunto de entidades exteriores ao perímetro das contas nacionais e que integram o setor financeiro, o impacto dos contributos negativos do FdR para o saldo das administrações públicas será tendencialmente temporário, perdurando até que este seja absorvido pelos recursos próprios.»*

11. Na realidade, o impacto para as contas públicas resultante da resolução do BES (e, aí subsumida, da venda do Novo Banco) é aquele que resultar do reembolso dos empréstimos concedidos pelo Estado ao Fundo de Resolução, não aquele que resultou da capitalização do Novo Banco em 2014 nem aquele que resultar da execução do Acordo de Capitalização Contingente.

O Fundo de Resolução é um “mecanismo de financiamento da resolução”, na aceção do disposto no artigo 100.º da Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento (“BRRD”).

Ora, a criação de mecanismos de financiamento de resolução, como é o caso do Fundo de Resolução, visou assegurar que as necessidades de financiamento que se manifestem no âmbito da aplicação de medidas de resolução, sejam *suportadas pelo setor financeiro e não pelo Estado*.

Assim, os recursos próprios do Fundo de Resolução proveem integralmente das contribuições pagas pelas instituições que nele participam e o apoio financeiro do Estado é contemplado exclusivamente sob a forma de empréstimos – como sucede precisamente no caso presente.



Face à insuficiente dotação de recursos próprios do Fundo de Resolução nos momentos em que foi utilizado, tem-se mostrado necessário que o Estado (mas não exclusivamente o Estado, como o mostram os empréstimos bancários contraídos) providencie financiamento ao Fundo de Resolução. *Da prestação de empréstimos não decorre, porém, prejuízo algum para o mutuante, salvo, claro está, se o empréstimo não vier a ser reembolsado. Assim, o risco a que está exposto o Estado, enquanto credor do Fundo de Resolução, não resulta diretamente da execução do Acordo de Capitalização Contingente, mas sim da capacidade do Fundo de Resolução para reembolsar a sua dívida.*

Essa capacidade depende, fundamentalmente, da cobrança de contribuições junto das instituições participantes no Fundo de Resolução, no seu conjunto. O pagamento dessas contribuições constitui uma obrigação legal das instituições participantes no Fundo de Resolução e o valor cobrado é determinado pelo Estado. Nesse sentido, a principal fonte de receita que permitirá ao Fundo de Resolução reembolsar a sua dívida não depende do exercício de uma atividade comercial, não está sujeita às condições de mercado e apresenta um grau muito reduzido de incerteza, especialmente depois de ter sido declarado que o modelo de financiamento do Fundo de Resolução tem por base um encargo estável para o setor bancário, fixado em torno dos 250 milhões de euros por ano.

Os encargos suportados pelo Fundo de Resolução com a resolução do Banco Espírito Santo e com a resolução do BANIF têm, por isso, como contrapartida um fluxo anual de receitas relativamente certo e estável, que será utilizado para o reembolso da dívida do Fundo. É esse mecanismo que conduz a que o impacto da utilização do Fundo de Resolução nas contas públicas seja neutro, a prazo, independentemente dos montantes desembolsados pelo Fundo de Resolução.

Na verdade, o impacto pode até ser positivo, na medida em que o Estado é remunerado pelos empréstimos que concede ao Fundo de Resolução. E a realidade é que o Fundo de Resolução já entregou ao Estado o montante de 587.911.903 euros a título de juros. São 588 milhões de euros, que embora constituam transferências dentro do perímetro orçamental, proveem de contribuições pagas pelas instituições participantes no Fundo de Resolução e, portanto, fora desse perímetro.



12. O modelo de empréstimo do soberano ao mecanismo de financiamento da resolução foi, aliás, replicado recentemente no plano europeu, com a previsão de um mecanismo de financiamento do Fundo Único de Resolução por parte do Mecanismo Europeu de Estabilidade. Com efeito, a 30 de novembro de 2020, o Eurogrupo aprovou a reforma do Mecanismo Europeu de Estabilidade⁶, no âmbito da qual se passará a prever a possibilidade de, já a partir do início de 2022, aquele mecanismo providenciar empréstimos ao Fundo Único de Resolução, caso os recursos disponíveis nesse Fundo europeu não sejam suficientes para financiar as medidas de resolução que possam ser aplicadas pelo Conselho Único de Resolução (o designado “common backstop”). A alteração do Tratado do que cria o Mecanismo Europeu de Estabilidade foi assinada pelos Estados-Membros a 27/01/2021 e a 08/02/201 e prevê que o financiamento ao Fundo Único de Resolução por parte do Mecanismo Europeu de Estabilidade assegura o princípio da “neutralidade orçamental”, a prazo, i.e. o facto de os empréstimos serem reembolsados integralmente por parte do Fundo Único de Resolução.

Como explica o Mecanismo Europeu de Estabilidade, a propósito do “common backstop”:

- *«The Single Resolution Fund (SRF) is a fund established by the EU for resolving failing banks in the context of the Banking Union. It is financed by contributions from the banking sector, not by taxpayer money. In the event that the SRF is depleted, the ESM can act as a backstop and lend the necessary funds to the SRF to finance a resolution. To this end, the ESM will provide a revolving credit line.»⁷*

⁶ Statement of the Eurogroup in inclusive format on the ESM reform and the early introduction of the backstop to the Single Resolution Fund, disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2020/11/30/statement-of-the-eurogroup-in-inclusive-format-on-the-esm-reform-and-the-early-introduction-of-the-backstop-to-the-single-resolution-fund/>.

⁷ Em tradução livre: «O Fundo Único de Resolução (“FUR”) é um fundo criado pela União Europeia para resolver os bancos em situação de insolvência no contexto da União Bancária. É financiado por contribuições do setor bancário, não por dinheiro dos contribuintes. No caso de se esgotarem os fundos do FUR, o Mecanismo Europeu de Estabilidade [suportado pelos Estados-Membros] pode atuar como financiador e emprestar os recursos necessários ao FUR para financiar uma resolução. Para esse fim, Mecanismo Europeu de Estabilidade disponibilizará uma linha de crédito renovável.». Acessível em: <https://www.esm.europa.eu/content/what-common-backstop-0>.



- «[The common backstop] also has the benefit of being fiscally neutral to all member states and its taxpayers since funds will be fully recouped from the banking sector itself.»⁸

Esta caracterização do Fundo Único de Resolução e do mecanismo de financiamento que foi recentemente aprovado pela União Europeia é diretamente aplicável ao Fundo de Resolução nacional e ao seu modelo de financiamento.

13. Ainda sobre a questão de ser neutro, a prazo, o impacto nas contas públicas dos desembolsos realizados pelo Fundo de Resolução, poder-se-ia dizer que a capacidade do Fundo de Resolução para reembolsar a sua dívida depende e é prejudicada pelo registo de custos relacionados com a execução do Acordo de Capitalização Contingente. Efetivamente, quanto maiores os montantes pagos ao Novo Banco, maiores dificuldades terá o Fundo de Resolução de satisfazer as suas responsabilidades perante os credores, incluindo o credor Estado. No entanto, reconhecendo antecipadamente esse risco, os contratos de empréstimo celebrados com o Estado (e também o contrato celebrado com um conjunto de instituições de crédito), preveem já um mecanismo para garantir o reembolso integral da dívida: o ajustamento da maturidade dos empréstimos. Ou seja, se porventura ocorrer que, na data do vencimento dos empréstimos o Fundo de Resolução não tiver ainda reembolsado integralmente os valores em dívida, a maturidade será ajustada – e portanto as instituições participantes no Fundo de Resolução continuarão a pagar contribuições – até que a dívida seja integralmente reembolsada. Nesse sentido, o risco corrido pelos credores é o risco de ser necessário mais tempo para recuperarem os créditos (com a correspondente remuneração), mas não o risco de incumprimento.

14. O facto de o risco patrimonial a que o Estado se encontra exposto resultar, não da execução do Acordo de Capitalização Contingente diretamente, mas sim da capacidade do

⁸ Em tradução livre: «[O mecanismo de financiamento comum] também tem a vantagem de ser fiscalmente neutro para todos os Estados membros e para os seus contribuintes, uma vez que os fundos serão totalmente recuperados do próprio setor bancário.». Acessível em: <https://www.esm.europa.eu/blog/backstop-single-resolution-fund-now>.



Fundo de Resolução para reembolsar a sua dívida, a qual depende sobretudo da cobrança de contribuições junto do setor bancário, teria que ser tido em conta pela auditoria.

15. Na realidade, este dado não é ignorado no Relato de Auditoria, mas é inadequadamente desconsiderado. No parágrafo 95, diz-se que *“[m]esmo se os 7.021 M€ de recursos próprios negativos do FdR, em 31/12/2019, vierem a ser compensados por contribuições futuras a receber pelo Fundo durante 30 anos (considerando o valor médio obtido de 2016 a 2019) há a considerar que:*

- *78% desses recursos são receitas provenientes de uma contribuição extraordinária sobre o setor bancário, que deveria ter caráter excecional e transitório;*
- *essas contribuições são repercutidas sobre os consumidores de serviços bancários, como o ilustram as crescentes comissões e outros encargos cobrados por esses serviços;*
- *este modelo de financiamento comporta um segundo risco moral, por desviar o foco da imputação das perdas verificadas no BES e no NB aos seus responsáveis (por ação ou omissão) para onerar os clientes bancários (em regra também os contribuintes)”.*

16. Em primeiro lugar, não se compreende por que razão o Relato de Auditoria coloca como mera hipótese – se é isso que determina a lei – que a compensação dos recursos próprios negativos do Fundo de Resolução vai ser feita por contribuições futuras a receber.

O n.º 1 do artigo 153.º-F do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (“RGICSF”) estipula que os recursos financeiros do Fundo de Resolução incluem a receita proveniente da contribuição sobre o setor bancário e as contribuições pagas pelas instituições participantes. O artigo 153.º-J do RGICSF estabelece que a prestação de apoio financeiro do Estado ao Fundo de Resolução realiza-se sob a forma de empréstimos ou prestação de garantias e que não recai sobre o Estado qualquer responsabilidade pelo financiamento da aplicação de medidas de resolução.



Por sua vez, o n.º 5 do artigo 14.º da Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março, institui o pagamento de contribuições periódicas adicionais ao Fundo de Resolução, *“destinadas a possibilitar o cumprimento de obrigações assumidas, ou a assumir, pelo Fundo por força da prestação de apoio financeiro a medidas de resolução aplicadas até 31 de dezembro de 2014”*.

Por sua vez, a Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento (“BRRD”), de transposição obrigatória no regime jurídico nacional, refere de forma clara, quanto a este aspeto específico, que *“[d]eve ser o setor financeiro, no seu conjunto, a financiar a estabilização do sistema financeiro”* (ver considerando 103 da BRRD).

Ou seja, o regime jurídico vigente estabelece que o Fundo de Resolução continuará a obter receitas – integralmente pagas pelo setor bancário – destinadas, precisamente, a financiar os encargos assumidos no quadro da resolução do BES. Não se trata de uma mera hipótese académica, como parece fazer crer o Relato de Auditoria. Não pode dizer-se *“[m]esmo se os 7.021 M€ de recursos próprios negativos do FdR, em 31/12/2019, vierem a ser compensados por contribuições futuras a receber pelo Fundo durante 30 anos”* quando é precisamente isso que a lei prevê e impõe.

Por isso, *é esse o cenário central que deveria ter sido considerado pela auditoria e é isso que assegura que o impacto do “financiamento público” do Novo Banco na sustentabilidade das finanças públicas é neutro, a prazo.*

Para além do que já foi dito, este dado é mais um que invalida a conclusão da auditoria de que “não foi minimizado o impacto na sustentabilidade das finanças públicas”, bem como as conclusões relacionadas com a transparência nas comunicações públicas sobre os encargos da medida de resolução.

17. Faz-se notar que nem se poderá contra-argumentar que a contribuição sobre o setor bancário sempre constituiria receita do Estado e que, por isso, a sua consignação ao Fundo de Resolução desvia essa receita da utilização para o financiamento de outras despesas do Estado.



Nos termos da lei, a contribuição sobre o setor bancário e as contribuições pagas diretamente ao Fundo de Resolução só podem ser utilizadas para o financiamento de medidas de resolução.

O regime jurídico em vigor não permitiria a utilização dessas receitas para qualquer outra finalidade. *Foi opção do legislador – ainda antes da resolução do BES e do BANIF – destinar a receita da contribuição sobre o setor bancário estrita e exclusivamente ao financiamento de medidas de resolução.*

Ou seja, se não existissem no Fundo de Resolução necessidades de financiamento por suprir, resultantes da aplicação de medidas de resolução passadas, é forçoso concluir que o Estado não beneficiaria das receitas públicas correspondentes à contribuição sobre o setor bancário e às contribuições periódicas adicionais entregues ao Fundo de Resolução. Essas receitas destinam-se, exclusivamente, ao financiamento das medidas de resolução aplicadas pelo Banco de Portugal e asseguram que é neutro o impacto dessas medidas na sustentabilidade das finanças públicas e que é neutro o impacto nos contribuintes (exceto para as instituições financeiras que pagam a contribuição sobre o setor bancário e a contribuição para o Fundo de Resolução).

O Relato de Auditoria refere, aliás, que a contribuição sobre o setor bancário deveria ter carácter excecional e transitório. É por isso legítimo presumir que a razão pela qual essa contribuição se tem mantido é – precisamente – a necessidade de financiar o Fundo de Resolução.

Também a contribuição periódica adicional para o Fundo de Resolução subsiste apenas enquanto for necessária para possibilitar o cumprimento de obrigações assumidas, ou a assumir, pelo Fundo por força da prestação de apoio financeiro a medidas de resolução aplicadas até 31 de dezembro de 2014. É isso que está expressamente previsto no n.º 5 do artigo 14.º da Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março.

18. Em segundo lugar, o Relato de Auditoria apresenta, no mesmo parágrafo 95, as alegadas desvantagens que resultam de se prever que os recursos próprios do Fundo de Resolução venham a ser compensados por contribuições a receber junto do setor bancário.



Ora, das duas uma: ou se considera que as medidas de resolução prejudicam a sustentabilidade das finanças públicas, ou se considera que os encargos serão suportados pelo setor bancário, a prazo. Pelas razões já expostas, ter-se-á que considerar que os encargos serão suportados pelo setor bancário – o que impõe a reformulação das conclusões da auditoria quanto ao impacto na sustentabilidade das finanças públicas.

Haverá, por isso, que reconhecer que daí resultam desvantagens: é naturalmente penalizador para o setor bancário nacional que o mesmo tenha que suportar esse encargo adicional ao longo dos próximos anos. É isso que resulta da lei e é isso que assegura que as medidas de resolução terão um impacto neutro na sustentabilidade das finanças públicas. Mas é, também, isto que mitiga o risco moral associado ao comportamento do setor bancário. O facto de ser o próprio setor a financiar, através de contribuições, os potenciais custos de uma resolução gera incentivos de monitorização no mercado entre as várias instituições de crédito. As contribuições não só garantem a sustentabilidade das finanças públicas, como reduzem o risco moral, na medida em que reduzem comportamentos de riscos para a sustentabilidade financeira.

De todo o modo, a auditoria conclui que as contribuições serão repercutidas nos consumidores de serviços bancários, usando como evidência *“as crescentes comissões e outros encargos cobrados por esses serviços”*.

Porém, não se encontra no Relato – nem o Banco de Portugal conhece – qualquer evidência que suporte a asserção feita no Relato de que o aumento das comissões bancárias resulta dos encargos que recaem sobre o setor bancário no financiamento do Fundo de Resolução.

Aliás, o aumento das comissões bancárias é uma tendência observada a nível europeu, não é uma especificidade do setor bancário nacional. As razões que justificam o maior recurso às comissões como fonte de receita para o setor bancário são variadas. Veja-se, por exemplo, o que se refere no *“Financial Stability Review”* do Banco Central Europeu, de novembro de 2016:

“Since the financial crisis, fees and commissions have become an increasingly important income source for euro area banks, although this change has been only



gradual so far. At the end of 2015, average F&C income of euro area banks reached close to 30% of total operating income (...). This development may reflect that banks' operating environment for the generation of other income sources, such as net interest income and trading income, has become more difficult in recent years due to a confluence of factors including the low level of interest rates, tighter regulatory requirements and subdued loan demand".⁹

19. Em síntese: *não basta constatar que os pagamentos ao Novo Banco constituem despesa pública e que o Fundo de Resolução apresenta valores avultados de recursos próprios negativos, para com isso se concluir que o "financiamento público" do Novo Banco não minimiza a sustentabilidade das finanças públicas. É necessário tomar em consideração que o modelo de financiamento do Fundo de Resolução, legalmente consagrado, assegura que essa despesa será financiada por acréscimo de receita ao longo dos anos seguintes. A prazo, a despesa será compensada por receita proveniente das contribuições a pagar pelo setor bancário, assegurando-se a sustentabilidade do financiamento do Fundo de Resolução e, por isso, minimizando-se inequivocamente o impacto na sustentabilidade das finanças públicas.*

É imperioso que, quanto a esta matéria, as conclusões do Relato de Auditoria sejam reapreciadas.

⁹ Banco Central Europeu, "Financial Stability Review", novembro de 2016, "Special Feature: Adapting bank business models: financial stability implications of greater reliance on fee and commission income". Disponível em: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/fsr/art/ecb.fsrart201611_03.en.pdf.



b) O financiamento do Novo Banco está limitado às perdas registadas nos ativos abrangidos pelo mecanismo de capitalização contingente e tem sido minimizado por efeito da condição de capital, contribuindo também por essa via para a minimização do impacto imediato das finanças públicas.

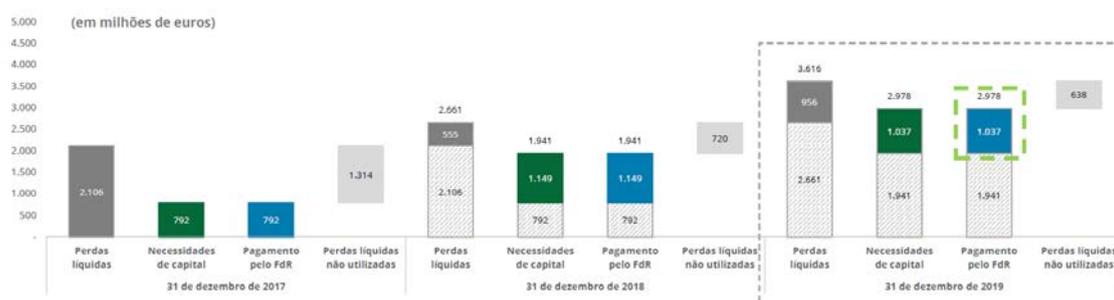
20. De acordo com o Relato de Auditoria, os pagamentos realizados pelo Fundo de Resolução ao Novo Banco financiam o défice de capital da atividade geral do Novo Banco e “*não apenas as perdas relativas aos ativos protegidos pelo Acordo de Capitalização Contingente*”. Essa conclusão é extraída através da comparação entre os valores pagos em cada ano pelo Fundo de Resolução e as perdas de cada exercício (Gráfico 1 do Relato), o que leva a auditoria a concluir, no parágrafo 123, que “*[e]m 2018 foram pagos mais 579 M€ do que as perdas do exercício e em 2019 mais 83 M€ (mais 662 M€) no total*”.

Aquilo que o Relato de Auditoria não refere (apesar de ser visível no mesmo Gráfico 1) é que, em 2017, foram pagos menos 1.299 milhões de euros do que as perdas até então registadas nos ativos. Ao longo do período integral de execução do Acordo, até 31/12/2019, as perdas registadas nos ativos ascenderam a 3.615 milhões de euros, mas os pagamentos realizados pelo Fundo de Resolução totalizaram 2.976 milhões. Ou seja, foram pagos pelo Fundo de Resolução menos 639 milhões de euros do que as perdas registadas nos ativos. Esse dado não é referido no Relato de Auditoria, apesar de ser factual e indesmentível e de ser, na realidade, o resultado mais relevante da execução do Acordo de Capitalização Contingente.

Sobre isso, veja-se os dados constantes do relatório da auditoria especial realizada nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, com referência ao valor pago pelo Fundo de Resolução ao Novo Banco em maio de 2020:



GRÁFICO 1: Pagamentos realizados pelo Fundo de Resolução ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente entre 2018 e 2020 e comparação com as perdas na carteira de ativos



Nota: No que respeita ao ano de 2019, o pagamento realizado pelo Fundo de Resolução foi, na realidade, de 1.035 milhões de euros, dado que o Fundo de Resolução deduziu ao valor apurado pelo Novo Banco, uma verba de 2 milhões de euros correspondente ao custo com a remuneração variável atribuída pelo banco aos membros do seu Conselho de Administração Executivo.

21. Como se pode observar no Gráfico 1, a condição de capital estipulada no contrato – i.e. o facto de os pagamentos pelo Fundo de Resolução corresponderem às perdas nos ativos, mas apenas no montante estritamente necessário para manter os rácios de capital nos níveis acordados – tem permitido que o Fundo de Resolução pague menos do que as perdas nos ativos (parcela correspondente a “perdas não utilizadas”, i.e. não pagas pelo Fundo de Resolução).

22. O Relato de Auditoria sublinha o facto de os pagamentos corresponderem ao défice de capital face aos rácios acordados. Isso não invalida de forma nenhuma o que acima se deixou dito, nem permite concluir que o mecanismo implica que o Fundo de Resolução não financia apenas as perdas relativas aos ativos protegidos pelo Acordo.

O facto de os pagamentos terem vindo a corresponder ao défice de capital resulta do facto de o défice de capital ter vindo a ser sido inferior ao valor das perdas registadas nos ativos e não pagas pelo Fundo de Resolução. Se porventura o défice de capital em cada exercício excedesse o valor das perdas registadas nos ativos e não pagas, o valor a pagar corresponderia ao valor das perdas que estariam por pagar a essa data, nunca mais do que



esse montante. O mecanismo determina que o Fundo de Resolução financia as perdas registadas nos ativos (primeira condição), mas apenas no montante estritamente necessário para manter os rácios nos níveis acordados (segunda condição). Assim, *jamais o Fundo de Resolução pode pagar mais do que as perdas registadas nos ativos, pelo que não é correta a conclusão de que o Fundo de Resolução não financia apenas as perdas relativas aos ativos protegidos pelo Acordo. Esta conclusão deve assim ser revista, para que possa corresponder à verdade daquilo que é o mecanismo de capital.*

23. A designada “condição de capital” (a segunda condição acima referida) serve como mecanismo de partilha de perdas e de menorização dos encargos para o Fundo de Resolução: no máximo, o Fundo de Resolução paga o montante correspondente às perdas nos ativos abrangidos e respetivos custos; mas o Fundo de Resolução poderá pagar menos do que as perdas nesses ativos se a insuficiência nos rácios de capital for inferior ao montante das perdas – e que é, precisamente, aquilo que se tem verificado.

O exercício apresentado no Gráfico 1 e nos parágrafos 122 a 124 do Relato de Auditoria é um exercício teórico sem correspondência com o contrato. Aquilo que se prevê nesses parágrafos é o seguinte:

- a) No primeiro ano de execução do contrato, aproveitar-se-ia a condição de capital: as perdas registadas nos ativos ascendiam a 2.091 milhões de euros, mas como o défice de capital era de 792 milhões de euros, o pagamento seria feito apenas por este montante mais baixo (como sucedeu). Logo, haveria um montante de 1.299 milhões de euros de perdas sem cobertura (como sucedeu a essa data);
- b) Porém, nos anos seguintes, desconsiderar-se-ia a condição de capital e só relevariam as perdas de cada exercício.

Ou seja, no exercício teórico previsto no Relato de Auditoria a aplicação da condição de capital seria feita de forma inconsistente ao longo do período de execução do contrato: no primeiro ano, relevaria a condição de capital, mas nos anos seguintes já não. Com todo o respeito pela auditoria, não se pode contaminar a análise do contrato com exercícios sem sustentação na realidade. O mecanismo de capitalização contingente está a ser aplicado nos



termos do contrato e com isso tem sido possível minimizar os montantes a pagar pelo Fundo de Resolução.

Importa ter presente que o mecanismo de capitalização contingente é, em primeiro lugar, um mecanismo de cobertura de perdas nos ativos abrangidos pelo Acordo, donde o referencial que tem que ser utilizado é o valor das perdas registadas nesses ativos. *Sem a condição de capital, o Fundo de Resolução teria efetuado pagamentos de 3.615 milhões de euros com referência a 31/12/2019, e não os 2.976 milhões de euros que efetivamente foram pagos.*

E se tivesse sido seguido o critério advogado nos parágrafos 122 a 125 do Relato de Auditoria – i.e. o pagamento ser feito pelo valor das perdas do exercício – também teria sido esse o resultado: o Fundo de Resolução teria pago 2.091 milhões de euros com referência a 2017, 570 milhões de euros com referência a 2018 e 954 milhões de euros com referência a 2019. No total, o Fundo de Resolução teria pago 3.615 milhões de euros, valor superior àquele que foi efetivamente pago. Também por isso, e para além de ser um exercício espúrio, sem apoio na realidade, recomendamos que tal exercício seja removido.

24. Em síntese: *no que respeita à aplicação da condição de capital, o contrato está, por isso, a ser executado correta e adequadamente.* O critério utilizado no exercício hipotético apresentado no Relato de Auditoria conduziria a um resultado pior para o Fundo de Resolução, sendo aplicado de forma consistente ao longo do período de execução do contrato, como teria que ser fora do quadro conceptual em que ele tem lugar. Com referência a 31/12/2019, *a condição de capital prevista no Acordo de Capitalização Contingente permitiu ao Fundo de Resolução pagar menos 639 milhões de euros do que o valor das perdas registadas nos ativos, contribuindo para a minimização do impacto imediato nas finanças públicas* (diz-se “impacto imediato” porque, a prazo, o impacto na sustentabilidade das finanças públicas é tendencialmente neutro por efeito da receita obtida com as contribuições pagas pelo setor bancário, como anteriormente se referiu).



Refira-se a este propósito que, com a aproximação do final do período de vigência do Acordo de Capitalização Contingente, o contributo do Fundo de Resolução para as contas públicas deverá em breve começar a ser positivo.

O facto da exposição do Fundo de Resolução ao Acordo de Capitalização Contingente estar limitada a um valor máximo pré-estabelecido e que não pode ser em circunstância alguma ultrapassado é outro fator que contribui para a sustentabilidade das contas públicas. A experiência com outras intervenções públicas diz-nos (ver a já citada intervenção no BPN) que os compromissos assumidos sem estes limites podem ter impactos não previstos inicialmente. A existência deste limite é evidência de que foi acautelado e minimizado o impacto na sustentabilidade das finanças públicas no desenho do Acordo de Capitalização Contingente, tal como afirmado perante os cidadãos no momento da venda do Novo Banco.

É por isso forçoso que, também quanto a esta matéria, as conclusões do Relato de Auditoria sejam reapreciadas, reconhecendo-se o efeito benéfico da condição de capital e o contributo do mecanismo de capitalização contingente para a minimização dos valores pagos pelo Fundo de Resolução e para a sustentabilidade das finanças públicas.



c) O risco moral foi minimizado a um grau sem precedentes em Portugal e a nível europeu, face à absorção de perdas pelos acionistas do Banco Espírito Santo, S.A. (“BES”), pelos seus credores subordinados e até por credores comuns. A decisão quanto à partilha das perdas garantiu, no estrito cumprimento da lei, garantir a estabilidade da instituição e assim também a estabilidade financeira, que noutra cenário teria sido seriamente abalada.

25. Alega-se no Relato de Auditoria que, com o “financiamento público” do Novo Banco não se reduziu o risco moral, resultante “*de [se ter desviado] o foco da imputação das perdas verificadas no BES e no NB aos seus responsáveis para onerar os contribuintes*”. Como se viu já, a oneração dos contribuintes é tendencialmente nula, a prazo, pelo que, reconhecendo isso, o Relato de Auditoria acrescenta que o “*modelo de financiamento do Fundo de Resolução comporta um segundo risco moral, por desviar o foco da imputação das perdas verificadas no BES e no NB aos seus responsáveis para onerar os clientes bancários*”.

26. O risco moral no setor financeiro (“moral hazard”) emerge de situações em que, por ação de autoridades públicas, determinados agentes são protegidos de suportar perdas que teriam suportado na ausência daquela ação, o que pode comportar o risco de serem criados incentivos para que o seu comportamento futuro seja menos prudente por existir a expectativa de que essa proteção lhes está assegurada. Mais concretamente, esse risco é usualmente associado às situações em que os acionistas e os credores de uma instituição inviável – que seriam aqueles que, na ausência de uma intervenção pública suportariam as perdas no quadro da liquidação da instituição em causa – acabam por ser poupados a perdas por efeito da utilização de fundos públicos que asseguram a continuidade da instituição.

27. Sucede que, na resolução do BES (que integra o processo de venda do Novo Banco), ocorreu efetivamente a absorção de perdas pelos acionistas e pelos credores da instituição resolvida.

A absorção de perdas pelos acionistas e pelos credores do BES ocorreu através da determinação de que os eventuais direitos dos acionistas e os créditos titulados por um conjunto de credores não seriam transferidos para o Novo Banco, pelo que teriam que ser reclamados no âmbito do processo de liquidação judicial do BES. Essa medida foi



complementada pela deliberação do Banco de Portugal, de 29/12/2015, que procedeu à retransmissão para o BES dos créditos relativos a um conjunto de obrigações não subordinadas, no montante de aproximadamente 1.985 milhões de euros.

A absorção de perdas pelos acionistas e pelos credores do BES atingiu montantes muito significativos e até sem paralelo em Portugal e, tanto quanto se sabe, também na Europa, na medida em que abrangeu, não apenas a totalidade dos acionistas (que perderam a integralidade do capital investido), a totalidade dos credores subordinados (que também perderam a integralidade das suas aplicações), e ainda um conjunto de créditos titulados por acionistas com participações superiores a 2% (além das suas próprias participações), créditos titulados por membros do órgão de administração (incluindo depósitos) e créditos comuns abrangidos pela decisão de retransmissão de 29/12/2015 – sendo certo que, em qualquer caso, essa imputação de perdas tem como limite as perdas a que cada credor ficaria sujeito caso o banco tivesse sido encaminhado para liquidação, em vez de lhe ter sido aplicada uma medida de resolução (em cumprimento do princípio segundo o qual, na aplicação de medidas de resolução, nenhum acionista ou credor da instituição de crédito objeto de resolução pode suportar um prejuízo superior ao que suportaria caso essa instituição tivesse entrado em liquidação imediata).

28. Em termos sumários e aproximados, observa-se que a absorção de perdas a acionistas e a credores ultrapassou os 6.000 milhões de euros, compreendendo o valor dos capitais próprios (i.e. direitos dos acionistas), que à data da aplicação da medida de resolução apresentavam o valor contabilístico de cerca de 2.846 milhões de euros, os créditos detidos por titulares de obrigações subordinadas (cerca de 908 milhões de euros), o valor dos créditos retransmitidos, na ordem dos 2 mil milhões de euros e ainda, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 145.º-H do RGICSF, os créditos detidos por¹⁰:

- a) Acionistas com uma participação no capital social, no momento da transferência ou nos dois anos anteriores, igual ou superior a 2% do capital social;

¹⁰ A exclusão deste conjunto de créditos, que ficaram na esfera jurídica do BES, terá atingido montantes na ordem dos 600 milhões de euros.



- b) Membros dos órgãos de administração ou de fiscalização, os revisores oficiais de contas ou sociedades de revisores oficiais de contas ou as pessoas com estatuto semelhante noutras empresas que se encontravam em relação de domínio ou de grupo com a instituição;
- c) Quaisquer pessoas ou entidades que tivessem sido acionistas, exercido as funções ou prestado os serviços referidos na alínea anterior nos quatro anos anteriores à criação do banco de transição, e cuja ação ou omissão tivesse estado na origem das dificuldades financeiras da instituição de crédito ou tivesse contribuído para o agravamento de tal situação;
- d) Cônjuges, parentes ou afins em 1.º grau ou terceiros que atuassem por conta das pessoas ou entidades referidas nas alíneas anteriores;
- e) Outros responsáveis por factos relacionados com a instituição de crédito, ou que deles tivessem tirado benefício, diretamente ou por interposta pessoa, e que estivessem na origem das dificuldades financeiras ou tivessem contribuído, por ação ou omissão no âmbito das suas responsabilidades, para o agravamento de tal situação, no entender do Banco de Portugal.

Além disso, no quadro da venda do Novo Banco foi ainda realizado um exercício de gestão de passivos que envolveu a participação de credores comuns na geração de capital no Novo Banco, o que reduziu também as necessidades de financiamento por parte do Fundo de Resolução.

29. A medida de resolução deu, por isso, cumprimento ao princípio consagrado no regime de resolução segundo o qual as perdas da instituição resolvida são absorvidas, em primeiro lugar, pelos seus acionistas e credores. Fê-lo na máxima extensão que a autoridade de resolução considerou possível de modo a não prejudicar o interesse público que orienta a aplicação de medidas de resolução, i.e. tanto quanto possível sem prejudicar a preservação da estabilidade financeira, a continuidade da prestação de serviços essenciais por parte do banco de transição e a confiança dos depositantes.



Ao assegurar que uma parte muito avultada das perdas fosse absorvida pelos acionistas e pelos credores da instituição resolvida, a medida de resolução diminuiu de forma efetiva o risco moral e também diminuiu o montante de fundos públicos necessários para financiar a medida de resolução.

Uma vez que houve, ainda assim, necessidade de ser utilizado o Fundo de Resolução e de este estar também a suportar perdas, é um facto que a absorção de perdas por acionistas e por credores não foi prosseguida na sua plena extensão. Mesmo assim, é inquestionável que a absorção de perdas por acionistas e por credores ocorreu e que atingiu montantes avultados e sem precedentes em Portugal. É, por isso, indiscutível que o risco moral foi efetivamente minimizado, ainda que não tenha sido eliminado. O cenário em que tal risco seria eliminado é meramente hipotético e conceptual, pois implicaria a absorção de perdas pelos depositantes, com consequências para a estabilidade do sistema financeiro de alcance imprevisível, mas certamente bem mais onerosas.

30. O Relato de Auditoria cita a decisão da Comissão Europeia, de 11/10/2017, na qual se refere que seria compatível com as regras aplicáveis aos auxílios de Estado no setor financeiro que tivesse sido promovida uma maior absorção de perdas por parte dos credores comuns (e não a credores privilegiados, conforme referido, por lapso, no parágrafo 145 do Relato de Auditoria), o que teria reduzido o esforço do Fundo de Resolução “ainda mais” (a expressão “ainda mais” consta da Decisão – *“to reduce the net cost to the Resolution Fund further”* – e é esclarecedora, porque significa que existiu, de facto, uma redução do esforço do Fundo de Resolução, mesmo com o grau de absorção de perdas por credores comuns que ocorreu).

Não é possível garantir que, caso se tivesse ido ainda mais longe na imputação de perdas a credores comuns, o valor a financiar pelo Fundo de Resolução teria sido menor, na justa medida em que as consequências para a entidade e para o sistema bancário como um todo, de uma tal atuação são imprevisíveis. A medida de resolução permitiu a redução das necessidades de financiamento com fundos públicos e a redução do risco moral, com a absorção de perdas por acionistas, por credores subordinados e por credores comuns em montante que excedeu os 6.000 milhões de euros. Dada a sensibilidade destas matérias,



qualquer afirmação feita sobre estas questões, que envolvem perdas para investidores qualificados e depositantes, ou restantes credores dos bancos, devem ser feitas com a humildade de quem pretende acudir em simultâneo à sustentabilidade das finanças públicas e à estabilidade do sistema financeiro. Atingir estes dois objetivos em simultâneo foi um acontecimento que raramente se conseguiu em Portugal fora do período de análise deste Relato de Auditoria.

Neste sentido, deve notar-se que, se se tivesse prosseguido com a imputação de perdas aos credores do BES (de forma a evitar por completo, ou a minimizar ainda mais a utilização do Fundo de Resolução), a próxima categoria de credores a quem teriam de ser suportadas perdas era composta, de forma significativa, por depositantes. Atendendo a que a aplicação da medida de resolução ao BES foi presidida, entre outros, pelos princípios de preservação da estabilidade financeira e proteção dos depositantes, a imputação de perdas a depositantes frustraria os próprios princípios orientadores e finalidades da medida. Ao defender que se tivesse minimizado ainda mais a utilização do Fundo de Resolução, entende a equipa de auditoria que esse resultado teria sido condizente com o interesse público subjacente à preservação da estabilidade financeira e com a proteção dos depositantes e que concorreria para ser prosseguido o princípio consagrado no artigo 101.º da Constituição da República Portuguesa?

31. A conceptualização de um cenário alternativo em que se considerasse uma intervenção que, para reduzir ainda mais o risco moral, se recorresse de forma ainda mais extensiva a credores do BES Novo Banco requer o estabelecimento detalhado do cenário de contrafactual adequado. A imputação de perdas a determinados credores comuns e a depositantes pode ter, como alguns episódios internacionais comprovam, consequências dramáticas para as próprias instituições e, na realidade, para o conjunto do sistema bancário e para a dívida soberana dos Estados envolvidos, agentes que têm uma necessidade permanente de se financiar no mercado internacional. A fragilidade financeira posterior a este tipo de operações justificaria, só por si, uma cautela extrema na formulação de qualquer sugestão desta natureza.



32. Em síntese: a resolução do BES assegurou que um montante substancial das perdas tenha sido suportado pelos seus acionistas e credores. Com isso, foram substancialmente reduzidas as necessidades de financiamento público e o risco moral.

Assim, ao invés do que se refere no Relato de Auditoria, foi reduzido o risco moral na sua máxima extensão possível sem lesar o interesse público correspondente à preservação da estabilidade financeira, à preservação da continuidade de prestação de serviços financeiros essenciais e à proteção da confiança dos depositantes.



d) O Acordo de Capitalização Contingente resulta de um processo de venda aberto, transparente e competitivo, no qual participaram diversos concorrentes, de entre os quais foi selecionado aquele que apresentou a melhor proposta financeira.

33. Aquilo que no Relato de Auditoria se designa por “financiamento público” do Novo Banco resulta da execução do Acordo de Capitalização Contingente. Esse Acordo é parte integrante e indissociável da operação de venda do Novo Banco e, portanto, da resolução do BES.

A conclusão da operação de venda do Novo Banco não só deu cumprimento a um imperativo legal, como permitiu evitar a revogação da autorização (e conseqüente entrada em liquidação) ou a resolução do banco, ao abrigo das competências do Banco Central Europeu e do Conselho Único de Resolução, respetivamente. Como o próprio Relato de Auditoria, aliás, reconhece.

34. Ora, a venda do Novo Banco foi o corolário de um processo aberto, transparente, não discriminatório, competitivo, que se desenrolou em condições de mercado e que promoveu a maximização do preço de venda, como confirmou a Comissão Europeia, na sua Decisão de 11/10/2017.

Com efeito, ao abrigo das competências que lhe são atribuídas pelos Tratados da União Europeia, a Comissão Europeia examinou o processo de venda do Novo Banco e pronunciou-se expressamente sobre o cumprimento dos requisitos estabelecidos na Comunicação da Comissão sobre a aplicação, a partir de 1 de agosto de 2013, das regras em matéria de auxílios estatais às medidas de apoio aos bancos no contexto da crise financeira (“Comunicação sobre o setor bancário”). Conforme se estabelece no ponto 6.3. da Comunicação sobre o setor bancário, compete à Comissão Europeia examinar se: (i) o processo de venda é aberto, incondicional e não discriminatório; (ii) a venda é realizada em condições de mercado; (iii) a instituição de crédito ou o governo, em função da estrutura escolhida, maximiza o preço de venda dos ativos e passivos em causa.

Na sua Decisão, a Comissão Europeia pronunciou-se nos seguintes termos (destaque adicionado):



- *«In order to exclude that the 2017 Measures entails State aid to the buyer, Lone Star, in line with points 79, 80 and 81 of the 2013 Banking Communication the Commission has to verify that the sales process has been fair, open, competitive and transparent, that the sale happens on market terms and that the offer chosen maximises the value of the assets and liabilities sold.»* (parágrafo 149 da Decisão).
- *«Taking into account the above elements and circumstances, the Commission considers that the process was open, fair and transparent. On that basis, the Commission considers that the bid chosen was the best available and concludes that the buyer is not a beneficiary of aid.»* (parágrafo 158 da Decisão).

35. A Comissão Europeia é também competente, nos termos do regime da União Europeia aplicável aos auxílios de Estado, para verificar se o auxílio prestado pelos Estados-Membros é limitado ao mínimo necessário.

Assim, a Comissão Europeia – não só examinou o processo de venda do Novo Banco, tendo concluído que o mesmo foi conduzido de forma aberta, transparente, não discriminatória, competitiva, que se desenrolou em condições de mercado e que promoveu a maximização do preço de venda – como também concluiu que o auxílio de estado prestado no quadro da venda do Novo Banco foi limitado ao mínimo necessário, mesmo admitindo, como pressuposto dessa análise, que seria utilizado integralmente o valor máximo estipulado no Acordo de Capitalização Contingente, correspondente a 3.890 milhões de euros.

36. O Relato de Auditoria integra corretamente a avaliação da Comissão Europeia de que o auxílio de Estado envolvido – mesmo admitindo a utilização integral dos 3.890 milhões de euros – correspondia ao mínimo necessário.

Mais: o Relato de Auditoria transpõe até a avaliação feita pela Comissão Europeia de que, com alguma probabilidade, seria utilizado integralmente o valor máximo estipulado no Acordo de Capitalização Contingente, destacando até o seguinte:

- *“A CE salienta que, não obstante o plano [da Lone Star] ter um cenário adverso, fez a sua própria avaliação da situação do NB nesse cenário, através da qual apurou 2,6*



mil M€ de capital em falta, sem a capitalização pela Lone Star, mas com utilização integral [do Acordo de Capitalização Contingente] (3,9 mil M€)” – cfr. §149 do Relato;

- *“Além disso, quanto à carteira de empréstimos não abrangida pelo ACC e com base na informação prestada pelo adquirente, a CE revelou ter a impressão de as perdas provenientes de ativos legados estarem subestimadas. (...) Assim, a CE concluiu que, num cenário adverso, as perdas nos ativos ACC eram suscetíveis de atingir o valor máximo sem deixar margem para compensar perdas noutros ativos. Por isso, considerou que as perdas adicionais refletidas no cenário adverso da Lone Star eram insuficientes”. – cfr. §151 do Relato;*
- *“(…) a CE considerou necessário ‘limpar’ o balanço o mais rapidamente possível. E referiu que esta visão coincidia com a visão do supervisor competente.” – cfr. §152 do Relato.*

Não se compreende, por isso, que, perante essas avaliações da Comissão Europeia, que considerou que até a utilização dos 3.890 milhões de euros previstos no Acordo de Capitalização Contingente corresponderiam ao montante mínimo necessário de fundos públicos, e face à constatação de que a utilização do financiamento pelo Fundo de Resolução se encontra abaixo daquele valor (que, nos termos do contrato, corresponde ao valor máximo a utilizar), a auditoria considere, ainda assim, que não está a ser minimizado o impacto na sustentabilidade das finanças públicas.

37. Por outro lado, o Relato de Auditoria é omissivo quanto à avaliação feita pela Comissão Europeia quanto à adequada condução do processo de venda do Novo Banco. Uma vez que o Relato de Auditoria também inclui considerações sobre o processo de venda, seria coerente com a abordagem seguida na caracterização do mecanismo de capitalização contingente que o Relato incluísse também as referências ao exame que a Comissão fez quanto ao processo de venda.

38. Em síntese: o processo de venda do Novo Banco foi um processo aberto, transparente, não discriminatório, competitivo, que se desenrolou em condições de mercado e que pro-



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

moveu a maximização do preço de venda, como confirmou a Comissão Europeia, na sua Decisão de 11/10/2017. Também por isso foi manifestamente minimizado o impacto nas finanças públicas.



e) Os riscos de complacência ou de conflito de interesses encontram-se adequadamente prevenidos.

39. No Relato de Auditoria refere-se que *“as alegações e a prática do FdR revelam existir risco de complacência na função de controlo exercida sobre o NB, quanto ao cumprimento das suas obrigações contratuais e à validação dos seus pedidos de pagamento”*. Para fundamentar essa alegação são apresentadas oito razões, algumas das quais inscrevendo-se no âmbito de atuação do Banco de Portugal ou sobre as quais o Banco de Portugal entende dever pronunciar-se. É sobre essas que se apresentará a devida refutação.

40. Em primeiro lugar, no Relato de Auditoria alega-se que existe um conflito de interesses pelo facto de o Fundo de Resolução deter uma participação de 25% no Novo Banco e, em simultâneo, ser responsável pelo controlo do cumprimento do contrato e pela salvaguarda do interesse e do dinheiro público envolvidos.

O facto de o Fundo de Resolução acumular a condição de acionista com a condição de parte do Acordo de Capitalização Contingente é resultante do processo de venda do Novo Banco, enquanto banco de transição criado no quadro da resolução do BES.

Com efeito, nos termos do disposto no artigo 153.º-C do RGICSF, na redação em vigor à data da aplicação da medida de resolução ao BES – e que resulta da introdução no quadro normativo nacional, do regime jurídico da resolução bancária, ainda em 2012 – *“o Fundo de Resolução tem por objeto prestar apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução adotadas pelo Banco de Portugal e desempenhar todas as demais funções que lhe sejam conferidas pela lei no âmbito da execução de tais medidas”*.

O Fundo de Resolução é, portanto, um “mecanismo de financiamento da resolução”, na aceção do disposto no artigo 100.º da BRRD.

No caso da aplicação da medida de resolução que consiste na criação de um banco de transição, estipulava o n.º 3 do artigo 145.º-G do RGICSF, que essa entidade é uma instituição de crédito com a natureza jurídica de banco, cujo capital social é totalmente detido pelo Fundo de Resolução.



Por sua vez, nos termos do disposto no n.º 12 do artigo 145.º-G do RGICSF, na sua redação em vigor à data da aplicação da medida de resolução ao BES.: “[o] banco de transição tem uma duração limitada a dois anos, prorrogável por períodos de um ano com base em fundadas razões de interesse público, nomeadamente se permanecerem riscos para a estabilidade financeira ou estiverem pendentes negociações com vista à alienação dos respetivos ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob a sua gestão, não podendo exceder a duração máxima de cinco anos.”

Acresce que, no caso concreto, a Comissão Europeia, na avaliação do auxílio de Estado prestado no âmbito da aplicação da medida de resolução ao BES, a 3 de agosto de 2014, determinou o prazo de venda do Novo Banco em precisamente dois anos, sob pena de o banco ter de ser liquidado.

Assim, a venda da participação do Fundo de Resolução no Novo Banco era um imperativo legal.

O resultado dessa venda, realizada nos termos da lei e conduzida pelo Banco de Portugal, na sua qualidade de autoridade de resolução nacional, conduziu a que o Fundo de Resolução mantivesse 25% do capital do Novo Banco e tenha assumido as responsabilidades patrimoniais previstas no Acordo de Capitalização Contingente.

Esse quadro não resultou da prática ou da ação do Fundo de Resolução e não se compreende como pretenderia a equipa de auditoria que esse quadro fosse alterado: deveria o Banco de Portugal, no quadro da venda do Novo Banco, ter prescindido da manutenção de uma participação de 25% por parte do Fundo de Resolução?

Na realidade, mesmo tendo em conta as limitações que foram impostas pela Comissão Europeia ao exercício das prerrogativas de acionista por parte do Fundo de Resolução, a manutenção do Fundo de Resolução como acionista adiciona uma camada de controlo adicional sobre o Novo Banco, que de outra forma seria feita apenas pelo acionista privado.

Por outro lado, enquanto mecanismo de financiamento da resolução, a ação do Fundo de Resolução conforma-se necessariamente com o regime jurídico da resolução. Assim, o



interesse público que orienta a ação do Fundo de Resolução encontra-se definido por referência às finalidades do regime de resolução, consagradas no n.º 1 do artigo 145.º-C do RGICSF.

41. Em segundo lugar, alega-se no Relato que:

- Existe *“falta de independência do Fundo de Resolução face ao Banco de Portugal, designadamente, entre as decisões tomadas pelo Conselho de Administração do Banco de Portugal (do qual o Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução é membro) sobre o processo de venda do Novo Banco (incluindo a seleção do comprador) e as decisões de validação dos pedidos de pagamento do Novo Banco pela Comissão Diretiva do Fundo de Resolução”*.
- As decisões do Conselho de Administração do Banco de Portugal e da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução estão suportadas por notas técnicas e pela ação do mesmo serviço do Banco de Portugal (o Departamento de Resolução), *“não obstante a necessidade de segregação dessas funções se ter acentuado com a interdependência decisória”*.

Ora, quando decidiu sobre o processo de venda do Novo Banco, o Banco de Portugal atuou na qualidade de autoridade nacional de resolução, nos termos do disposto no artigo 17.º-A da sua Lei Orgânica. Por sua vez, o Fundo de Resolução é, como acima se referiu, um “mecanismo de financiamento da resolução”, na aceção do disposto no artigo 100.º da Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014.

O que o Relato de Auditoria alega, portanto, é que deveria existir independência entre a autoridade de resolução e o mecanismo de financiamento de resolução.

Sucedo que, nos termos do Direito da União Europeia, a missão do mecanismo de financiamento de resolução consiste em prestar apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução adotadas pela autoridade de resolução, podendo até ser admissível, nos termos da BRRD, que os mecanismos de financiamento da resolução não tenham, sequer, personalidade jurídica.



É esse o caso – paradigmático – do Fundo Único de Resolução, que é o mecanismo de financiamento da resolução na União Bancária, criado pelo Regulamento (UE) n.º 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014, que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução bancária (“Regulamento MUR”). O Fundo Único de Resolução é propriedade do Conselho Único de Resolução (cfr. artigo 67.º, n.º 3 do Regulamento MUR), competindo ao Conselho Único de Resolução administrar o Fundo Único de Resolução, o qual não tem personalidade jurídica.

O Tribunal de Contas já no passado defendeu a separação da função de resolução face às demais funções atribuídas ao Banco de Portugal (cfr. Relatório de Auditoria 12/2020, sobre a “Prevenção da Resolução Bancária em Portugal”). Mesmo a esse nível, constata-se que a integração da função de resolução junto do banco central e/ou da autoridade com competências pela supervisão prudencial é o modelo prevalecente na União Bancária, conforme evidencia o relatório do Comité de Contacto das Instituições Superiores de Controlo da União Europeia, sobre a “Preparation for resolution of medium-sized and small banks in the euro area”, datado de dezembro de 2020¹¹, sem que o Comité de Contacto tivesse expressado a esse propósito qualquer preocupação ou dúvida.

No caso presente, o Relato de Auditoria defende ainda algo diferente: que o próprio mecanismo de financiamento de resolução deveria ser independente face à autoridade de resolução e que os serviços técnicos da autoridade de resolução deveriam estar segregados dos serviços técnicos do mecanismo de financiamento de resolução.

Ora, é a lei que determina que o Fundo de Resolução funciona junto do Banco de Portugal (cfr. artigo 153.º-B, n.º 2 do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras – “RGICSF”), ao qual compete prestar os serviços técnicos e administrativos indispensáveis ao funcionamento do Fundo de Resolução (artigo 153.º-P do RGICSF).

¹¹ “From our survey of 2018, we learned that of the 15 [national resolution authorities] on which we received information concerning the setup of the NRA, 13 are positioned within the National Central Bank (NCB) and/or the National Competent Authority (NCA) for the supervision of banks” (pág. 19 do relatório do Comité de Contacto).



O Banco de Portugal não acompanha o entendimento manifestado no Relato de Auditoria no sentido de que o mecanismo de financiamento de resolução deva ser separado face à autoridade de resolução e os serviços técnicos e administrativos da autoridade de resolução não devam ser partilhados com o mecanismo de financiamento de resolução. Esse entendimento, aliás, desvia-se do Direito da União da Europeia e da prática instituída a nível europeu.

Em qualquer caso, essa é uma matéria de índole política e não de conformidade com o contrato ou com a lei vigente.

42. Ainda a respeito da autonomia do Fundo de Resolução, importa assinalar, de todo o modo que, sem prejuízo do seu funcionamento junto do Banco de Portugal, o Fundo de Resolução é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira, tal como referido no RGICSF e no respetivo Regulamento, sendo, portanto, independente tanto na sua natureza jurídica como financeiramente.

O Fundo de Resolução tem atualmente uma Comissão Diretiva composta por três membros, apenas um dos quais é membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal. Acresce que as deliberações da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução são tomadas por maioria dos votos. No plano decisório, a Comissão Diretiva exerce as suas funções com independência decisória.

No que respeita à referência às notas técnicas provenientes do Departamento de Resolução, assinala-se que a centralização de competências técnicas e a sua articulação interfuncional não prejudicam a independência dos membros do Conselho de Administração do Banco de Portugal e da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução e, por consequência, a qualidade e autonomia das deliberações tomadas.

43. No Relato de Auditoria alega-se ainda que não existe uma adequada segregação de funções nem se encontram prevenidos conflitos de interesses, pelo facto de o Novo Banco ter procedido à contratação, para as funções de revisor oficial de contas, da mesma entidade que desempenha as funções de auditor externo do Fundo de Resolução.



Sobre essa matéria, faz-se notar, desde logo, que o órgão de fiscalização do Fundo de Resolução é, nos termos da lei, o Conselho de Auditoria do Banco de Portugal (cfr. artigo 153.º-S do RGICSF). O Fundo de Resolução recorre, desde 2013, aos serviços de um auditor externo como elemento de controlo suplementar e de forma voluntária, dado que a lei não lhe impõe o recurso a essa figura.

A contratação da Ernst & Young Audit & Associados – Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, S.A., (“EY”) para a prestação de serviços de auditoria ao Fundo de Resolução ocorreu em 2013, pelo que a EY tem sido, desde então, auditor externo do Fundo – justamente, como já se referiu, como elemento de controlo suplementar à fiscalização do Conselho de Auditoria do Banco de Portugal.

O Relato de Auditoria aponta o facto de a EY ter passado a exercer as funções de revisor oficial de contas do Novo Banco, só a partir de 2018, para sugerir a existência de um potencial conflito de interesses.

Esse juízo só seria válido se tiver como premissa que o revisor oficial de contas do Novo Banco atua no interesse da entidade auditada. Como acima se referiu, o revisor oficial de contas é independente, nos termos da lei. O artigo 71.º da Lei n.º 140/2015, de 7 de setembro, que aprova o Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, consagra um dever de independência dos revisores oficiais de contas, prevendo-se no seu n.º 1 que, *“no exercício das suas funções, os revisores oficiais de contas e as sociedades de revisores oficiais de contas, bem como quaisquer pessoas singulares em posição de influenciar direta ou indiretamente o resultado da revisão legal ou voluntária de contas, devem ser independentes relativamente à entidade auditada e não devem participar na tomada de decisões dessa entidade”*.

Assim, a menos que a equipa de auditoria tenha tido acesso a algum elemento que leve a considerar que o dever legal de independência do revisor oficial de contas do Novo Banco não está a ser cumprido, não pode ser afirmado que a situação descrita é suscetível de gerar interesses conflitantes.

Aliás, o entendimento defendido no Relato de Auditoria de que deveria ser assegurada a contratação de auditores distintos quando estão em causa as partes de um mesmo contrato



seria impraticável se aplicado de forma generalizada, considerando o número limitado de empresas de auditoria de dimensão e idoneidade adequadas para o exercício de funções numa instituição de crédito significativa.

Esse entendimento teria que conduzir, por exemplo, a que as diferentes instituições de crédito, por serem concorrentes entre si, não devessem contratar o mesmo auditor, ou até que as entidades de fiscalização, de controlo ou de supervisão não pudessem contratar o mesmo auditor que desempenha essas funções nas entidades sujeitas a esse controlo ou supervisão.

Em qualquer caso, as alegadas incompatibilidades identificadas no Relato de Auditoria não têm suporte nos quadros legais em vigor que regem a atividade das entidades de auditoria. O regime legal estabelece, sim, princípios de independência estritos ao exercício de tal atividade.

Por último, sempre deve notar-se que o processo de seleção e de nomeação do revisor oficial de contas por parte de uma instituição de crédito significativa é um processo também ele regulado e sujeito à supervisão do Banco Central Europeu.

Pelas várias razões expostas, não se vislumbra por que razão se impunha assegurar que a entidade que exerce as funções de ROC no Novo Banco e de auditor no Fundo de Resolução fosse distinta. E sublinhe-se: o Relato de Auditoria também não apresenta nenhuma fundamentação que suporte o entendimento aí enunciado.

44. Por fim, alega-se no Relato que também podem emergir conflitos de interesses do facto de ter sido aceite para Agente de Verificação uma entidade que havia prestado serviços técnicos ao Ministério das Finanças no âmbito do processo de venda do Novo Banco.

O Banco de Portugal não dispõe de informação sobre esse assunto, mas depreende que não existiu coincidência temporal entre umas e outras funções e não vislumbra, de qualquer forma, em que medida poderiam existir interesses conflitantes e ainda menos que um hipotético conflito pudesse ser prejudicial aos interesses do Fundo de Resolução ou do Estado, considerando que o facto invocado no Relato consiste na prestação de serviços por parte da entidade em causa ao Ministério das Finanças. De facto, o Ministério das Finanças



e o Fundo de Resolução prosseguem o mesmo interesse público, pelo que não se vislumbra na situação qualquer risco de conflito. Também nesta matéria, o Relato de Auditoria não apresenta fundamentação que suporte a alegação da existência de um risco de conflito de interesses.

45. Face ao exposto, fica demonstrado que as situações indicadas no Relato de Auditoria, ou não têm fundamento, ou não fazem emergir os riscos alegados no Relato.



f) Os valores pagos pelo Fundo de Resolução foram sempre apropriadamente demonstrados e existe evidência nesse sentido, obtida diretamente pelo Fundo de Resolução e pelas diversas entidades envolvidas na verificação e validação desses valores.

46. No Relato de Auditoria refere-se que *“não foi apresentada a demonstração do cálculo do défice de capital do Novo Banco nem evidência sobre a sua verificação integral, que o Fundo de Resolução tem o dever de exigir nos termos do Acordo de Capitalização Contingente”*.

Essa conclusão é extraída do facto de não ter sido entregue ao Tribunal de Contas *“a demonstração do cálculo do défice de capital, bem como do numerador (fundos próprios) e do denominador (ativos ponderados pelo risco) dos rácios de capital relevantes para esse cálculo”*.

47. Para uma correta compreensão do que está em causa importa começar por clarificar o seguinte:

- a) Os pagamentos realizados pelo Fundo de Resolução em cada ano têm correspondido ao montante de capital que é necessário para repor os rácios de capital do Novo Banco nos níveis acordados no contrato, dado que esse montante tem sido inferior ao valor das perdas acumuladas na carteira de ativos abrangidos pelo Acordo. É a esse montante de capital que se designa, para este efeito, de *“défice de capital”*.
- b) O *“défice de capital”* é, por isso, uma diferença entre o montante de fundos próprios regulamentares que o Novo Banco deve deter para que os rácios de capital correspondam aos níveis acordados no contrato e o montante de fundos próprios regulamentares que o Novo Banco deteria se não considerasse o valor a receber nos termos do Acordo de Capitalização Contingente.
- c) Para o cálculo desse valor são relevantes os seguintes parâmetros: o montante de fundos próprios regulamentares e o montante de ativos ponderados pelo risco do Novo Banco.



- d) O Relato refere que a equipa de auditoria recebeu demonstração de que é recebida informação sobre estes parâmetros (são esses elementos que integram o “Quadro de Cálculo de Capital” apresentado como Quadro 9 no Relato de Auditoria), mas não recebeu, como teria pretendido, uma demonstração do cálculo dos fundos próprios regulamentares do Novo Banco ou do cálculo dos seus ativos ponderados pelo risco e, portanto, do cálculo do rácio de capital.
- e) Conforme explicado no decurso da auditoria, a verificação do cálculo dos rácios de capital, e portanto dos parâmetros relevantes, é matéria que se enquadra na esfera de competências do Banco Central Europeu (“BCE”), nos termos do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito.
- f) É, por isso, competência exclusiva do Banco Central Europeu, no quadro do Mecanismo Único de Supervisão de que o Banco de Portugal também integra, nomeadamente através do seu Departamento de Supervisão Prudencial, fiscalizar o processo de cálculo e de determinação dos parâmetros que concorrem para a determinação do défice de capital, o que o Banco Central Europeu faz através de múltiplas ações de supervisão, incluindo através de ações de inspeção presenciais.
- g) No decurso da auditoria, foi prestada informação sobre o processo de supervisão em causa e até disponibilizados os recursos do Banco de Portugal para uma sessão de esclarecimentos mais aprofundados sobre o processo de cálculo dos fundos próprios regulamentares e dos ativos ponderados pelo risco.
- h) É neste quadro que tem que se entender que o Fundo de Resolução não realiza, por si próprio, a demonstração do cálculo dos fundos próprios regulamentares do Novo Banco ou dos seus ativos ponderados pelo risco. Não seria, aliás, admissível que o Fundo de Resolução o fizesse pois, em tal caso, estaria a substituir-se à autoridade legalmente competente a proceder a essa análise.



- i) Ao Fundo de Resolução compete obter evidência de que o défice de capital apurado está correto, o que o Fundo de Resolução fez em cada processo de pagamento, mediante consulta ao Departamento de Supervisão Prudencial do Banco de Portugal, apropriadamente documentada.

48. O processo de apuramento, de verificação e de validação dos valores a pagar nos termos do Acordo de Capitalização Contingente convoca um conjunto amplo de outros intervenientes, que atuam ao abrigo de competências próprias, que em alguns casos são atribuídas por lei em exclusividade.

Isto porque os valores devidos pelo Fundo de Resolução têm por base as demonstrações financeiras do Novo Banco e os seus rácios de fundos próprios.

Ora, as demonstrações financeiras do Novo Banco são, nos termos da lei, sujeitas a certificação legal de contas, emitida pelo revisor oficial de contas, na sequência do respetivo processo de auditoria às demonstrações financeiras, realizada de acordo com as Normas Internacionais de Auditoria e demais normas e orientações técnicas e éticas da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, encontrando-se essa atividade sujeita à supervisão da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários. Nos termos da Lei n.º 140/2015, de 7 de setembro, que aprova o novo Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, a revisão legal de contas é competência exclusiva do revisor oficial de contas.

Por sua vez, o processo de determinação dos rácios de fundos próprios do Novo Banco é objeto da supervisão pelo BCE, com a participação do Banco de Portugal, a quem compete a verificação do cálculo dos rácios de capital.

A ação do revisor legal de contas e do Banco Central Europeu, no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão, que integra também o Banco de Portugal, constituem, portanto, os mecanismos que o quadro jurídico vigente na União Bancária considera aptos a assegurar a integridade e adequação das demonstrações financeiras e dos rácios de fundos próprios do Novo Banco, que são os elementos que determinam os valores a pagar pelo Fundo de Resolução nos termos do Acordo de Capitalização Contingente, nomeadamente no cenário



em que as perdas registadas na carteira de ativos abrangidos pelo Acordo suplantam o valor das necessidades de capital apuradas em cada período, como tem sido o caso.

Por sua vez, os trabalhos de verificação realizados pelo Agente de Verificação – este já um mecanismo de natureza contratual – visam, nomeadamente, confirmar se o perímetro dos ativos abrangidos pelo mecanismo está correto e se os valores do balanço do Novo Banco estão a ser corretamente considerados para efeitos do Acordo de Capitalização Contingente, nomeadamente através da confirmação do correto apuramento das perdas e do valor de referência dos ativos.

É do conjunto destes dispositivos que resultam os valores devidos em cada ano pelo Fundo de Resolução nos termos do Acordo de Capitalização Contingente.

Ao Fundo de Resolução cabe, por isso, confirmar que, em cada momento em que é devido um pagamento, todos estes mecanismos operaram; não compete ao Fundo de Resolução – nem tal seria admissível, nos termos da lei – substituir-se à ação do revisor oficial de contas, na revisão das demonstrações financeiras, ou do Mecanismo Único de Supervisão, na supervisão e fiscalização do processo de cálculo dos rácios de capital.

Como inclusivamente se refere no Relato de Auditoria (parágrafo 177), o Fundo de Resolução obtém a evidência de que todos os mecanismos referidos operaram, nomeadamente através da:

- f) Obtenção da certificação legal de contas do Novo Banco;
- g) Obtenção de um relatório do Agente de Verificação, que verifica os cálculos dos parâmetros relativos ao mecanismo de capitalização contingente;
- h) A obtenção de um relatório da Comissão de Acompanhamento, em que se confirma que esse órgão dispôs das condições adequadas ao exercício das suas funções e se obtém a descrição das atividades desenvolvidas por esse órgão;



- i) Quando aplicável, a obtenção da confirmação, por parte da Comissão de Acompanhamento e do revisor oficial de contas, de que foi mantida a consistência das políticas, práticas ou procedimentos contabilísticos utilizados pelo Novo Banco na preparação das demonstrações financeiras.
- j) A obtenção da confirmação por parte do Departamento de Supervisão Prudencial do Banco de Portugal quanto à verificação da condição de capital, quanto aos rácios de capital aplicáveis ao Novo Banco e quanto ao montante que conduz a que os rácios de capital se situem no nível acordado no contrato e que, corresponde ao valor devido pelo Fundo de Resolução.

49. Contrariamente ao que se refere no Relato de Auditoria, estas diligências são mais exigentes do que os requisitos previstos no contrato.

O processo de realização de um pedido de pagamento encontra-se regulado na cláusula 17 do Acordo de Capitalização Contingente. Nos termos dessa cláusula, o pedido de pagamento deve integrar:

- a) A informação contabilística e prudencial sobre os ativos e sobre o mecanismo de capitalização contingente, que já se demonstrou ser efetivamente recebida pelo Fundo de Resolução;
- b) As contas auditadas do Novo Banco;
- c) E – caso o Fundo de Resolução considere necessário – evidência demonstrativa do cálculo das perdas e da condição de capital, e que corresponde ao exercício de verificação realizado pelo Agente de Verificação, precisamente porque o Fundo de Resolução considera necessária, bem como à consulta que o Fundo de Resolução promove, pelos seus próprios meios, junto do Departamento de Supervisão Prudencial do Banco de Portugal.

São estes os requisitos estipulados na cláusula 17 do Acordo de Capitalização Contingente, que são cumpridos antes de cada pagamento realizado pelo Fundo de Resolução.



E sendo certo que a realização de procedimentos de verificação do cálculo das perdas e da condição de capital (alínea c), supra) não são sequer estritamente necessários nos termos da cláusula 17 – ao contrário do que se sugere no Relato de Auditoria, em que esta faculdade é transformada num requisito obrigatório –, o Fundo de Resolução garante que tais procedimentos são realizados e até o faz mediante a mobilização de entidades externas ao Novo Banco, através da obtenção de um relatório do Agente de Verificação e da consulta realizada junto da autoridade nacional de supervisão, complementando todos esses elementos com outras consultas junto do revisor oficial de contas e junto da Comissão de Acompanhamento.

50. Quanto à obtenção de documentação do Banco Central Europeu, é importante sublinhar que essa exigência não está prevista no contrato. Aquilo que o contrato prevê é que o Fundo de Resolução obtenha evidência sobre a verificação da condição de capital, o que o Banco de Portugal pode atestar que sucede, dado que a consulta é feita à autoridade nacional de supervisão, que integra o Mecanismo Único de Supervisão, e o Banco de Portugal responde nos seguintes termos:

“No seguimento das questões colocadas, cumpre-nos referir que, de acordo com a Decisão do Banco Central Europeu de [•] de [•] de 20[•], o Novo Banco em base subconsolidada e com referência a 31 de dezembro de [•], tem de cumprir com um “Overall Capital Requirement” de [•]%, o qual se decompõe (i) num requisito mínimo de capital de 8% ao abrigo do Artigo 92(1) do CRR, (ii) num requisito de pilar 2 de [•]%, (iii) numa reserva combinada de fundos próprios de [•]%. Desta forma, os requisitos aplicáveis, a essa mesma data, correspondiam a [•]% em fundos próprios principais de nível 1 e [•]% em fundos próprios de nível 1.

Por último, cumpre-nos igualmente referir que, com referência a 31 de dezembro de [•], após um reconhecimento de um montante a receber de [montante devido pelo Fundo de Resolução] associado ao Acordo de Capitalização Contingente, o Novo Banco apresentou em base subconsolidada um rácio de fundos próprios de nível 1 de [•]%, o qual corresponde ao requisito de fundos próprios de nível 1 acima referido acrescido de uma margem de 1,5%, conforme previsto no Acordo de Capitalização Contingente.”



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Esta confirmação por parte da autoridade nacional de supervisão, que integra o Mecanismo Único de Supervisão e age em articulação com o BCE no seio da designada “Joint Supervisory Team”, não pode deixar de ser devidamente considerada.

De todo o modo, animado pelo espírito de plena cooperação com o Tribunal de Contas, o Banco de Portugal está a acompanhar os contactos que o Fundo de Resolução está a desenvolver com o BCE sobre esta matéria.



II. COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS

Na presente secção apresentam-se os comentários do Banco de Portugal sobre aspetos mais específicos do Relato de Auditoria. Em ordem a facilitar a leitura destes comentários, os mesmos foram divididos e estruturados de acordo com as secções do Relato.

§ 1 a 59 – Enquadramento

§ 28 e 29: “Desde 01/03/2017, o Presidente da Comissão Diretiva do FdR (CDFR) é Luís Augusto Máximo dos Santos, designado pelo CABP, do qual era também membro desde junho de 2016.

Antes, de 04/08/2014 a junho de 2016, tinha sido Presidente do Conselho de Administração do BES. Depois, desde setembro de 2017, é, ainda, Vice-Governador do BdP.”

O facto de o Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução integrar o Conselho de Administração do Banco de Portugal é determinado pela lei.

É o n.º 1 do artigo 153.º-E do RGICSF que estabelece que a Comissão Diretiva é presidida por um membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal, por este designado.

A lei estipula ainda que o Fundo de Resolução funciona junto do Banco de Portugal (cfr. artigo 153.º-B, n.º 2 do RGICF), ao qual cabe também assegurar os serviços técnicos e administrativos necessários ao funcionamento do Fundo (cfr. artigo 153.º-P do RGICSF).

Este modelo institucional vigora desde a constituição do Fundo de Resolução, em 2012, e é plenamente conforme ao Direito da União Europeia.

Como se refere na Parte I do presente documento, o Fundo de Resolução é um “mecanismo de financiamento da resolução”, na aceção do disposto no artigo 100.º da Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014.



Nos termos do Direito da União Europeia, a missão do mecanismo de financiamento de resolução consiste em prestar apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução adotadas pela autoridade de resolução, podendo até ser admissível, nos termos da BRRD, que os mecanismos de financiamento da resolução não tenham, sequer, personalidade jurídica.

É esse o caso – paradigmático – do Fundo Único de Resolução, que é o mecanismo de financiamento da resolução na União Bancária, criado pelo Regulamento (UE) n.º 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014, que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução bancária (“Regulamento MUR”). O Fundo Único de Resolução é propriedade do Conselho Único de Resolução (cfr. artigo 67.º, n.º 3 do Regulamento MUR), competindo ao Conselho Único de Resolução administrar o Fundo Único de Resolução, o qual não tem personalidade jurídica.

Quando atua ao abrigo dos poderes e competências que lhe são conferidos pelo regime de resolução, o Banco de Portugal atua na qualidade de autoridade nacional de resolução. Não existe conflito algum – antes pelo contrário – entre os interesses prosseguidos pela autoridade de resolução e os interesses prosseguidos pelo mecanismo de financiamento da resolução.

No que concerne à referência de que o Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução desempenhou as funções de Presidente do Conselho de Administração do BES, não se compreende a pertinência dessa referência para o objeto da auditoria. De todo o modo, sublinha-se que o exercício dessas funções de Presidente do Conselho de Administração do BES ocorreu no âmbito e na sequência da resolução dessa instituição e que a respetiva designação foi feita pelo Banco de Portugal, na qualidade de autoridade de resolução, nos termos da lei.



§ 60 a 78 – Termos de Referência

§ 77: “Quarta Condicionante [da auditoria]: Parte relevante da informação pretendida foi prestada de forma incompleta a intempestiva.”

O Banco de Portugal tem sempre pautado a sua interação com o Tribunal de Contas por princípios de colaboração e disponibilidade, tendo procurado sempre prestar à equipa de auditoria informação completa e com a maior celeridade possível.

Infelizmente, face à extensão dos pedidos e aos prazos curtos muitas vezes fixados (certamente por efeito do prazo curto que também foi atribuído ao Tribunal de Contas, como se refere na primeira condicionante) nem sempre foi possível cumprir os prazos iniciais, caso em que existiu sempre boa comunicação com a equipa de auditoria e aceitação do prolongamento dos prazos.

Deve o Banco de Portugal salientar, de todo o modo, que os termos de referência da auditoria não lhe foram anteriormente comunicados, nem prestada informação concreta relativa ao objeto e aos contornos precisos da auditoria em curso.

§ 79 a 100 – Observações: Natureza Pública do Financiamento

§ 96: “Além disso, estas contribuições não são aplicadas a todas as instituições financeiras a atuar em Portugal, o que levanta problemas de concorrência. Ao comunicar, em 09/09/2020, não ir continuar com o processo no Tribunal Geral da União Europeia para anulação parcial da decisão da CE sobre o mecanismo de capitalização contingente do NB, o Banco Comercial Português declara: (...)”

No Relato de Auditoria é referido que as contribuições utilizadas para o financiamento do Fundo de Resolução não são aplicadas a todas as instituições financeiras a atuar em Portugal,



mas não apresenta nenhum dado sobre a identidade, ou sequer a tipologia das instituições às quais não são cobradas essas contribuições. Na realidade, face aos âmbitos subjetivos da contribuição sobre o setor bancário e da contribuição periódica adicional para o Fundo de Resolução, presume-se que tais situações serão verdadeiramente residuais e sem materialidade.

Trata-se, em qualquer caso, de uma questão de política legislativa e que se encontra sujeita a certos constrangimentos jurídicos, nos termos do Direito da União Europeia.

§ 101 a 136 – Observações: Défice de Capital Financiado

§ 106, quinto subparágrafo: “(...) não foram elaboradas traduções oficiais da documentação produzida, o que, em observância do disposto na CRP, iria conferir transparência ao processo, prevenir eventuais situações de conflitos de interpretação e facilitar a sua auditabilidade.”

O processo de venda do Novo Banco foi um processo de alcance internacional (como se impunha, para maximizar o leque de potenciais investidores e, com isso, a competitividade do processo), tendo sido ainda acompanhado diretamente pelo Banco Central Europeu e pela Comissão Europeia. Ter-se-á que compreender, por isso, que a “língua de trabalho” no processo de venda foi o inglês e que os documentos tenham também sido elaborados em língua inglesa.

Reconhece-se, em todo o caso, que, por esta altura, seria vantajoso que existissem traduções oficiais dos contratos para a Língua Portuguesa.

O que não se reconhece é que a inexistência dessas traduções implique a ocorrência de situações de conflitos de interpretação ou dificulte mesmo a auditabilidade. Na execução do contrato não se tem sentido tais dificuldades, desde logo por parte das múltiplas entidades envolvidas no escrutínio nacional e internacional deste processo.



§ 135: “No quadro da operação foi submetido um plano de reestruturação do NB (...). Apesar da importância deste plano para colmatar as eventuais causas para os défices de capital do NB que integram o critério de definição dos montantes dos pagamentos a fazer ao abrigo do ACC, não foram identificados mecanismos de verificação relativamente à implementação deste plano e das medidas nele previstas, a ter em conta na determinação ou na validação dos pagamentos.”

O acompanhamento da implementação do plano de reestruturação do Novo Banco submetido à Comissão Europeia é competência, em primeiro lugar, da Comissão Europeia. É sabido que existem mecanismos de verificação relativamente à implementação desse plano, até porque disso depende a fiscalização – por parte da Comissão Europeia – dos compromissos assumidos perante aquela instituição da União Europeia. Ora, a Comissão Europeia não é entidade auditada na presente auditoria.

Além do mais, tais procedimentos de verificação do cumprimento do plano de reestruturação submetido à Comissão Europeia não relevam para efeitos da validação dos pagamentos por parte do Fundo de Resolução.

Anexos

§ Anexo III – Estrutura Orgânica do Fundo de Resolução: “[Consta do organigrama que a Comissão Diretiva integra um Presidente e três vogais]”

A Comissão Diretiva do Fundo de Resolução é, nos termos do disposto no artigo 153.º-E do RGICSF, composta por um Presidente, que é membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal, e por dois vogais, e não três, como certamente por lapso se indica no Anexo III.