

MECANISMOS PARA LIDAR COM INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO COM INSUFICIÊNCIA DE CAPITAL

I. CAPITALIZAÇÃO COM RECURSO A FUNDOS PRIVADOS

A. Fonte jurídica

Código das Sociedades Comerciais;
Código dos Valores Mobiliários.

B. Em que consiste

Aumento do capital social da instituição junto do mercado financeiro através de uma oferta pública de subscrição.

C. Iniciativa

Embora possa resultar de uma exigência do Banco de Portugal, a iniciativa de promover a operação de aumento de capital cabe exclusivamente à instituição de crédito e aos seus acionistas.

D. Decisão

A decisão cabe à assembleia geral da instituição de crédito em causa (ou ao seu órgão de administração, se tiver sido previamente autorizado para o efeito).



E. Condições de aplicação

A lei não determina os motivos que podem levar uma sociedade anónima a realizar uma operação de aumento do capital social. No entanto, esta operação terá de cumprir um conjunto de requisitos e formalidades legais, nomeadamente: (i) Deliberação da assembleia geral de aumento de capital social (salvo se o órgão de administração tiver sido autorizado para o efeito); (ii) Realização de uma oferta pública de subscrição, que implica a divulgação de um prospeto, após a respetiva aprovação pela CMVM.

F. Funções do Banco de Portugal

Ao Banco de Portugal cumpre apenas registar o novo valor do capital social. Não está prevista legalmente a possibilidade de o Banco de Portugal recusar um aumento de capital, uma vez que tal iria contra a sua função de autoridade responsável pela supervisão prudencial das instituições de crédito.

G. Limitações práticas à aplicação

Através deste processo, não é possível fazer o reforço dos fundos próprios da instituição num curto espaço de tempo, devido aos procedimentos impostos pela lei. Por outro lado, os aumentos de capital só suscitarão interesse junto dos investidores se a instituição conseguir demonstrar a credibilidade da sua estrutura interna e a rentabilidade e a viabilidade a longo prazo da sua atividade. Além disso, o sucesso deste tipo de operações depende ainda de condicionalismos externos, tais como a apetência e a disponibilidade dos investidores e a confiança no mercado financeiro.

H. Consequências para a estabilidade financeira e para o erário público

Se as circunstâncias assim o permitirem, esta é a melhor solução para lidar com uma insuficiência de fundos próprios numa instituição de crédito, já que mantém a instituição em funcionamento sem nenhum constrangimento e sem recorrer ao investimento público.

I. Pessoas afetadas e mecanismos de absorção de perdas

Diluição das participações sociais de todos os acionistas.

J. Extensão das medidas (perdas a imputar)

Depende das necessidades de capital da instituição de crédito.

K. Exceções

Exercício do direito de preferência na subscrição das novas ações.

L. Consequências

Os acionistas continuam a ter uma participação no capital social da instituição, embora esta, por força da subscrição e emissão de novas ações, esteja agora reduzida.



II. RESOLUÇÃO

A. Fonte jurídica

Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF).

B. Em que consiste

Aplicação de uma medida de resolução (alienação parcial ou total da atividade a outra instituição, ou transferência parcial ou total da atividade a um ou mais bancos de transição) para prosseguir as finalidades das medidas de resolução:

- Assegurar a continuidade da prestação dos serviços financeiros essenciais;
- Acautelar o risco sistémico;
- Salvaguardar os interesses dos contribuintes e do erário público;
- Salvaguardar a confiança dos depositantes.

Assim que estiverem alcançadas estas finalidades, a autorização da instituição objeto da medida de resolução será revogada, seguindo-se a liquidação judicial da mesma.

C. Iniciativa

A iniciativa é exclusivamente do Banco de Portugal.

D. Decisão

As medidas de resolução apenas podem ser aplicadas pelo Banco de Portugal.

E. Condições de aplicação

Pode ser aplicada uma medida de resolução quando uma instituição de crédito não cumpra, ou esteja em risco sério de não cumprir, os requisitos para a manutenção da autorização para o exercício da sua atividade.

As medidas de resolução são aplicadas caso o Banco de Portugal considere não ser previsível que a instituição de crédito consiga, num prazo apropriado, executar as ações necessárias para regressar a condições adequadas de solidez e de cumprimento dos rácios prudenciais.

F. Funções do Banco de Portugal

O Banco de Portugal aplica a medida de resolução e dirige todo o processo.

G. Limitações práticas à aplicação

O sucesso da medida de alienação da atividade depende da existência de um comprador interessado. A necessidade urgente de concluir a venda diminui o poder de negociação do Banco de Portugal, pelo que a contrapartida paga poderá não corresponder ao valor da atividade vendida.

A transferência da atividade para um banco de transição, embora não seja uma decisão definitiva (já que aquela terá, igualmente, de ser vendida, ainda que posteriormente) e apresente dificuldades operacionais, é uma medida que pode ser aplicada imediatamente e não está dependente de circunstâncias externas.

H. Consequências para a estabilidade financeira e para o erário público

As medidas de resolução, em si, não criam riscos para a estabilidade financeira. Este regime foi criado precisamente com o propósito de mitigar ou afastar estes riscos, que de outra forma surgiriam com a liquidação judicial, assegurando a continuidade dos serviços financeiros essenciais e salvaguardando o interesse do erário público, já que o financiamento das medidas de resolução assenta em contribuições das instituições que podem ser objeto destas medidas.

I. Pessoas afetadas e mecanismos de absorção de perdas

Todos os acionistas e credores da instituição, à exceção dos depositantes, podem ser chamados a suportar os prejuízos da instituição. Contudo, o impacto concreto depende, em larga medida, da extensão das perdas da instituição que seja objeto da medida de resolução.

Tendo em conta que atualmente o RGICSF prevê apenas duas medidas de resolução, a repartição de encargos opera-se através da alienação ou transferência total ou parcial dos ativos para um adquirente ou banco de transição, deixando os acionistas da instituição objeto de resolução apenas com a possibilidade de recuperarem o seu investimento na medida dos ativos que forem deixados nessa instituição. No que diz respeito aos credores, a repartição de encargos opera-se através da não alienação ou não transferência dos respetivos direitos de crédito para a entidade adquirente ou para o banco de transição, passando os mesmos a ficar em posição equivalente aos acionistas.

J. Extensão das medidas (perdas a imputar)

Depende de uma decisão casuística do Banco de Portugal, sendo certo que a diferença entre os ativos e os passivos terá de ser compensada pelo Fundo de Resolução, pelo Fundo de Garantia de Depósitos ou pelo Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo. Quer isto dizer que quanto menor for a extensão de perdas que o Banco de Portugal imputar aos acionistas e aos credores, maior será o montante de apoio financeiro que terá de ser financiado pelo Fundo de Resolução. Contudo, nos termos da Comunicação da Comissão Europeia 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, só poderá existir uma utilização de fundos públicos caso os acionistas e credores subordinados tenham absorvido totalmente as perdas da instituição de crédito afetada.

Não existe nenhum limite máximo para a contribuição que pode ser prestada pelo Fundo de Resolução.

Contudo, o Banco de Portugal deve dar cumprimento aos princípios previstos no artigo 145.º-B, entre os quais se encontra o princípio de que devem ser os acionistas e os credores a absorverem as perdas. Ou seja, para que seja o Fundo de Resolução a “substituir” os credores nessa absorção

de perdas, tem de o Banco de Portugal fundamentar essa opção com base nas finalidades previstas no artigo 145.º-A.

Limite: Nenhum credor da instituição de crédito poderá assumir um prejuízo maior do que aquele que assumiria caso essa instituição tivesse entrado em liquidação.

K. Exceções

O Banco de Portugal tem discricionariedade para determinar a extensão da absorção de perdas por parte dos acionistas e dos credores, embora sempre de forma fundamentada no caso de ser necessária a utilização do Fundo de Resolução para a absorção de perdas.

Contudo, nunca seria admissível a total exclusão de acionistas e credores subordinados da absorção de perdas, uma vez que tal colocaria em causa o cumprimento dos princípios previstos no artigo 145.º-A.

L. Consequências

Os créditos dos acionistas e dos credores afetados pela aplicação da medida de resolução continuam a existir, embora tenham permanecido junto da instituição de crédito objeto da medida, que será posteriormente liquidada. No processo de liquidação, terão a oportunidade de reclamar os seus créditos.

III. CAPITALIZAÇÃO COM RECURSO AO INVESTIMENTO PÚBLICO (INCLUINDO RECAPITALIZAÇÃO OBRIGATÓRIA)

A. Fonte jurídica

Lei n.º 63-A/2008, de 24 de novembro, com as alterações introduzidas pela Lei 1/2014, de 16 de janeiro (que adaptou o regime em causa à 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»).

B. Em que consiste

Reforço dos fundos próprios de uma instituição através de operações de capitalização com recurso a investimento público, que podem ser efetuadas através de:

- Aquisição de ações próprias detidas pela instituição de crédito;
- Aumento do capital social da instituição de crédito através da emissão de ações especiais;
- Aquisição de outros instrumentos que sejam elegíveis para os fundos próprios.

Estas operações podem ser da iniciativa da própria instituição ou, se necessário, resultar de uma proposta do Banco de Portugal ao membro do Governo responsável pela área das Finanças (tratando-se, portanto, de uma operação de capitalização obrigatória com recurso ao investimento público).

C. Iniciativa

Depois de o Banco de Portugal determinar a existência de uma insuficiência de fundos próprios, cabe à instituição de crédito apresentar um pedido de capitalização com recurso a fundos públicos.

No caso das operações de capitalização obrigatórias, a iniciativa é do Banco de Portugal e a operação realiza-se mesmo sem consentimento dos acionistas (embora sujeito a um pedido prévio à instituição para que apresente um plano de reforço de capitais).

D. Decisão

O plano de reforço de capitais, apresentado inicialmente, é aprovado pelo Banco de Portugal.

As medidas de repartição de encargos são da competência do membro do Governo responsável pela área das Finanças, mediante proposta de decisão do Banco de Portugal.

O membro do Governo responsável pela área das Finanças determina a realização da operação de capitalização, sob proposta de decisão do Banco de Portugal, depois da aprovação da Comissão Europeia do plano de reestruturação da instituição.

Tratando-se de uma operação de capitalização obrigatória, a decisão cabe ao membro do Governo responsável pela área das Finanças, sob proposta do Banco de Portugal, depois da aprovação da Comissão Europeia.

E. Condições de aplicação

Uma instituição de crédito que apresente uma insuficiência de fundos próprios poderá beneficiar de uma operação de capitalização com recurso ao investimento público se conseguir demonstrar, no plano de reestruturação apresentado por sua própria iniciativa, a sua viabilidade a longo prazo.

O investimento público deve ser precedido da:

- Elaboração, pela instituição, de um plano de reforço de capitais, que deve identificar medidas de reforço de capitais, medidas de repartição de encargos e medidas destinadas a evitar a saída de fundos;
- Análise aprofundada acerca da qualidade dos ativos da instituição;
- Avaliação prospetiva da adequação de fundos próprios.

O Banco de Portugal pode também determinar que a instituição apresente um plano de reestruturação ou de recapitalização, conforme aplicável, com recurso a capitais públicos sempre que se verifique uma insuficiência de fundos próprios na instituição e esta não apresente, nomeadamente, um plano de reforço de capitais, de reestruturação ou de recapitalização por sua própria iniciativa, ou não esteja a cumprir o plano previamente apresentado.

Se a instituição incumprir a determinação do Banco de Portugal e não apresentar um plano de reestruturação ou de recapitalização, o Banco de Portugal pode nomear uma administração provisória para a instituição. Caso a administração provisória elabore um plano de reestruturação ou de recapitalização da instituição com recurso a fundos públicos e a assembleia geral da instituição não aprove esse plano, o Banco de Portugal pode, se a revogação da autorização ou a resolução da instituição não forem medidas adequadas para assegurar a estabilidade do sistema financeiro nacional, propor ao membro do Governo responsável pela área das Finanças a realização de uma operação de capitalização obrigatória com recurso ao investimento público.

F. Funções do Banco de Portugal

O Banco de Portugal:

- Determina a insuficiência de fundos próprios;
- Aprova o plano de reforço de capitais;
- Propõe ao membro do Governo responsável pela área das Finanças a implementação de medidas de repartição de encargos;
- Analisa e submete ao membro do Governo responsável pela área das Finanças um parecer fundamentado relativamente ao plano de reestruturação apresentado pela instituição de crédito;
- Propõe ao membro do Governo responsável pela área das Finanças a realização de uma operação de capitalização e os respetivos termos;
- Emite um parecer sobre a verificação da necessidade de realização uma operação de capitalização antes da aprovação do plano de reestruturação pela Comissão Europeia;
- Analisa e remete ao membro do Governo responsável pela área das Finanças o plano de recapitalização submetido por uma instituição de crédito;

- Determina que uma instituição apresente um plano de reestruturação ou de recapitalização, conforme aplicável, com recurso a capitais públicos sempre que se verifique uma insuficiência de fundos próprios na instituição e esta não apresente, nomeadamente, um plano de reforço de capitais, de reestruturação ou de recapitalização por sua própria iniciativa, ou não esteja a cumprir o plano previamente apresentado;
- Nomeia uma administração provisória caso a instituição não apresente um plano de reestruturação ou de recapitalização tal como previamente determinado;
- Propõe ao membro do Governo responsável pela área das Finanças a realização de uma operação de capitalização obrigatória da instituição com recurso ao investimento público;
- Acompanha e fiscaliza o cumprimento das obrigações da instituição de crédito.

G. Limitações práticas à aplicação

Os procedimentos prévios ao recurso ao investimento público são complexos e demorados, pelo que esta solução carece de algum tempo para ser eficazmente implementada.

Há ainda que ter em consideração que a injeção de fundos estatais na instituição depende da aprovação, por parte da Comissão Europeia, do plano de reestruturação da instituição.

Estas medidas só podem ser aplicadas a instituições que consigam demonstrar a sua viabilidade a longo prazo, pelo que não é uma solução possível para todas as instituições em dificuldades.

Mesmo nas situações excecionais em que a operação de capitalização com recurso ao investimento público pode ser realizada antes da aprovação do plano de reestruturação da instituição pela Comissão Europeia para salvaguardar a estabilidade do sistema financeiro nacional, a instituição também tem de apresentar um plano de recapitalização que demonstre, nomeadamente, a sua solidez, plano esse que deve ser submetido à aprovação da sua assembleia geral, e devem ainda ser implementadas medidas de repartição de encargos.

Estas dificuldades também se fazem sentir nas operações de capitalização obrigatória com recurso ao investimento público, às quais se acresce o facto de que a proposta do Banco de Portugal ao Governo no sentido da realização daquela operação deve ser precedida de uma determinação à instituição para que esta apresente um plano de reforço de capitais, de recapitalização ou de reestruturação. Em caso de incumprimento daquela determinação, o Banco de Portugal tem ainda

de nomear uma administração provisória, e a operação de capitalização obrigatória só poderá ser proposta ao Governo se a assembleia geral da instituição não aprovar o plano de reestruturação e de recapitalização apresentado pela administração provisória.

H. Consequências para a estabilidade financeira e para o erário público

A capitalização com recurso ao investimento público é financiada pelo erário público e, consequentemente, pelos contribuintes. Note-se igualmente que, em termos gerais, o investimento público é uma solução desadequada para solucionar problemas de entidades privadas.

A injeção de dinheiro estatal e os procedimentos inerentes a esta operação podem não ser suficientes para solucionar os problemas estruturais de uma instituição, nomeadamente aqueles resultantes do grupo em que esta se insere.

I. Pessoas afetadas e mecanismos de absorção de perdas

Numa operação de capitalização com recurso ao investimento público, são, em primeiro lugar, afetados os acionistas ou detentores de títulos representativos do capital social da instituição (CET1). Estes suportam os prejuízos através:

- Da redução do capital social por amortização ou por redução do valor nominal das ações;
- Da supressão do valor nominal das ações.

Seguidamente, são chamados os titulares de instrumentos financeiros ou contratos que sejam, ou tenham sido em algum momento, elegíveis para os fundos próprios da instituição de acordo com a legislação e a regulamentação aplicáveis (AT1 e T2). Estes contribuem para a operação de capitalização através:

- Do aumento do capital social por conversão em ações ordinárias ou títulos representativos do capital social da instituição dos créditos resultantes da titularidade desses instrumentos ou contratos;
- Da redução do valor nominal dos créditos resultantes da titularidade desses instrumentos ou contratos.



J. Extensão das medidas (perdas a imputar)

Nos termos da Lei n.º 63-A/2008, de 24 de novembro e da 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, só pode haver injeção de fundos públicos na instituição de crédito quando os acionistas e os detentores dos instrumentos financeiros ou dos contratos mencionados tenham contribuído plenamente para a absorção de perdas.

Limite: nenhum credor da instituição de crédito poderá assumir um prejuízo maior do que aquele que assumiria caso essa instituição tivesse entrado em liquidação.

K. Exceções

Podem não ser aplicadas medidas de repartição de encargos:

- Quando existir um risco sério e fundamentado de a aplicação das medidas de repartição de encargos colocar em causa a estabilidade do sistema financeiro nacional;
- Quando tal não se revele justificado à luz do princípio da proporcionalidade e adequação (quando o montante do auxílio a receber é consideravelmente reduzido face ao montante dos ativos ponderados pelo risco da instituição; quando a insuficiência de fundos próprios da instituição tiver sido significativamente diminuída em resultado das medidas de reforço de capitais previamente adotadas).

L. Consequências

Redução:

O direito de crédito dos acionistas e dos detentores de instrumentos financeiros ou contratos que sejam, ou tenham sido em algum momento, elegíveis para os fundos próprios da instituição de acordo com a legislação e a regulamentação aplicáveis é extinto ou reduzido, consoante a extensão da medida aplicada.

Conversão:

O direito de crédito dos detentores daqueles instrumentos financeiros ou contratos ganha características diferentes (nomeadamente ao nível da subordinação). O valor económico desse direito pode ser inferior ou equivalente ao que se verificava previamente.

IV. LIQUIDAÇÃO JUDICIAL

A. Fonte jurídica

Decreto-Lei n.º 199/2006, de 25 de outubro, que regula a liquidação de instituições de crédito e sociedades financeiras com sede em Portugal e suas sucursais criadas noutra Estado-Membro; Código de Insolvência e Recuperação de Empresas.

B. Em que consiste

Processo judicial através do qual o património de uma instituição de crédito é vendido com o propósito de satisfação dos credores, de acordo a graduação dos créditos que for feita ao longo daquele processo.

C. Iniciativa

A iniciativa é exclusivamente do Banco de Portugal, mediante a revogação da autorização para o exercício da atividade da instituição de crédito.

D. Decisão

A revogação da autorização produz os efeitos da declaração de insolvência. A liquidação judicial da instituição de crédito é, depois, requerida pelo Banco de Portugal junto do tribunal competente.

E. Condições de aplicação

O Banco de Portugal pode revogar a autorização de uma instituição de crédito para o exercício da sua atividade com um dos fundamentos previstos no artigo 22.º do RGICSF.

À revogação da autorização, que produz os efeitos da declaração de insolvência, segue-se a liquidação judicial da instituição.



F. Funções do Banco de Portugal

O Banco de Portugal:

- Revoga a autorização para o exercício da atividade da instituição de crédito, que produz os efeitos da declaração de insolvência;
- Requer no tribunal competente a liquidação da instituição de crédito;
- Propõe ao juiz um liquidatário judicial ou uma comissão liquidatária, bem como a sua destituição e substituição;
- Acompanha a atividade do liquidatário judicial ou da comissão liquidatária;
- Pode requerer ao juiz o que entender conveniente;
- Tem legitimidade para reclamar ou recorrer das decisões judiciais que admitam reclamação ou recurso.

G. Limitações práticas à aplicação

Este processo pode ter início assim que o Banco de Portugal revogar a autorização da instituição para o exercício da atividade e requerer a sua liquidação junto do tribunal competente. A experiência passada mostra que a liquidação judicial de instituições de crédito demora vários anos até estar finalizada.

H. Consequências para a estabilidade financeira e para o erário público

A liquidação judicial de uma instituição de crédito implica a cessação imediata de pagamentos e a interrupção de todos os serviços financeiros prestados pela instituição. É ainda suscetível de provocar o contágio das dificuldades sentidas por aquela instituição aos restantes operadores do mercado financeiro, a nível nacional e internacional, bem como à economia real. Por outro lado, a liquidação judicial de instituições de crédito é tipicamente destruidora de valor e tem custos operacionais elevados.

Por força da lei, o Fundo de Garantia de Depósitos tem de ser imediatamente ativado, o que acarreta custos de financiamento elevados, a suportar pelas restantes instituições de crédito.

As instâncias europeias criaram o mecanismo de resolução de instituições bancárias como resposta às consequências da liquidação judicial.

I. Pessoas afetadas e mecanismos de absorção de perdas

Todos os acionistas e credores da instituição poderão ter de suportar os prejuízos daquela numa liquidação judicial. Os seus créditos serão satisfeitos, no decorrer da liquidação judicial, através do produto da alienação do património da instituição e de acordo com a hierarquia de credores. Assim, caso o produto da alienação seja inferior ao total de passivos da instituição, os acionistas e os credores hierarquicamente inferiores na ordem de subordinação não serão ressarcidos dos seus créditos.

No caso dos depositantes, o Fundo de Garantia de Depósitos reembolsa, no prazo legal aplicável, os depósitos garantidos até ao limite de 100.000 €.

J. Extensão das medidas (perdas a imputar)

Depende do produto da alienação do património da instituição de crédito em liquidação judicial.

K. Exceções

Nenhuma.

L. Consequências

Os credores hierarquicamente superiores na ordem de subordinação verão os seus créditos satisfeitos, na medida em que o produto da liquidação do património o permitir. Os restantes créditos não terão possibilidade de ser ressarcidos.

V. NACIONALIZAÇÃO

A. Fonte jurídica

Lei n.º 62-A/2008, de 11 de novembro, que aprovou o regime jurídico de apropriação pública por via de nacionalização.

B. Em que consiste

Apropriação pública, no todo ou em parte, de uma pessoa coletiva privada através da transferência da titularidade das participações no capital social de uma entidade para o Estado.

C. Iniciativa

A iniciativa é do Governo.

D. Decisão

A decisão cabe ao Governo e deve revestir a forma de Decreto-Lei.

E. Condições de aplicação

As participações sociais de uma pessoa coletiva privada podem ser total ou parcialmente objeto de apropriação pública, por via de nacionalização, quando, por motivos excecionais e especialmente fundamentados, tal se revele necessário para salvaguardar o interesse público.

F. Funções do Banco de Portugal

A lei não atribui nenhuma função específica ao Banco de Portugal no âmbito de uma nacionalização.

G. Limitações práticas à aplicação

Não existem verdadeiramente, uma vez que a nacionalização de uma instituição de crédito pode ter lugar imediatamente.

H. Consequências para a estabilidade financeira e para o erário público

Os custos inerentes a uma nacionalização, bem como todas as perdas, atuais e futuras, a que a instituição esteja exposta, são suportados unicamente pelo erário público. A gestão da instituição passa também a estar a cargo do Estado.

A criação do regime de resolução visou precisamente fornecer às autoridades públicas uma alternativa para lidarem com a situação de insolvência de instituições de “*too big to fail*” que, por não poderem ser liquidadas, tinham de ser resgatadas através da nacionalização.

I. Pessoas afetadas e mecanismos de absorção de perdas

Expropriação de todas ou de parte das ações representativas do capital social.

J. Extensão das medidas (perdas a imputar)

Depende do ato de nacionalização, que define se as participações sociais devem ser objeto de apropriação pública no todo ou em parte.

Se, de acordo com a avaliação efetuada, a instituição tiver uma situação líquida positiva, a nacionalização poderá obrigar o Estado a indemnizar os acionistas do banco. No entanto, tal situação dificilmente se verificará se a nacionalização for provocada por dificuldades financeiras sentidas numa instituição de crédito.

K. Exceções

Nenhuma.

L. Consequências

O direito dos acionistas extingue-se, ressalvada a possibilidade de indemnização referida no ponto J..

17 de novembro de 2014