BANCO CENTRAL EUROPEU

EUROSISTEMA

PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU

de 6 de dezembro de 2013

sobre a recapitalização das instituições de crédito

(BCE/2013/87)

Introdução e base jurídica

Em 17 de outubro de 2013, o Banco Central Europeu (BCE) recebeu da Ministra de Estado e das Finanças portuguesa um pedido de parecer sobre uma proposta de lei (a seguir "proposta de lei") que introduz várias alterações à Lei n.º 63-A/2008, de 24 de novembro, que estabelece medidas de reforço da solidez financeira das instituições de crédito no âmbito da iniciativa para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez (a seguir "Lei da recapitalização").

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

1. Finalidade da decisão proposta

1.1 A proposta de lei introduz alterações à Lei da recapitalização, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2013, de 16 de julho, sobre a qual o BCE se pronunciou no seu Parecer CON/2013/19[2], em 19 de março de 2013. A Lei da recapitalização foi uma das medidas consideradas necessárias, no âmbito do Programa de Ajustamento Económico para Portugal, para restaurar a confiança no setor bancário e a estabilidade financeira na economia[3]. O seu objetivo é reforçar a resiliência do sistema bancário através do estabelecimento das condições e procedimentos necessários para a prestação de

1 JO L 189 de 3.7.1998, p. 42.

2 Relativamente à Lei da recapitalização, o BCE também adotou anteriormente os Pareceres CON/2011/95, CON/2012/23 e CON/2013/19. Todos os pareceres do BCE são publicados no sítio do BCE em www.ecb.europa.eu.

3 Na sequência do compromisso de reforçar a resiliência do setor bancário, conforme acordado em Setembro de 2011, no âmbito do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro para Portugal (Primeira Atualização, Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica, ponto 2.3 e MEFP/Memorando sobre políticas económicas e financeiras, ponto 18), a lei de recapitalização existente foi objeto de alterações profundas em 2011, de forma a introduzir um novo regime de recapitalização.

apoio temporário, com recurso a fontes de financiamento públicas, a instituições de crédito viáveis com sede em Portugal.

1.2 O governo português comprometeu-se, nos termos da seção 2.14 do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica acordado após as 8.ª e 9.ª avaliações combinadas, a propor alterações ao quadro jurídico que regula o acesso a capitais públicos, de forma a refletir a recente 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")[4].

1.3 As alterações agora introduzidas pela proposta de lei visam essencialmente adaptá-la aos princípios, regras e orientações plasmados na comunicação sobre o setor bancário, nomeadamente no que se refere a:

a) estabelecimento de um plano com as medidas de reforço de capitais que as instituições de crédito podem utilizar, assim como medidas de repartição de encargos pelos acionistas e credores subordinados da instituição de crédito que recorra ao investimento público;

b) regimes de recapitalização e de reestruturação de pequenas instituições de crédito; e

c) circunscrição a níveis adequados das remunerações do pessoal, incluindo os membros do conselho de administração e os quadros superiores.

Adicionalmente, a proposta de lei contém novos critérios para a remuneração do investimento público relativamente aos instrumentos elegíveis para os fundos próprios para efeitos dos requisitos de adequação de capital das instituições de crédito.

2. Observações gerais

O BCE acolhe, com agrado, a proposta de lei que deve contribuir para, no contexto da presente crise económica e financeira, de uma forma geral, minimizar o montante do auxílio de estado que as instituições de crédito possam beneficiar e salvaguardar mais eficazmente os interesses dos contribuintes.

3. Plano de reforço de capitais e medidas de repartição de encargos

3.1 O BCE congratula-se com o facto de a proposta de lei incluir medidas que exigem uma análise aprofundada acerca da qualidade dos ativos e uma apreciação prospetiva da adequação de fundos próprios, ambas destinadas a reduzir a insuficiência de fundos próprios no contexto da capitalização de uma instituição de crédito com recurso ao investimento público. O BCE acredita que o Banco de Portugal é a entidade em melhor posição para: a) avaliar a existência de uma insuficiência residual de fundos próprios; b) determinar os mecanismos adequados para suprir essa

4 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») (JO C 216/1 de 30.7.2013).

deficiência; c) aprovar o plano de reforço de capitais com fundos públicos de uma determinada instituição de crédito[5], que também inclua medidas de repartição de encargos; e (d) evitar a saída de fundos antes de uma decisão de reestruturação. Tal inclui, nomeadamente, a remuneração esperada do investimento público, de acordo com as regras da União em matéria de auxílios de Estado, e os termos e condições do desinvestimento público.

3.2 O BCE também acolhe favoravelmente as novas disposições contidas na proposta de lei relativas à implementação do princípio da repartição de encargos e do "princípio de que nenhum credor deverá ficar em pior situação"[6]. Estas disposições estabelecem o quadro jurídico necessário para assegurar a contribuição adequada, por parte dos acionistas e dos detentores de instrumentos de capital híbridos e de dívida subordinada da instituição de crédito beneficiária de fundos públicos, para o resgate dessa instituição de crédito. Estas medidas também pretendem proteger a integridade do mercado único e assegurar a igualdade das condições de concorrência, assim como a solidez orçamental do Estado-Membro. No entanto, de forma a refletir as regras da União em matéria de auxílios de Estado e a aumentar a segurança jurídica, o BCE recomenda que seja clarificada a forma como serão aplicadas as medidas de repartição de encargos, recordando que, de acordo com a comunicação sobre o setor bancário[7], antes de o Estado poder recapitalizar uma instituição de crédito, devem ser esgotadas todas as medidas de geração de fundos próprios, desde que os direitos fundamentais sejam respeitados e a estabilidade financeira não seja posta em risco. Neste contexto, estes princípios podem ser derrogados se a implementação de medidas de repartição de encargos ou de reforço de capitais colocar em risco a estabilidade financeira ou conduzir a resultados desproporcionados[8].

3.3 Apesar de ser favorável à adoção de um procedimento mais simples no que diz respeito ao investimento público em instituições de crédito de menor dimensão, com um balanço total não superior a 100 milhões de euros, o BCE observa que a proposta de lei não define um limite temporal para este tipo de investimento público[9]. Por conseguinte, o BCE convida a autoridade consulente a clarificar expressamente, no texto da proposta de lei, que os regimes de recapitalização e de reestruturação de instituições de crédito de menor dimensão são limitados a um período de seis meses.

4. Restrições à remuneração do pessoal

O BCE congratula-se com as alterações introduzidas na política remuneratória aplicável às instituições que beneficiam de operações de capitalização com recurso ao investimento público,

5 Ver o artigo 8.º-B, n.º 6 da proposta de lei.

6 Ver seção 3.1.2 da comunicação sobre o setor bancário e os artigos 8.º-B, n.º 2, alínea *b)*, 8.º-D, 8.º-I e 16.º, n.º 8, alínea *d)*, todos da proposta de lei.

7 Ver o ponto 19 da comunicação sobre o setor bancário.

8 Ver o ponto 45 da comunicação sobre o setor bancário.

9 Ver o ponto 54 da comunicação sobre o setor bancário.

nomeadamente as disposições que estabelecem um limite máximo à remuneração total dos membros dos órgãos de administração e de fiscalização e dos quadros superiores, incluindo todas as componentes dessa remuneração e os benefícios discricionários de pensão. Além disso, o BCE apoia o facto de a proposta de lei estipular que o pagamento de indemnizações aos trabalhadores da instituição de crédito por cessação de funções deve, em regra, limitar-se ao montante devido nos termos da lei ou do contrato, sendo que a remuneração total não poderá em caso algum exceder o valor do investimento público na instituição de crédito nessa data, e que estas restrições se aplicam até que a instituição de crédito tenha reembolsado na totalidade o montante do investimento público ou, caso ocorra em momento posterior, até ao final do período de reestruturação[10].

5. Remuneração do investimento público

O BCE acolhe, com agrado, o facto de o grau de subordinação, em caso de liquidação, dos instrumentos subscritos pelo Estado, e o montante do aumento de capital de maior subordinação, serem os novos critérios[11] em que se baseia a remuneração do investimento público no caso dos instrumentos que sejam elegíveis para os fundos próprios.

O presente parecer será publicado no sítio do BCE.

Feito em Frankfurt am Main, em 6 de dezembro de 2013.

[assinado]

O Presidente do BCE

Mario DRAGHI

10 Ver o artigo 15.º-A, n.º 2 e 3 da proposta de lei e pontos 38 e 39 da comunicação sobre o setor bancário.

11 Ver o artigo 4.º-A, n.º 5 da proposta de lei.