



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 24.10.2011  
C(2011) 7659 final

<p>Na versão publicada da presente decisão foram omitidas algumas informações em conformidade com o disposto nos artigos 24.º e 25.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de Março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE, relativamente à não divulgação das informações abrangidas pelo segredo profissional. As omissões estão indicadas por [...]</p>		<p style="text-align: center;">VERSÃO PÚBLICA</p> <p>O presente documento é um documento interno da Comissão disponível exclusivamente a título informativo.</p>
--	--	--

**Assunto: Auxílio estatal SA.26909 (NN 62/2008) - Portugal**

**Nacionalização e reestruturação do Banco Português de Negócios**

Exmos. Senhores:

A Comissão informa Portugal que, após análise das informações apresentadas pelas autoridades portuguesas no que se refere às medidas a favor do Banco Português de Negócios, decidiu dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (a seguir «TFUE»).

## **1. PROCEDIMENTO**

- (1) Em 2 de Novembro de 2008, o Governo português aprovou um projecto de lei relativo à nacionalização das acções representativas do capital social do Banco Português de Negócios, S.A. («BPN»). Esta lei foi publicada em 11 de Novembro de 2008 com a designação Lei n.º 62-A/2008 («Lei de nacionalização»). A nacionalização do BPN foi realizada em 12 de Novembro, a preço zero.

S. Ex.ª o Ministro dos Negócios Estrangeiros  
Paulo PORTAS  
Largo do Rilvas  
P – 1399-030 - Lisboa

Commission européenne, B-1049 Bruxelles – Belgique  
Europese Commissie, B-1049 Brussel – België  
Telefone: 00-32-(0)2-299.11.11

- (2) Em 5 de Novembro de 2008, as autoridades portuguesas informaram a Comissão da aprovação do projecto de lei. Em 11 e 13 de Novembro de 2008 informaram a Comissão da publicação da Lei de nacionalização.
- (3) A Comissão solicitou imediatamente informações suplementares relativas a todas as medidas de auxílio a conceder ao BPN ao abrigo do processo de nacionalização, bem como a apresentação de um plano de reestruturação do BPN.
- (4) Portugal não apresentou notificação prévia de nenhuma das medidas concedidas ao BPN pelo Estado. Apenas informou a Comissão após um atraso considerável e após ter recebido repetidos pedidos para o fazer.
- (5) Neste contexto, a Comissão enviou pedidos de informação relativos às medidas de auxílio estatal concretas concedidas ao BPN, tendo igualmente solicitado o envio de um plano de reestruturação em 14 de Novembro de 2008. A Comissão enviou cartas de insistência em 5 de Janeiro de 2009 e 23 e 29 de Abril de 2009.
- (6) As autoridades portuguesas responderam aos pedidos de informação em 8 de Janeiro de 2009, 28 de Abril de 2009 e 23 de Junho de 2009, não tendo fornecido informações relativamente às medidas concretas de auxílio estatal concedidas ao BPN ou facultado o plano de reestruturação. Na sua carta de 23 de Junho de 2009, as autoridades portuguesas referiram que estavam a considerar a hipótese de segregação dos activos do BPN e de alienação do banco.
- (7) A Comissão reiterou os pedidos de informação em 17 de Julho de 2009, 4 e 14 de Setembro de 2009, 30 de Novembro de 2009, 5 de Fevereiro de 2010 e 16 de Março de 2010.
- (8) As autoridades portuguesas responderam em 14 de Agosto de 2009 referindo que o BPN previa emitir papel comercial num valor máximo de 2 mil milhões de EUR que seria subscrito pela Caixa Geral de Depósitos («CGD») e que seria acompanhado de uma garantia estatal. Afirmaram no entanto que esta garantia decorria directamente da Lei de nacionalização não constituindo, por conseguinte, um auxílio estatal. Em 12 de Outubro de 2009 foram comunicadas informações suplementares relativas à intervenção da CGD e do Estado. Foram fornecidas novas informações em 21 de Novembro de 2009, 17 e 18 de Fevereiro de 2010 e 31 de Março de 2010.
- (9) Na sequência da reunião realizada com as autoridades portuguesas em 16 de Junho de 2010, a Comissão convidou novamente as autoridades portuguesas, em 12 de Agosto de 2010 para, entre outros aspectos, lhe enviarem sem demora o plano de reestruturação do BPN. Visto que tal plano de reestruturação não foi apresentado, em 31 de Agosto de 2010 a Comissão enviou uma carta de insistência formal nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 659/1999.
- (10) Em 14 de Setembro de 2010, as autoridades portuguesas enviaram um documento designado «Memorando: a nacionalização, a reestruturação e a reprivatização projectada do Banco Português de Negócios, SA», doravante «o Memorando de 14 de Setembro de 2010», que apresentava o plano de reestruturação do BPN e os principais elementos do processo de privatização.

- (11) Tendo verificado que algumas informações estavam ainda omissas no Memorando de 14 de Setembro de 2010, a Comissão enviou uma carta, em 29 de Setembro de 2010, solicitando informações adicionais. Por mensagem de correio electrónico de 15 de Novembro de 2010, as autoridades portuguesas solicitaram uma prorrogação do prazo de resposta, que foi concedida pelos serviços da Comissão por carta de 18 de Novembro de 2010. As autoridades portuguesas forneceram esclarecimentos complementares por carta de 26 de Novembro de 2010 e por mensagem de correio electrónico de 25 de Janeiro de 2011.
- (12) Em 16 de Fevereiro de 2011, a Comissão solicitou a clarificação de diversos pontos e o envio de informações adicionais, tendo as autoridades portuguesas respondido em 16 de Março de 2011.
- (13) No contexto das reuniões que conduziram à assinatura, em 17 de Maio de 2011, do Memorando de Entendimento («MdE»)<sup>1</sup>, entre Portugal, por um lado, e o Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia, por outro, foi realizada uma reunião com os órgãos de gestão do BPN em 27 de Abril de 2011. O MdE incluía um ponto sobre o BPN que previa a sua venda até ao final de Julho de 2011. A fim de acompanhar o seguimento dado a esse compromisso, a Comissão enviou, em 20 de Maio de 2011, novos pedidos de informação sobre a reestruturação do banco, bem como sobre o processo de venda projectado. Dado que as autoridades portuguesas não enviaram qualquer resposta, foi enviada uma carta de insistência em 8 de Julho de 2011, juntamente com um pedido adicional de esclarecimento no que se refere às notícias publicadas na imprensa relativamente à concessão de recursos estatais adicionais ao BPN através de uma garantia estatal. Em 5 de Agosto de 2011, as autoridades portuguesas apresentaram um resumo do ponto de situação do processo de reprivatização.
- (14) Foi realizada uma reunião com as autoridades portuguesas em 10 de Agosto de 2011, no decurso da qual foram fornecidas à Comissão informações adicionais, bem como subsequentemente, em 28 de Agosto de 2011. A Comissão recebeu informações adicionais em 14 de Setembro de 2011, e em 14 de Outubro de 2011.

## **2. DESCRIÇÃO**

### **2.1. O beneficiário e as suas dificuldades**

- (15) O BPN é uma instituição financeira com sede em Portugal, que presta serviços bancários. Em 2008, tinha uma rede de 213 agências e activos totais de 6,6 mil milhões de EUR, ou seja, cerca de 2 % dos activos totais do sector bancário português.

---

<sup>1</sup> Portugal, «Memorando de Entendimento sobre as condicionalidades de política económica», 17 de Maio de 2011, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu\\_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf)

- (16) Segundo os documentos que Portugal enviou à Comissão em 5 de Novembro de 2008, o BPN tinha vindo a confrontar-se com um conjunto de dificuldades antes da nacionalização. Esse documento explicava igualmente que o Banco de Portugal tinha detectado uma série de activos depreciados e irregularidades durante a sua inspecção, que deram origem a investigações, ao início de vários processos administrativos de infracção e à apresentação de um relatório junto do Gabinete do Procurador da República. Foram tomadas várias iniciativas preliminares para permitir ao banco ultrapassar as dificuldades que enfrentava e impedir o incumprimento das suas obrigações em matéria de pagamentos, nomeadamente através da concessão de um auxílio especial à tesouraria, sob a forma de empréstimos, e através de outras operações. Segundo as autoridades portuguesas, apesar destas medidas, o BPN encontrava-se à beira de uma situação de incumprimento das suas obrigações em matéria de pagamentos e não cumpria os requisitos mínimos em matéria de solvência. Tendo em conta o volume dos prejuízos do banco, o Banco de Portugal concluiu que não seria exequível recorrer a outras operações de apoio à tesouraria, dado o elevado nível de risco a que as entidades participantes estariam expostas.
- (17) Com efeito, em 18 de Julho de 2008, a agência de notação Moody's tinha baixado a notação do BPN de Baa1 para Baa3 e, no final de 2008, o BPN registava um valor negativo dos fundos próprios de 1 624 milhões de EUR.
- (18) Em Novembro de 2008 Portugal nacionalizou o BPN por força da lei<sup>2</sup>, a um preço zero<sup>3</sup>.
- (19) À Caixa Geral de Depósitos (CGD), instituição detida pelo Estado, foram confiadas as tarefas de gerir o BPN, nomear os membros dos seus órgãos sociais e estabelecer, no prazo de 60 dias a contar da nacionalização, os objectivos de gestão do banco.

## **2.2. As medidas iniciais de apoio financeiro**

- (20) Antes da sua nacionalização em Novembro de 2008, o BPN tinha já beneficiado de diversas medidas de apoio financeiro. Em 17 de Fevereiro de 2010, as autoridades portuguesas informaram a Comissão das medidas seguintes: i) empréstimos concedidos ao BPN pela CGD, em Outubro de 2008, num montante de 235 milhões de EUR; ii) assistência de emergência sob a forma de liquidez concedida em Outubro de 2008 pelo Banco de Portugal, num valor de 186,6 milhões de EUR.
- (21) Em Março de 2009, o BPN recebeu garantias estatais sobre o papel comercial subscrito pela CGD num montante global de 2 mil milhões de EUR. A Comissão foi informada acerca destas garantias estatais apenas em 14 de Agosto de 2009. Por carta de 17 de Fevereiro de 2010, as autoridades portuguesas mencionaram igualmente que a CGD tinha sido autorizada, em 27 de Outubro de 2009, a subscrever um montante adicional de mil milhões de EUR com uma garantia do Estado. Mais tarde, por mensagem de correio electrónico de 14 de Junho de 2010, a Comissão foi ainda informada de que o total das

---

2 Lei n.º 62-A/2008 de 11 de Novembro de 2008.

3 O Deutsche Bank e a Deloitte confirmaram que não era devida qualquer indemnização aos accionistas dado o valor negativo do banco na altura da nacionalização.

garantias estatais sobre o papel comercial emitido pelo BPN e subscrito pela CGD ascendia a 4 mil milhões de EUR.

- (22) Segundo as informações disponíveis, a remuneração relativa à garantia estatal sobre o papel comercial foi fixada em 0,2 % ao ano para todas as emissões, o que deverá ser confirmado.

### **2.3. A reestruturação do BPN**

#### *O plano de reestruturação inicial*

- (23) Em 16 de Setembro de 2010, as autoridades portuguesas enviaram à Comissão um plano de reestruturação inicial datado de 13 de Setembro de 2010.
- (24) Nesse plano, as autoridades portuguesas explicavam a sua intenção de cindir o BPN num "bom banco" e num "mau banco", tentando subsequentemente vender o "bom banco".

#### *O perímetro da reprivatização: criação de veículos especiais (SPV - Special Purpose Vehicle)*

- (25) O Estado pretendia efectuar a alienação do «bom banco», BPN S.A., que devia ser exclusivamente um banco de retalho, através de um processo de concurso público. Esse processo seria realizado com base num convite à manifestação de interesse, cujas especificações («Caderno de Encargos») foram aprovadas em 16 de Agosto de 2010 pelas autoridades portuguesas<sup>4</sup>.
- (26) Diversos activos e passivos do BPN permaneceriam fora do âmbito da reprivatização e seriam transferidos para três novos veículos especiais criados para o efeito («SPV»). Os SPV permaneceriam inicialmente dentro do perímetro do BPN e seriam transferidos para o Estado após a venda. Os empréstimos e créditos seriam transferidos para a Parvalorem, os bens imobiliários e os fundos de investimento seriam transferidos para a Parups e as empresas propriedade do BPN seriam transferidas para a Parparticipadas. Segundo as autoridades portuguesas, o montante total dos activos a transferir para os SPV foi avaliado em cerca de 3 900 milhões de EUR. Os créditos seriam transferidos ao seu valor nominal; as unidades de participação em fundos, os valores mobiliários e os bens imobiliários seriam transferidos ao preço de aquisição e as empresas propriedade do BPN seriam transferidas ao seu valor contabilístico. Em Dezembro de 2010, os activos depreciados foram estimados, globalmente, em 1 798 milhões de EUR: i) créditos: 1 474 milhões de EUR, ii) bens imobiliários: 16 milhões de EUR, iii) unidades de participação em fundos: 247 milhões de EUR, iv) valores mobiliários: 61 milhões de EUR.
- (27) Segundo Portugal, os SPV financiaram esta transferência por dois meios: empréstimos com uma garantia estatal no montante de 3 100 milhões de EUR (que substituiriam

---

<sup>4</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 57-B/2010 relativa à reprivatização do BPN. O decreto-lei que estabelece o quadro jurídico da privatização do BPN foi adoptado em Novembro de 2009.

parcialmente o montante inicial das garantias sobre o papel comercial de 4 000 milhões de EUR) e empréstimos comerciais para o valor restante. Seria mantido no BPN um montante de 400 milhões de EUR relativo a papel comercial com garantia do Estado.

- (28) De acordo com as informações recebidas pelas autoridades portuguesas, a fim de permitir que o BPN desse cumprimento aos requisitos legais e regulamentares, o Estado teria de recapitalizar o banco em cerca de 521 milhões de EUR. Poderia ainda ter sido exigido um montante adicional de entre 70 e 100 milhões de EUR para compensar as perdas potenciais entre o final de Maio de 2010 e o momento previsto de transferência das acções, aquando da conclusão do processo de concurso. Por conseguinte, poderia ter sido necessário que o Estado injectasse 600 milhões de EUR suplementares para possibilitar a venda.

#### *Os dois primeiros convites à apresentação de propostas para a reprivatização*

- (29) O preço de base fixado no concurso publicado por Portugal foi de 171,1 milhões de EUR, com base nas avaliações de consultores terceiros, Deloitte ([...]\* milhões de EUR) e Deutsche Bank ([...] milhões de EUR), com exclusão dos activos a transferir para os SPV.
- (30) Na sequência dos primeiros dois convites à apresentação de propostas para a privatização, em 30 de Setembro e em 30 de Novembro de 2010, nenhuma entidade apresentou qualquer proposta.
- (31) O Estado expressou então a sua intenção de reestruturar o BPN, promovendo a sua autonomia face à CGD, através da designação de um novo Conselho de Administração, independente da CGD. Foi também manifestada a intenção de acelerar a recuperação operacional do BPN, através de uma redefinição da marca e da identidade empresarial e do reforço do plano de recuperação, através de reduções de custos e da promoção da dinâmica comercial. No entanto, apesar de vários pedidos, não foi enviada à Comissão qualquer actualização do plano de reestruturação.
- (32) No entanto, no MdE o Governo comprometeu-se a lançar um novo processo de privatização.
- (33) No MdE, as autoridades portuguesas comprometeram-se a *«iniciar um processo para a venda do Banco Português de Negócios (BPN) de acordo com um calendário acelerado e sem um preço mínimo. Para este fim, está a ser submetido um novo plano à CE para aprovação ao abrigo das regras de concorrência. O objectivo é encontrar um comprador, o mais tardar, até fim de Julho de 2011. Para facilitar a venda, foram separados do BPN os três veículos especiais existentes que detêm os activos com imparidades e os activos bancários non core, e podem ainda vir a ser transferidos para esses veículos outros activos como parte das negociações com os eventuais compradores. Com o objectivo de*

---

\* Dados confidenciais.

*aumentar a sua atractividade para os investidores, o BPN está igualmente a lançar outro programa com medidas mais ambiciosas de redução de custos. Logo que se encontre uma solução, os créditos da CGD sobre o BPN garantidos pelo Estado e todos os veículos especiais serão transferidos para o Estado, de acordo com um calendário a ser definido na altura»<sup>5</sup>.*

- (34) Além disso, a fim de cobrir as necessidade de liquidez do BPN, foi-lhe concedida em Julho de 2011 uma garantia estatal suplementar de mil milhões de EUR relativa à subscrição de papel comercial pela CGD. Não é claro se esta garantia veio substituir uma das garantias anteriores.

#### *Venda ao BIC*

- (35) Uma terceira tentativa de privatização foi lançada no início de Maio de 2011, sem um preço mínimo, a fim de encontrar um adquirente para o BPN até 31 de Julho de 2011, conforme acordado no MdE.
- (36) Segundo as informações fornecidas pelas autoridades portuguesas em 28 de Agosto de 2011, foi realizado um concurso no âmbito do qual foram estabelecidos contactos com potenciais compradores interessados. Foi igualmente elaborada uma síntese de oportunidade de investimento («IOO» - Investment Opportunity Overview). De acordo com a IOO, as partes interessadas teriam de apresentar propostas relativas a 100 % das acções do BPN, mas poderiam solicitar que fossem retirados do balanço do BPN activos/passivos adicionais. Poderiam igualmente solicitar cenários de recapitalização mais elevada. Foi assinado um memorando sobre as regras processuais entre o BPN e os potenciais proponentes, permitindo-lhes ter acesso a uma sala de dados, criada em 15 de Junho de 2011, durante cinco semanas.
- (37) Em 20 de Julho de 2011 tinham sido apresentadas quatro propostas vinculativas. Estas propostas foram analisadas pelos Conselhos de Direcção da CGD e do BPN, que apresentaram o seu parecer ao accionista – o Estado – em 25 de Julho de 2011.
- (38) Três dos quatro candidatos que apresentaram propostas vinculativas foram eliminados. Segundo as autoridades portuguesas, dois proponentes (Montepio e Aníbal Ribeiro) não tinham dado cumprimento às exigências do Memorando assinado com o BPN<sup>6</sup> (o Montepio, porque não tinha apresentado uma proposta relativa à aquisição das acções do BPN, mas apenas uma proposta relativa a activos e passivos seleccionados; e Aníbal Ribeiro porque não tinha apresentado provas suficientes das suas capacidades de gestão e financeiras para gerir um banco). A terceira proposta, do NEI<sup>7</sup>, preenchia os requisitos do Memorando, mas não apresentava provas suficientes da sua capacidade para gerir o banco nem da sua capacidade financeira para assumir as futuras necessidades de capital do BPN.

---

<sup>5</sup> Pontos 2.10 e 2.11 do MdE .

<sup>6</sup> Foi assinado um memorando relativo às regras processuais entre o BPN e as partes que declararam ter interesse em aceder à sala de dados.

<sup>7</sup> O Núcleo Estratégico de Investidores (NEI) é um grupo de investidores.

- (39) Em 31 de Julho de 2011, o Governo decidiu prosseguir negociações em exclusividade com o Banco BIC Portugal («BIC»). Os principais accionistas do BIC são um grupo de investidores que detém o Banco BIC S.A. em Angola. O BIC iniciou a sua actividade em Portugal em 2008. Em Dezembro de 2010 registava activos totais no valor de 1 000 milhões de EUR e, em de 31 de Março de 2011, detinha um capital de 32 milhões de EUR e 7 agências.
- (40) Esta decisão foi tomada tendo em conta os seguintes objectivos: maximizar as actividades preservadas do BPN, minimizar as perdas de postos de trabalho, minimizar o impacto financeiro negativo da operação para o Estado e limitar os riscos e garantias associados à venda directa das acções do BPN.
- (41) Segundo as informações até agora apresentadas à Comissão pelas autoridades portuguesas, estão a decorrer negociações com o BIC, na sequência da proposta inicial feita por este de 20 de Julho de 2011<sup>8</sup>, sendo que nos termos da última versão do acordo (ainda não final) enviado pelas autoridades portuguesas a 14 de Outubro de 2011, encontra-se previsto:
- Uma recapitalização pelo Estado, a fim de obter um nível de capital de [entre 200 e 400] milhões de EUR após ajustamentos do balanço, o que situaria o rácio de capital de base de nível 1 do BPN em cerca de [entre 10 e 18] % (sob reserva da definição do perímetro exacto de venda);
  - A remoção de uma parte dos créditos, a serem seleccionados pelo BIC, a fim de atingir um rácio empréstimos/depósitos de [entre 110 e 150] %;
  - O direito de o BIC retirar do balanço activos e passivos adicionais (por exemplo, créditos concedidos a instituições de crédito, activos financeiros, bens imobiliários, algumas provisões, outros activos e outros passivos);
  - O direito de o BIC transferir para o Estado, no prazo de [...] meses, créditos em incumprimento durante pelo menos [...] dias (até um máximo de [...] % do valor nominal total da carteira de créditos seleccionado pelo BIC), após a compensação com depósitos existentes e para o montante superior ao nível estimado de provisionamento ;
  - O direito de o BIC transferir, numa fase inicial, depósitos com taxas superiores, em [...] pontos de base, à taxa de referência relevante ou de receber do Estado a diferença<sup>9</sup>;

---

<sup>8</sup> Minuta do contrato de compra e venda das acções no âmbito da reprivatização do Banco Português de Negócios, S.A.

<sup>9</sup> Segundo as informações fornecidas por Portugal, esta taxa pode variar em função da duração e da moeda dos depósitos (EURIBOR / LIBOR).

- A concessão ao BIC, por parte [...], de uma linha de tesouraria de até [entre 150 e 350] milhões de EUR, com uma taxa correspondente à taxa de crédito Euribor [...] meses<sup>10</sup>;
- A manutenção de uma linha de crédito no valor de [entre 150 e 500] milhões de EUR para o actual programa de papel comercial com garantia do Estado até [>2013];
- A manutenção de cerca de metade dos trabalhadores do BPN (pelo menos 750 de cerca de 1 600 trabalhadores) e de 160-170 agências<sup>11</sup>. O custo total do encerramento das agências que o BIC não irá adquirir e do pagamento de indemnizações aos trabalhadores despedidos ou transferidos para outra agência/localidade será assumido pelo Estado.
- A transferência para o Estado dos custos ligados a riscos de litígio<sup>12</sup>;
- Um preço de aquisição de 40 milhões de EUR a pagar pelo BIC;
- Uma cláusula em matéria de preços relativa à partilha, com o Estado, de 20 % dos lucros líquidos (após dedução de impostos) acumulados acima de 60 milhões de EUR gerados pelo BPN durante os próximos 5 exercícios [...];
- O compromisso do BIC de não pagar dividendos ou benefícios equivalentes aos accionistas em relação ao BPN por um período de 5 exercícios.

(42) No entanto, uma vez que estão em curso negociações em exclusividade com o BIC, estas condições podem vir a ser alteradas.

### 3. A POSIÇÃO DAS AUTORIDADES PORTUGUESAS

#### *A garantia estatal sobre o papel comercial*

(43) No que se refere à emissão inicial de papel comercial, em 12 de Outubro de 2009, as autoridades portuguesas alegaram, sem mais fundamentação, que a garantia estatal sobre o papel comercial, concedida em conformidade com a lei da nacionalização, não constituía um auxílio estatal incompatível com o mercado interno. Contudo, as condições da garantia não foram apresentadas em pormenor.

#### *Assistência de emergência sob a forma de liquidez*

---

<sup>10</sup> De acordo com a resposta das autoridades portuguesas de 2 de Setembro de 2011, o BIC pode utilizar essa linha de tesouraria num máximo de três anos durante um período de saque de quatro anos.

<sup>11</sup> Não é claro na última versão recebida se esta disposição se mantém.

<sup>12</sup> O montante total dos litígios pendentes contra o BPN em 31 de Dezembro de 2010 elevava-se a 303,4 milhões de EUR. No entanto, com base em pareceres jurídicos internos e externos, as perdas esperadas do BPN elevam-se a 27 milhões de EUR, um montante que está já totalmente provisionado.

- (44) Em 31 de Março de 2010, a Comissão foi informada de que a assistência de emergência sob a forma de liquidez prestada pelo Banco de Portugal foi executada no âmbito do financiamento Eurossistema, não implicando, por conseguinte, na opinião das autoridades portuguesas, qualquer auxílio estatal.

#### *A reestruturação do BPN*

- (45) Segundo as autoridades portuguesas, a venda ao BIC na sequência de um procedimento de concurso aberto e transparente constituía a melhor opção disponível para o Estado. Foi considerado, mas rejeitado, um cenário de «liquidação ordenada», uma vez que teria sido difícil alienar activos e passivos em pacotes de forma a fazer corresponder os depósitos com os créditos. As autoridades portuguesas alegam que o anúncio do processo de liquidação teria exigido a transferência imediata de todos os depósitos para outro banco para evitar uma «corrida aos depósitos» e um risco sistémico potencial para o sector bancário. Além disso, a liquidação teria igualmente um impacto negativo para Portugal, em termos de reputação, ao permitir a falência de uma instituição que tinha sido nacionalizada dois anos e meio antes.
- (46) As autoridades portuguesas reconheceram que algumas das condições fixadas pelo BIC irão agravar, para o Estado, o impacto financeiro da venda. Entre essas condições figuram a manutenção da linha de papel comercial de [entre 150 e 500] milhões de EUR, a concessão de uma nova linha de financiamento [...] até um máximo de [entre 150 e 350] milhões de EUR, o direito de revenda de créditos em incumprimento durante um período de [...] meses e a ausência de partilha de elementos contingentes e responsabilidades que, segundo sublinharam as autoridades portuguesas, teria também ocorrido num cenário de liquidação. As autoridades portuguesas indicaram também que os [entre 200 e 400] milhões de EUR de capital que o BPN deve deter na altura da venda constitui o nível mínimo exigido para dar resposta aos cenários de teste de resistência internos do BIC, embora esse nível implique um rácio de recapitalização muito mais elevado (rácio de capital de base de nível 1 de [entre 10 e 18] %) do que o requisito legal em Portugal e seja substancialmente mais elevado do que o rácio de capital de base de nível 1 que o BIC apresentava no final de 2010 (7,8 %) ou em Março de 2011 (9,2 %).
- (47) Segundo as autoridades portuguesas, a diferença média das perdas esperadas pelo Governo entre um cenário de liquidação ([...] milhões de EUR) e um cenário de venda ao BIC ([...] milhões de EUR) é de [...] milhões de EUR. A liquidação teria igualmente provocado a perda de 350 a 550 postos de trabalho suplementares. Além disso, apesar de um eventual aumento da exposição da CGD aos SPV, no caso de se optar por financiar a aquisição, pelos SPV, de activos adicionais do BPN, o Governo português não prevê, no cenário de venda ao BIC, um impacto significativo para a CGD em termos de liquidez. Segundo as autoridades portuguesas, no cenário de liquidação, a CGD teria de aguardar mais tempo para recuperar o financiamento concedido, devido à natureza dos processos de liquidação em Portugal, e teria de fornecer a liquidez necessária aos depositantes. As autoridades portuguesas observaram igualmente ser questionável que, nestas circunstâncias, a garantia estatal pudesse ser fornecida à CGD.

- (48) Além disso, as autoridades portuguesas observaram que o produto da recapitalização e da reestruturação do balanço exigida pelo BIC permitirá o reembolso da exposição [...] ao BPN, excepto no que se refere à linha de crédito de [entre 150 e 500] milhões de EUR, que será mantida, e à nova linha do mercado monetário num máximo de [entre 150 e 350] milhões de EUR.

## 4. APRECIÇÃO DO AUXÍLIO

### 4.1. Existência de auxílio

- (49) O artigo 107.º, n.º 1, do TFUE prevê que, salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados-Membros ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.
- (50) O BPN beneficiou de várias medidas de apoio financeiro provenientes do Estado português. Nenhuma destas medidas foi notificada à Comissão antes da sua aplicação e, em muitos casos, a Comissão só foi informada com um atraso significativo após a sua implementação.

#### *Financiamento concedido antes da nacionalização*

- (51) A natureza do apoio à liquidez concedido antes da nacionalização do BPN não é ainda clara dada a escassez das informações disponíveis neste momento.
- (52) Por conseguinte, a Comissão não pode excluir que estas medidas, concedidas ao BPN antes da sua nacionalização, constituam auxílios estatais.

#### *Nacionalização*

- (53) No que se refere à nacionalização, esta foi efectuada, por lei, por um preço zero. Em geral, a Comissão considera que uma nacionalização que não é acompanhada de qualquer outra medida estatal, não beneficia, per se, a instituição financeira, na medida em que equivale a uma mera mudança de propriedade<sup>13</sup>. Por conseguinte, a Comissão considera que a nacionalização não constitui, em si mesma, um auxílio estatal.

#### *Garantias estatais*

- (54) O BPN beneficiou de várias medidas de garantia estatal, tal como apresentado de forma pormenorizada nos pontos 21 e 34. Em Setembro de 2011, o montante das garantias estatais pendentes sobre o papel comercial emitido pelo BPN era de 1 400 milhões de

---

13 Ver decisão da Comissão, de 2 de Abril de 2008 no processo C 14/2008, Northern Rock (JO C 135 de 3.6.2008, p. 21) e decisão da Comissão no processo N 61/2009, mudança da propriedade do Anglo-Irish Bank, (JO C 177 de 30.7.2009, p. 2.).

EUR, ou seja, 400 milhões de EUR resultantes do montante residual de papel comercial e 1 000 milhões de EUR da nova emissão em Junho de 2011.

- (55) Estas medidas são financiadas mediante recursos estatais, na medida em que consistem em garantias estatais concedidas por Portugal. As garantias estatais permitiram que o BPN obtivesse apoio financeiro numa situação em que não dispunha de alternativas. Além disso, a taxa de 20 pontos de base é significativamente inferior ao nível resultante da aplicação da recomendação do Banco Central Europeu, de 20 de Outubro de 2008. Contrariamente a outros bancos, que não beneficiaram de garantias estatais, o BPN obteve uma vantagem económica, uma vez que a remuneração cobrada pelas garantias estatais foi claramente inferior ao preço do mercado.
- (56) Com base no que precede, a Comissão conclui que as garantias estatais conferem uma vantagem económica ao BPN, através da utilização de recursos estatais. Dadas as actividades e posição do BPN nos mercados nacionais e internacionais, esta vantagem é susceptível de afectar a concorrência e as trocas comerciais entre os Estados-Membros, na acepção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. As medidas constituem, portanto, auxílios estatais.

#### *Transferência de activos para os SPV*

- (57) A Comissão considera que a transferência de activos para os SPV pelo seu valor contabilístico de 3,9 mil milhões de EUR (com activos depreciados não registados estimados em 1,8 mil milhões de EUR) pode incluir um auxílio adicional ao banco beneficiário que deve ser apreciado ao abrigo da Comunicação relativa aos activos depreciados da Comissão<sup>14</sup> («CAD»). A CAD fornece orientações sobre o tratamento, nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do TFUE, das medidas de apoio aos activos depreciados adoptadas pelos Estados-Membros, incluindo, em particular, as soluções que consistem em criar maus bancos, tal como indicado no anexo II da Comunicação.
- (58) A Comissão considera que a transferência de activos pelo seu valor contabilístico e não pelo valor de mercado confere uma vantagem económica ao BPN em relação aos seus concorrentes, que é financiada através da utilização de recursos do Estado. A vantagem é susceptível de afectar a concorrência e as trocas comerciais entre os Estados-Membros, na acepção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, uma vez que o BPN continua a funcionar como um banco no mercado interno. A medida constitui, portanto, um auxílio estatal.

#### *Recapitalização do BPN relacionada com a venda ao BIC*

- (59) A recapitalização a conceder ao BPN tendo em vista a venda é estimada em cerca de [entre 450 e 700] milhões de EUR. No entanto, o montante final dependerá da evolução do balanço e, por conseguinte, dependerá também do montante dos activos a transferir para os SPV, uma vez que uma das condições da operação é que o BPN detenha um capital de [entre 200 e 400] milhões de EUR no momento da venda.

---

14 Comunicação da Comissão relativa ao tratamento dos activos depreciados no sector bancário da Comunidade, JO C 72 de 26.3.2009, p. 1.

- (60) A Comissão considera que a injeção de capital, de que resultaria uma capitalização do banco correspondente a um rácio de [entre 10 e 18] % do capital de base de nível 1 (comparativamente com o requisito regulamentar de 9 % do capital de base de nível 1 no final de 2011), confere uma vantagem económica ao BPN através da utilização de recursos estatais, que é susceptível de afectar a concorrência no mercado interno e as trocas comerciais entre Estados-Membros. A medida constitui, portanto, um auxílio estatal.

*Outras medidas potenciais de auxílio estatal relacionadas com a venda ao BIC*

- (61) A Comissão tem dúvidas sobre se um operador numa economia de mercado decidisse vender o BPN nas condições previstas. O cenário de venda implica diversas fontes potenciais de perdas para o Estado, que não podem ser claramente quantificadas neste momento, visto que as condições finais do acordo não foram ainda comunicadas à Comissão.
- (62) Em primeiro lugar, uma vez que as negociações com o BIC estão ainda em curso, a Comissão não pode excluir, neste momento, que venham a ser concedidos outros auxílios através da transferência de activos adicionais para os SPV. O BIC pode determinar os critérios de selecção dos créditos que devem ser dissociados, por forma a respeitar o rácio de transformação de [entre 110 e 150] %, incluindo a categoria dos créditos a dissociar. Estes critérios não foram ainda comunicados à Comissão. De igual modo, se a CGD ou o Estado financiarem directamente os SPV relativamente aos activos adicionais transferidos do BPN, a exposição da CGD ou do Estado irá aumentar.
- (63) Além disso, o direito de que o BIC beneficiará de revenda de créditos em incumprimento e de transferência, numa fase inicial, de depósitos poderia resultar numa deslocação do risco de investimento do BIC para o Estado português.
- (64) A taxa de empréstimo aplicável à linha de crédito de [entre 150 e 350] milhões de EUR [...] tem também de ser verificada face às taxas de mercado. Deverá também ser notado que nos termos da versão da minuta do contrato com o BIC recebida pela Comissão a 14 de Outubro de 2011, seja mantido o programa de papel comercial do BPN no montante de [entre 150 e 500] milhões de EUR e que beneficia de garantia pessoal do Estado e vigora até [...>2013].
- (65) A Comissão conclui, por conseguinte, que é provável que sejam concedidas medidas de auxílios estatais adicionais, num montante ainda a definir, relativamente às actividades do BPN que serão vendidas ao BIC.

*Possível auxílio ao adquirente*

- (66) Em conformidade com o ponto 49 da Comunicação relativa aos bancos, por forma a garantir que não é concedido qualquer auxílio aos adquirentes de uma instituição financeira vendida pelo Estado, é importante respeitar determinadas condições de venda, em especial que: o processo de venda seja aberto e não discriminatório, a venda seja

realizada em condições de mercado, e o Estado maximize o preço de venda para os activos e passivos em causa.

- (67) Embora a Comissão registe que o processo de venda foi lançado como um concurso público, não pode excluir, com base nas informações disponíveis, que os acordos finais que serão assinados no termo das negociações em exclusividade com o BIC, na sequência do processo de concurso, levem à concessão de uma vantagem indevida ao adquirente. Em especial, a Comissão não pode concluir, neste momento, se os resultados finais do processo, incluindo os elementos actualmente a ser negociados com o BIC, teriam ou não alterado o resultado do processo de concurso.
- (68) A Comissão observa igualmente que, embora os documentos do concurso especificassem que as partes interessadas tinham de apresentar propostas relativas às acções do BPN, em termos económicos a oferta do BIC abrange apenas activos e passivos seleccionados e, por conseguinte, parece corresponder a uma entidade significativamente diferente da que foi originalmente posta à venda.
- (69) Além disso, tendo em conta os direitos e vantagens atribuídos ao BIC no acordo de venda provisório e o facto de o acordo final não ter ainda sido disponibilizado, a Comissão não pode excluir, actualmente, que o preço a pagar pelo BIC pela compra do BPN seja inferior ao preço de mercado.

## **4.2. Compatibilidade do auxílio**

### ***4.2.1. Aplicação do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do TFUE***

- (70) O artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do TFUE confere à Comissão poderes para declarar compatíveis com o mercado interno «os auxílios destinados a fomentar a realização de um projecto importante de interesse europeu comum, ou a sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro».
- (71) A Comissão reconheceu que a crise financeira global pode provocar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro e que as medidas de apoio aos bancos poderão contribuir para sanar esta perturbação. Esta análise foi confirmada na Comunicação da Comissão sobre a aplicação das regras relativas aos auxílios estatais às medidas adoptadas em relação às instituições financeiras no contexto da actual crise financeira global (a seguir «Comunicação relativa aos bancos»)<sup>15</sup>, na Comunicação da Comissão sobre a recapitalização das instituições financeiras na actual crise financeira: limitação do auxílio ao mínimo necessário e salvaguardas contra distorções indevidas da concorrência (a seguir designada «Comunicação relativa à recapitalização»)<sup>16</sup>, na CAD e na Comunicação da

---

<sup>15</sup> Comunicação sobre a aplicação das regras relativas aos auxílios estatais às medidas adoptadas em relação às instituições financeiras no contexto da actual crise financeira global, JO C 270 de 25.10.2008, p. 8.

<sup>16</sup> Comunicação da Comissão sobre a recapitalização das instituições financeiras na actual crise financeira: limitação do auxílio ao mínimo necessário e salvaguardas contra distorções indevidas da concorrência, JO C

Comissão sobre o regresso à viabilidade e a avaliação, em conformidade com as regras em matéria de auxílios estatais, das medidas de reestruturação tomadas no sector financeiro no contexto da actual crise (a seguir «Comunicação sobre a reestruturação»)<sup>17</sup>.

- (72) Portugal, em especial, tem sido gravemente afectado pela crise financeira e económica. Estes efeitos foram confirmados pelo facto de a Comissão ter aprovado, em diversas ocasiões, as medidas adoptadas pelas autoridades portuguesas para combater a crise financeira e, em especial, pelas decisões de aprovação de regimes de garantia e de recapitalização<sup>18</sup>.
- (73) O regime de garantia, inicialmente aprovado pela Comissão em 29 de Outubro de 2008, foi prorrogado até final de 2011, tendo o seu orçamento sido aumentado para 35 mil milhões de EUR. O regime de recapitalização, inicialmente aprovado pela Comissão em 20 de Maio de 2009, foi prorrogado até 31 de Dezembro de 2011, tendo o seu orçamento sido aumentado para 12 mil milhões de EUR.
- (74) A difícil situação económica e financeira levou o país a apresentar um pedido oficial de assistência internacional de Portugal em 7 de Abril de 2011, na sequência do qual foi assinado o MdE de 17 de Maio de 2011.
- (75) A Comissão conclui presentemente, a título indicativo, que uma falência não ordenada do BPN teria sérias consequências para o sector financeiro e a economia real portugueses. As medidas podem, por conseguinte, ser apreciadas nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do TFUE.

#### **4.2.2. *Compatibilidade nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do TFUE***

##### *4.2.2.1. O plano de reestruturação*

- (76) A comunicação sobre a reestruturação estabelece as regras em matéria de auxílios estatais aplicáveis à reestruturação de instituições financeiras no contexto da actual crise. Nos termos da Comunicação sobre a reestruturação, para que seja compatível com o artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do TFUE, a reestruturação de uma instituição financeira no contexto da actual crise financeira deve:
- (i) Levar ao restabelecimento da viabilidade do banco ou a uma liquidação ordenada;
  - (ii) Incluir uma contribuição própria suficiente dos antigos accionistas e dos detentores de capital do banco (repartição dos encargos);

---

10 de 15.1.2009, p.2.

<sup>17</sup> Comunicação da Comissão sobre o regresso à viabilidade e avaliação, em conformidade com as regras em matéria de auxílios estatais, das medidas de reestruturação tomadas no sector financeiro no contexto da actual crise, JO C 195 de 19.8.2009, p. 9.

<sup>18</sup> Decisões da Comissão nos processos SA 33177 e SA 33178, de 30 de Junho de 2011, ainda não publicadas.

(iii) Incluir medidas suficientes de limitação das distorções da concorrência.

- (77) Embora o plano de reestruturação apresentado pelas autoridades portuguesas em 10 de Setembro de 2010 explore opções alternativas, baseou-se no pressuposto de que o BPN permaneceria uma entidade autónoma. Posteriormente, as autoridades portuguesas deram início a uma nova tentativa de venda e iniciaram negociações em exclusividade com o BIC. Estas negociações alteraram um certo número de pressupostos utilizados na elaboração do plano de reestruturação original que, por conseguinte, está actualmente desactualizado.
- (78) Na presente decisão de início do procedimento, a Comissão realizará a apreciação da compatibilidade com base no plano de reestruturação original e nas informações subsequentemente disponibilizadas pelas autoridades portuguesas. No entanto, a decisão final terá de basear-se na situação do BPN no momento da sua adopção.
- (79) Em especial, assim que estiverem disponíveis todos os elementos do processo de venda, terá de ser fornecido um plano de reestruturação actualizado com a indicação de quaisquer outras medidas de auxílio resultantes do processo de negociação. O plano terá de demonstrar a viabilidade a longo prazo do BPN após a operação, incluir um plano de liquidação ordenada dos SPV e fazer referência a eventuais distorções adicionais da concorrência causadas pela venda.

***(i) Restabelecimento da viabilidade a longo prazo***

- (80) A Comunicação sobre a reestruturação prevê nos pontos 9 e 10 que o Estado-Membro tem a obrigação de apresentar um plano de reestruturação completo e pormenorizado que deverá incluir uma comparação com opções alternativas.
- (81) A actividade bancária será vendida ao BIC, após certos ajustamentos, e certos activos seleccionados serão transferidos para os SPV com o objectivo de serem liquidados ao longo do tempo. Por conseguinte, a Comissão tem de apreciar se a actividade bancária do BPN, que passará a fazer parte das actividades do adquirente, será viável e se os SPV serão objecto de liquidação ordenada num prazo adequado.
- (82) No que se refere à viabilidade da actividade do BPN, a Comunicação sobre a reestruturação confirma, no ponto 17, que a venda da instituição financeira (ou parte dela) a um terceiro pode contribuir para restabelecer a sua viabilidade a longo prazo. No entanto, a Comissão observa que não recebeu ainda qualquer plano de viabilidade da entidade BPN que será combinada com as actividades do potencial adquirente.
- (83) Por conseguinte, a Comissão não pode concluir neste momento que o BPN - como uma entidade integrada com o adquirente - seja uma instituição viável e convida Portugal a fornecer prova desse facto. A Comissão recorda que, em conformidade com o ponto 13 da Comunicação sobre a reestruturação, deve ser demonstrado o restabelecimento da viabilidade sem auxílios estatais adicionais, com base num cenário de base, assim como em cenários que simulem situações de crise. Para o efeito, o plano de reestruturação deve tomar em consideração, nomeadamente, a situação actual e as perspectivas futuras dos

mercados financeiros, reflectindo o pressuposto de base e os pressupostos mais desfavoráveis.

#### Viabilização resultante da venda de um banco

- (84) Nos termos da Comunicação sobre a reestruturação, ao analisar a viabilização resultante da venda de um banco, um preço de venda negativo (ou um apoio financeiro destinado a compensar esse preço negativo) pode ser aceite, a título excepcional, se o vendedor tiver de suportar despesas mais elevadas em caso de liquidação.
- (85) No presente caso, é incontestável que a venda é efectuada a um preço negativo, dado que os custos de venda, incluindo a recapitalização atualmente estimada em 535 milhões de EUR, excedem em muito o preço de venda de 40 milhões de EUR. Por conseguinte, a Comissão deve apreciar se o Estado teria de suportar despesas mais elevadas em caso de liquidação.
- (86) Portugal alega que a liquidação teria sido mais onerosa, tanto em termos «quantitativos» como em termos de «estabilidade financeira». O Quadro 1 apresenta a comparação inicial, comunicada por Portugal<sup>19</sup>, entre os cenários de venda e de liquidação.

---

<sup>19</sup> Apresentação com título "BPN-Overview of reprivatisation process" datado 5 Agosto 2011.

**Quadro 1 Comparação entre os cenários de venda ao BIC e de liquidação (em milhões de EUR)**

		<b>Venda ao BIC</b>	<b>Liquidação</b>
	<b>SAÍDAS</b>		
1	Pagamento do financiamento de instituições de crédito (1 400 milhões de EUR à CGD)		[...]
2	Pagamento de depósitos de clientes		[...]
3	Financiamento dos SVP – montante adicional	[...]	[...]
4	Aumento de capital	[...]	
5	Outros passivos assumidos pelo Estado	[...]	[...]
6	Subsídios de desemprego, rescisões e outros custos	[...]	[...]
7	Activos comprados pelo Estado	[...]	
8	Outros		
	<i>Total de saídas</i>	[...]	[...]
	<b>ENTRADAS</b>	<b>Venda ao BIC</b>	
9	Venda de empréstimos de clientes		[...]
10	Reembolso de empréstimos aos SPV	[...]	[...]
11	Reembolso de depósitos a instituições de crédito	[...]	[...]
12	Receitas da venda de outros activos	[...]	[...]
13	Preço da venda do BPN	[...]	
14	prémio da venda de depósitos – 2 % do saldo dos depósitos		[...]
15	Perda de receitas fiscais	[...]	[...]
	<i>Total de entradas</i>	[...]	[...]
	<b>PERDA ESTIMADA</b>	[...]	[...]

- (87) A Comissão tem sérias dúvidas relativamente a vários aspectos da comparação quantitativa entre os dois cenários.
- (88) Em primeiro lugar, a Comissão duvida que as saídas e as entradas relacionadas com os créditos a clientes que o BIC irá provavelmente manter (cerca de [...] milhões de EUR) estejam correctamente calculados. No cenário de «venda ao BIC», parte-se do pressuposto de que os créditos são transferidos pelo seu valor contabilístico, considerando que foram já contabilizadas todas as provisões necessárias. No entanto, não foi contabilizado qualquer custo em relação ao direito que o BIC exigiu de revender, no prazo de [...] meses, os créditos em incumprimento pelo menos durante [...] dias (até [...] % do valor nominal total da carteira de créditos seleccionado pelo BIC).
- (89) No cenário de liquidação pressupõe-se que os mesmos créditos a clientes seriam vendidos a preços de venda forçada, com uma taxa de redução relativamente ao valor contabilístico de 30-50 %. Esta hipótese corresponde a saídas num montante compreendido entre [...] milhões de EUR e [...] milhões de EUR na linha 9 do Quadro I. As autoridades

portuguesas argumentam que, no cenário de liquidação, não seria possível gerir os créditos por forma a realizar o seu valor contabilístico, visto que não seria possível financiá-los tendo em conta a grave situação financeira de Portugal. A Comissão tem dúvidas de que o Estado português, mesmo na actual conjuntura difícil, não estivesse em condições de financiar [...]mil milhões de EUR de activos adicionais, a fim de evitar a perda imediata de 30-50 % desse montante. Também não é claro de que forma os créditos de [...] milhões de EUR transferidos para os SPV são contabilizados nos dois cenários.

- (90) As dúvidas da Comissão são agravadas pelas hipóteses em torno da transferência de um montante adicional de [...] milhões de EUR de activos do BPN para os SVP, que o BIC solicitou como parte do contrato de venda. Estes empréstimos não podem ser de melhor qualidade do que o montante de [...] mil milhões de EUR em créditos a clientes que o BIC optou por conservar. Portugal alega que estes empréstimos estão plenamente provisionados e que será possível realizar o seu valor contabilístico ao longo do tempo. Por conseguinte, não foi aplicada qualquer redução em nenhum dos cenários.
- (91) Se as hipóteses aplicadas aos empréstimos de [...] milhões de EUR transferidos para os SPV forem igualmente aplicadas aos restantes empréstimos (ou seja, todos os empréstimos são transferidos pelo seu valor contabilístico e será possível realizar o seu valor contabilístico ao longo do tempo), esta alteração nos pressupostos poderia, por si só, alterar o equilíbrio e tornar a liquidação a opção menos onerosa.
- (92) Em segundo lugar, no cenário de liquidação, assume-se que os credores subordinados (245 milhões de EUR) serão integralmente reembolsados, do que resultarão as saídas previstas na linha 5 do Quadro I. A Comissão tem dúvidas de que este pressuposto deva ser mantido. Com efeito, não há razão para considerar que, num cenário de liquidação, os credores subordinados não participem nas perdas da instituição liquidada, logo que o capital esteja esgotado e antes de qualquer credor preferencial sofrer qualquer perda. Portugal alega que muitos dos detentores de obrigações são pequenos clientes individuais, [...]. Não compete à Comissão comentar o facto de os investidores terem ou não [...]. Circunstâncias deste tipo, por muito lamentáveis que possam ser, não alterariam a posição credíctia dos credores subordinados no cenário de liquidação.
- (93) Em terceiro lugar, a hipótese de que todos os depósitos [...] devem ser integralmente reembolsados (e não só os créditos face à CGD, que estão cobertos por uma garantia estatal) poderia não se revelar estritamente necessária no âmbito de um cenário de liquidação normal e teria de ser objecto de maior fundamentação.
- (94) Em quarto lugar, o preço previsto da linha de crédito de [entre 150 e 350] milhões de EUR solicitada pelo BIC [...], com uma remuneração à taxa Euribor de base, pode implicar custos suplementares, uma vez que a Comissão tem dúvidas de que se possa considerar que este é o preço de mercado.
- (95) A Comissão tem igualmente dúvidas quanto ao facto de, em qualquer dos cenários, todos os custos apresentados na linha 6 do Quadro I serem relevantes, por exemplo os montantes relativos aos subsídios de desemprego e isenções de impostos.

- (96) Por último, os valores exactos subjacentes a estes cálculos têm de ser confirmados, visto que as condições finais de venda não estão ainda completamente definidas. A Comissão não pode excluir, neste momento, que custos adicionais que não estão actualmente contemplados no cenário de venda ao BIC, não estejam devidamente contabilizados.
- (97) A Comissão convida Portugal e todas as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre o acima exposto e sobre quaisquer outros aspectos da comparação entre os custos a suportar no caso de o banco ser liquidado e os previstos no cenário de venda.

***(ii) Contribuição própria/repartição dos encargos***

- (98) A Comunicação sobre a reestruturação indica que é necessária uma contribuição própria adequada por parte do beneficiário, a fim de limitar o auxílio ao mínimo, impedir as distorções da concorrência e salvaguardar contra o risco moral.
- (99) A Comunicação sobre a reestruturação estipula que, a fim de limitar o montante de auxílio ao mínimo, os bancos devem primeiramente utilizar os seus recursos próprios para financiar a reestruturação. Os custos associados à reestruturação devem ser não apenas suportados pelo Estado, mas igualmente pelos que investiram no banco. Este objectivo é alcançado mediante a absorção das perdas pelo capital disponível e mediante o pagamento de uma remuneração adequada pelas intervenções públicas.
- (100) No que se refere à contribuição do BPN para o financiamento dos custos de reestruturação, a Comissão observa que os accionistas da instituição de crédito perderam a sua qualidade de proprietários e que a actividade bancária está a ser vendida através do que terá começado por ser um processo de concurso que, em princípio, deveria minimizar os custos para o Estado, caso seja suficientemente concorrencial.
- (101) No que diz respeito à remuneração das diferentes medidas de auxílio, a Comissão considera que a fixação dos preços das medidas estatais deve, por princípio, ser orientada pelo mercado.
- (102) No caso em apreço, a remuneração de cada uma das medidas de auxílio não está em consonância com as Comunicações da Comissão, como se especifica a seguir, nos pontos 116 a 127.

***Auxílio limitado ao mínimo***

- (103) No que diz respeito à limitação do auxílio ao mínimo, a Comunicação sobre a reestruturação indica no ponto 23, que os auxílios à reestruturação devem limitar-se à cobertura dos custos necessários para efeitos do restabelecimento da viabilidade da empresa.
- (104) A Comissão não dispõe de informações suficientes para confirmar que os auxílios concedidos se limitam ao mínimo necessário. A Comissão tem também dúvidas quanto ao

facto de o auxílio se ter limitado ao mínimo, na medida em que, num cenário de liquidação ordenada do banco (ver pontos 84-97), o Estado poderia ter injectado menos recursos públicos.

- (105) A Comissão entende que, para além das medidas concedidas ao BPN antes da sua venda, o potencial adquirente exige, entre outras medidas, uma recapitalização pelo Estado com o objectivo de alcançar um nível de capital de [entre 200 e 400] milhões de EUR. No final de 2010, tinha já sido anunciada uma injeção de capital de cerca de 600 milhões de EUR como o montante necessário para cobrir as perdas e garantir um rácio de capital de base de nível 1 de 9 %. Contudo, a proposta do BIC não abrange todos os activos e passivos do BPN. Tendo em conta os ajustamentos no balanço propostos pelo BIC e as demonstrações financeiras do BPN de Junho de 2011, o BPN estima que seria necessária uma recapitalização de [entre 450 e 700] milhões de EUR para alcançar um valor de capital próprio de [entre 200 e 400] milhões de EUR, o que conduz a um rácio de capital de base de nível 1 de [entre 10 e 18] %.
- (106) Segundo as autoridades Portuguesas, este nível de capital resulta de projecções financeiras e de uma análise de sensibilidade do BIC, em que foram testados cenários pessimistas. O capital proposto de [entre 200 e 400] milhões de EUR constituía o nível mínimo para dar ao BIC as garantias necessárias para apresentar uma oferta vinculativa relativa a 100 % das acções do BPN.
- (107) A Comissão nota de forma positiva que a última versão do contrato ainda em negociação (recebido pela Comissão em 14 de Outubro) inclui o compromisso do BIC de não distribuir dividendos or benefícios equivalentes aos seus accionistas no que se refere à actividade do BPN, por um período de 5 exercícios (ver ponto 41). O objectivo é de assegurar que o capital injectado no BPN não saia imediatamente do Banco, sob a forma de recursos distribuídos aos accionistas.
- (108) Além disso, no que respeita aos créditos em incumprimento, as condições para determinar o preço de transferência não são ainda claras nesta fase.
- (109) Deverá também ser notado que conforme referido no ponto 41, a atual versão do acordo Quadro relativo à reprivatização do BPN (recebido pela Comissão a 14 de Outubro de 2011), no montante de [entre 150 e 500] milhões de EUR e que beneficia de garantia pessoal do Estado e vigora até [>2013]. Esta duração, caso seja confirmada, não estaria de acordo com a Comunicação relativa aos bancos e com a prática decisória da Comissão.
- (110) Visto que a Comissão não dispõe dos pormenores finais da transacção ou do plano de viabilização do BPN após a aquisição pelo BIC, não pode concluir que o montante do auxílio concedido ao BPN se limite ao mínimo necessário para assegurar a viabilidade do BPN e convida Portugal e as partes interessadas a apresentarem as suas observações.

#### Contribuição própria – risco moral

- (111) O Banco e os seus accionistas devem contribuir para a reestruturação tanto quanto possível com os seus próprios recursos. Uma tal contribuição é necessária para assegurar

que os bancos que beneficiam de auxílios de emergência assumam de forma adequada as consequências do seu comportamento passado, bem como para criar incentivos adequados relativamente ao seu comportamento futuro.

- (112) No presente caso, a Comissão nota de forma positivo o facto de os accionistas terem perdido todas as suas participações no banco sem qualquer compensação. Nota ainda de forma positiva o facto de o Conselho de Direcção do BPN ter sido remodelado e substituído pelos quadros dirigentes nomeados pela CGD no contexto do processo da nacionalização.
- (113) No entanto, a Comissão não dispõe actualmente de informações suficientes para concluir que os detentores de obrigações subordinadas tenham contribuído de forma suficiente para o custo da reestruturação. De acordo com as informações fornecidas pelas autoridades portuguesas, os detentores de obrigações subordinadas, que detêm um montante de 245 milhões de EUR, permanecerão no banco que está a ser reprivatizado e podem continuar a receber cupões. Portugal alega que muitos dos detentores de obrigações são pequenos clientes individuais, que poderiam ter adquirido a dívida subordinada julgando que o seu capital estava garantido.
- (114) No entanto, a Comissão considera, a título preliminar, que os detentores de dívida subordinada não contribuíram de forma significativa para os custos de reestruturação. Por conseguinte, a Comissão convida as autoridades portuguesas e todas as partes interessadas a fornecerem informações complementares.
- (115) No que diz respeito à remuneração das diferentes medidas de auxílio, a Comissão observa que a remuneração de cada uma das medidas de auxílio não está em consonância com as Comunicações relevantes da Comissão, como se especifica a seguir, nos pontos 116 a 127.

#### Garantias estatais

- (116) No que se refere à remuneração da garantia, tanto sobre o papel comercial como sobre os empréstimos, a Comissão observou que a taxa de 20 pontos de base era inferior ao nível resultante da aplicação da recomendação do BCE de 20 de Outubro de 2008. Por conseguinte, a Comissão tem dúvidas de que a remuneração da garantia fornecida por Portugal sobre o papel comercial e os empréstimos seja compatível com o mercado interno.

#### Medida relativa aos activos depreciados

- (117) A Comissão observa que a transferência dos activos para os SPV constitui uma medida de apoio aos activos depreciados. As medidas de apoio aos activos depreciados tomadas

pelos Estados-Membros devem, independentemente da sua forma, ser apreciadas ao abrigo da CAD.

- (118) Na CAD, a Comissão forneceu orientações sobre o tratamento, nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do TFUE, das medidas de apoio aos activos depreciados adoptadas pelos Estados-Membros. Os activos depreciados constituem categorias de activos relativamente às quais os bancos são mais susceptíveis de incorrer em prejuízos. A Comissão salienta que a CAD abrange qualquer tipo de medidas de apoio destinadas a activos depreciados que, subsequentemente, proporcionam um apoio eficaz aos activos da instituição beneficiária. A CAD define apoio aos activos depreciados como qualquer medida que permita libertar um banco da necessidade de realizar correcções significativas de valor, no sentido da baixa, de certas categorias de activos.
- (119) Embora a Comissão reconheça, de um ponto de vista teórico, que a transferência de activos para os três SPV se destina a proteger o "bom banco" BPN contra o risco de desvalorização futura dos activos incluídos na carteira, não dispõe todavia de informações completas e actualizadas para verificar se estão preenchidas todas as condições estabelecidas na CAD.
- (120) Em primeiro lugar, a Comissão não conhece ainda o montante total dos activos que serão transferidos para os SPV, uma vez que poderão ser transferidos mais activos do que os originalmente previstos, na sequência das negociações finais com o BIC.
- (121) No que se refere à elegibilidade dos activos, a CAD refere, na secção 5.4 que, no âmbito do apoio aos activos, é necessária uma identificação clara dos activos depreciados e que, a fim de garantir a compatibilidade, são aplicados determinados limites em relação aos auxílios elegíveis. Na presente fase, a Comissão não dispõe de informações suficientes relativamente aos activos que serão finalmente transferidos para os SVP, que lhe permitam determinar se estão preenchidos os critérios de elegibilidade previstos na secção 5.4 da CAD.
- (122) Em segundo lugar, a Comissão não dispõe de informações suficientes para determinar o valor económico real actual de toda a carteira. Por conseguinte, na presente fase, a Comissão tem dúvidas no que se refere à compatibilidade da medida.
- (123) No que se refere à repartição dos encargos *ex post*, a secção 5.2 da CAD prevê que o banco deve ser convidado a contribuir para a cobertura das perdas ou dos riscos sob a forma de cláusulas de reembolso ou de uma cláusula de "primeira perda" de pelo menos 10 % e sob a forma de uma cláusula de "partilha das perdas residuais" de pelo menos 10 %, no que se refere às eventuais perdas adicionais.
- (124) Neste contexto, a Comissão salienta que não há qualquer indicação de que esteja prevista uma cláusula de reembolso. Por conseguinte, a Comissão tem dúvidas de que as medidas permitam uma repartição adequada dos encargos em conformidade com a CAD e reserva uma decisão final sobre a compatibilidade até ao valor económico real ter sido correctamente estabelecido.

- (125) No que diz respeito à remuneração, o ponto 21 da CAD prevê que a remuneração correcta constitui outro elemento do requisito de repartição de encargos. Tal como referido no anexo IV, qualquer método de fixação do preço das medidas de apoio aos activos deve incluir uma remuneração do Estado que tenha em conta, de forma adequada, os riscos de perdas futuras superiores às projectadas na determinação do valor económico real.
- (126) Uma vez que não parece estar prevista qualquer remuneração do Estado, a Comissão tem, por conseguinte, dúvidas quanto à compatibilidade das medidas com a CAD no que respeita à fixação do preço.

#### Injecção de capital

- (127) Quanto à injeção de capital no BPN (ver ponto 59), cujo montante não foi ainda estabelecido de forma definitiva, é claro que a recapitalização não contém qualquer remuneração que esteja em consonância com a Comunicação relativa à recapitalização. Com efeito, o capital é injectado com o objectivo de permitir a venda do banco a um preço negativo.

#### *Conclusão*

- (128) Embora a Comissão considere positivo o facto de os accionistas terem sido completamente afastados e de os órgãos de gestão terem sido substituídos, não é ainda claro se os detentores de obrigações subordinadas contribuíram de forma suficiente para a reestruturação do BPN. Além disso, a Comissão não dispõe de informações suficientes para concluir se os auxílios se limitarão ao mínimo necessário para assegurar a viabilidade, em especial no que se refere ao montante da injeção de capital.
- (129) Por outro lado, no âmbito da venda, podem ter de ser concedidos outros auxílios, cujo montante não se encontra ainda definido.
- (130) Por conseguinte, a Comissão convida Portugal e as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre o que precede.

#### ***(iii) Medidas de limitação das distorções da concorrência***

- (131) A Comunicação sobre a reestruturação estabelece que o plano de reestruturação deve propor medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência e a assegurar a competitividade do sector bancário. Neste contexto, o plano deve igualmente abordar questões relativas ao risco moral e assegurar que o auxílio estatal não é utilizado para financiar comportamentos anticoncorrenciais.
- (132) O ponto 30 da Comunicação sobre a reestruturação estipula que a Comissão deve ter em conta na sua apreciação o montante do auxílio, as condições e circunstâncias em que foi concedido e os efeitos, sobre o mercado, da posição da instituição financeira após a reestruturação. Com base nessa análise, a Comissão deve verificar se a distorção potencial da concorrência resultante do auxílio não é desproporcionada.

- (133) No que se refere ao montante do auxílio, com base numa análise preliminar, afigura-se que o montante total dos auxílios será substancial.
- (134) No que se refere ao mercado, no final de 2008 o BPN era a sétima maior instituição financeira em Portugal, em termos do total do balanço. Desde a sua nacionalização, o banco foi reduzido em termos de dimensão, em especial na sequência de uma saída de depósitos e, desde meados de 2011 ocupa a 12.<sup>a</sup> posição, com uma quota de mercado tanto no que se refere aos depósitos como aos empréstimos de cerca de 1 %.
- (135) De acordo com as informações de que a Comissão dispõe (ver Quadro 2), os depósitos foram reduzidos para quase metade no período 2008-2010, enquanto os empréstimos decresceram, principalmente em resultado da transferência de empréstimos (mal parados) para os SPV num montante de 3,9 mil milhões de EUR. O número de agências e o número de clientes que manteve-se estável. No entanto, a Comissão observa que, na sequência da venda, o BPN fará parte do grupo BIC e, por conseguinte, o seu posicionamento no mercado sofrerá novas alterações.

## Quadro 2: Principais dados do BPN

Rubrica	(unidade)	2007	2008	2009	2010	2010 pro-forma
Empréstimos e adiantamentos a clientes	Milhões de EUR	3 725	4 403	4 574	3 497	3 135
Activos totais	Milhões de EUR	5 861	6 554	6 843	4 762	4 400
Recursos de clientes	Milhões de EUR	4 082	4 469	2 964	2 285	2 285
Financiamento pela CGD	Milhões de EUR	0	1 455	4,195	1 146	504
Capitais próprios	Milhões de EUR	-1 090	-1 859	-2 067	-2 182	345
Receitas líquidas de juros	Milhões de EUR	135	95	61	40	95
Receitas líquidas	Milhões de EUR	-220	-560	-220	-102	-48
Rácio de transformação	%	91,3 %	98,5 %	154,3 %	153,0 %	137,2 %
Rácio de empréstimos em incumprimento	%	1,2 %	5,6 %	15,3 %	5,3 %	2,1 %
Agências <sup>(1)</sup>	#	208	213	215	216	216
Clientes	#	231 919	263 741	302 610	306 609	306 609
Trabalhadores <sup>(2)</sup>	#	1 875	1 876	1 726	1 626	1 626

(1) Não inclui 14 escritórios nem a filial financeira externa na Ilha da Madeira  
(2) Em 30 de Abril de 2011, o número de efectivos elevava-se a 1 612

Fonte: Investment Opportunity Overview, 20 de Maio de 2011. Dados do BPN.

- (136) A Comissão tem dúvidas quanto ao facto de as medidas propostas serem suficientes, tendo em conta o significativo montante do auxílio e o facto de o BPN ter beneficiado de medidas de recapitalização, de garantias e de medidas de apoio aos activos depreciados, que não são remuneradas em conformidade com os requisitos das Comunicações.
- (137) A Comissão nota, em especial, que o banco irá operar no mercado com um rácio de capital de base de nível 1 de cerca de [entre 10 e 18] %, o que é muito superior ao nível mínimo actual de 9 % no final de 2011.
- (138) Além disso, o BIC solicitou a devolução ao Estado de créditos cujo montante e natureza estão ainda por determinar. O BIC reserva-se igualmente o direito de transferir depósitos com uma taxa superior, em [...] pontos de base, à taxa de referência e o direito de revender, no prazo de [...] meses, os créditos em incumprimento durante pelo menos [...] dias (até [...] % do valor nominal total da carteira de créditos).
- (139) Atendendo à situação de tensão registada no mercado e às novas condições rigorosas que Portugal impôs ao sector bancário na sequência da assinatura do MdE, a Comissão convida os terceiros a indicar se esses elementos afectariam de forma significativa a possibilidade de, após a reestruturação, o BPN estar em condições de concorrer no mercado com outros intervenientes que não receberam auxílios estatais.
- (140) Por último, a Comissão regista igualmente que qualquer auxílio do Estado para promover o BPN após a sua venda resultaria, independentemente da forma que assumisse, numa perturbação da concorrência com os outros operadores.

### *Conclusão*

- (141) A Comissão não dispõe, actualmente, de informações que lhe permitam determinar se as medidas tomadas podem ser consideradas suficientes para reduzir, ao máximo, as distorções de concorrência. Assim, a Comissão convida Portugal e os terceiros a apresentarem as suas observações sobre estas questões.

### Conclusão do plano de reestruturação

- (142) As medidas de recapitalização e de apoio aos activos depreciados são concedidas com o objectivo de permitir a reestruturação do BPN. Desde a sua nacionalização que o BPN tem a obrigação de apresentar um plano de reestruturação, que foi inicialmente apresentado em 14 de Setembro de 2010 e que se tornou obsoleto na sequência dos recentes eventos que conduziram à venda do BPN ao BIC.
- (143) Na sequência da apresentação, por Portugal, do Memorando de 14 de Setembro de 2010, salienta-se que qualquer plano de reestruturação deve estar em conformidade com a Comunicação sobre a reestruturação, e deve abordar, nomeadamente, as seguintes questões:
- Apresentação e análise da estratégia e modelo de negócios do BPN – após a venda ao BIC - tomando em consideração a sua viabilidade a longo prazo dentro de um período de tempo razoável, de modo a que possa continuar a satisfazer as necessidades de crédito da economia, apoiando assim a recuperação económica;
  - uma comparação actualizada entre o cenário de liquidação e o cenário de venda;
  - a minimização dos auxílios estatais, incluindo a garantia da contribuição do banco para os eventuais custos de reestruturação;
  - a minimização das distorções de concorrência resultantes da medida do Estado;
  - um calendário pormenorizado da aplicação das diferentes medidas; prazo final para a aplicação do plano de reestruturação na sua totalidade.
- (144) Por último, a Comissão solicita que Portugal forneça, para além de todos os documentos já recebidos, as informações e os dados necessários para a apreciação da compatibilidade de todos os auxílios concedidos ao BPN.

## **Conclusão**

- (145) À luz do que precede, a Comissão decidiu dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do TFUE, a fim de verificar as condições do plano de reestruturação e do processo de venda e determinar a sua compatibilidade com o mercado interno.
- (146) A Comissão tem actualmente dúvidas quanto ao facto de: a) o BPN ser viável, enquanto entidade integrada com o adquirente, e a venda ter sido a opção menos onerosa em comparação com um cenário de liquidação, b) o auxílio concedido ao BPN estar limitado ao mínimo c) as medidas de limitação das distorções da concorrência serem suficientes e d) o processo de venda ter implicado um auxílio a favor do adquirente. Por conseguinte, a Comissão tem dúvidas, actualmente, de que o plano de reestruturação cumpra todas as condições estabelecidas na Comunicação sobre a reestruturação.
- (147) Além disso, a Comissão verificará as condições dos auxílios estatais já concedidos e da medida de recapitalização, a repartição dos encargos e as medidas necessárias para limitar as distorções de concorrência.

## **5. DECISÃO**

À luz do que precede, a Comissão decidiu dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do TFUE, no que se refere às medidas a favor do BPN e à reprivatização do BPN, a fim de verificar se estão preenchidas as condições da Comunicação sobre a reestruturação relativas à viabilidade, à repartição dos encargos e às medidas de limitação das distorções da concorrência e se existe um auxílio ao adquirente.

A Comissão solicita às autoridades portuguesas que forneçam, para além de todos os documentos já recebidos, as informações e os dados necessários para a apreciação da compatibilidade do auxílio.

Em especial, a Comissão gostaria de receber, da parte das autoridades portuguesas e de terceiros, observações sobre os pontos em que expressou dúvidas. As autoridades portuguesas devem enviar sem demora uma cópia da presente carta ao beneficiário potencial do auxílio.

A Comissão recorda a Portugal que o artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, tem efeito suspensivo, e chama a sua atenção para o artigo 14.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, que prevê que qualquer auxílio ilegal poderá ser recuperado junto do beneficiário.

A Comissão comunica a Portugal que informará as partes interessadas através da publicação da presente carta e de um resumo da mesma no Jornal Oficial da União Europeia. As partes interessadas acima referidas serão convidadas a apresentar as suas observações no prazo de um mês a contar da data da publicação.

Caso a presente carta contenha elementos confidenciais que não devam ser publicados, a Comissão deve ser informada desse facto no prazo de quinze dias úteis a contar da data de recepção. Se a Comissão não receber um pedido fundamentado nesse sentido no prazo indicado, presumirá que existe acordo quanto à publicação do texto integral da presente carta. O seu pedido, especificando as informações em causa, deverá ser enviado por carta registada ou por fax para:

Comissão Europeia  
Direcção-Geral da Concorrência  
Registo dos auxílios estatais  
Rue de la Loi/Wetstraat, 200  
B-1049 Bruxelas  
Fax: +32-2-296 12 42

Pela Comissão

*Joaquín ALMUNIA*  
Vice-Presidente