

*GESTÃO DO
NOVO BANCO COM
FINANCIAMENTO PÚBLICO*

RELATÓRIO DE AUDITORIA 18/2022

2.^a SECÇÃO



TC TRIBUNAL DE
CONTAS



Processo 19/2021 – AUDIT

**GESTÃO DO
NOVO BANCO COM
FINANCIAMENTO PÚBLICO**

***A GESTÃO DO NOVO BANCO COM FINANCIAMENTO PÚBLICO
PAGO PELO FUNDO DE RESOLUÇÃO,
AO ABRIGO DO ACORDO DE CAPITALIZAÇÃO CONTINGENTE,
SALVAGUARDA O INTERESSE PÚBLICO?***

Julho de 2022

[Handwritten signature]

SUMÁRIO

Solicitada pela Assembleia da República, a auditoria constitui o segundo exame do Tribunal de Contas ao financiamento público do Novo Banco (NB) pelo Fundo de Resolução (FdR), ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente (ACC) celebrado por ambos em 18/10/2017. O primeiro exame incidiu sobre o processo desse financiamento (Relatório 7/2021 – 2.ª Secção).

A presente auditoria teve por objetivo avaliar se a gestão do NB com financiamento público salvaguardou o interesse público, o que, para o Tribunal e nos termos solicitados pelo Parlamento, significa otimizar (minimizar) o recurso a esse financiamento através da verificação das condições seguintes: (i) adequada avaliação e valorização contabilística dos ativos; (ii) adequado reconhecimento de perdas nos ativos, por imparidade; (iii) venda de ativos sem prejudicar o balanço do banco (sem perdas); (iv) inexistência de conflitos de interesses e de complacência; (v) inexistência de práticas destinadas a acionar o mecanismo de capital contingente; (vi) eficaz controlo público (incluindo acatar o recomendado pelo Tribunal).

As principais conclusões da auditoria são as seguintes:

- ◆ O plano de reestruturação elaborado pela Lone Star para demonstrar a viabilidade do NB no final do período de reestruturação, visando a não oposição da Comissão Europeia (CE) à operação de venda e aos auxílios de Estado, previa o acionamento do mecanismo de capitalização contingente (até 3,9 mil milhões de euros) por valores próximos dos verificados (3,4 mil milhões de euros até 31/12/2021). Porém, a utilização do mecanismo revela a incapacidade do NB (ou não ter o propósito) de gerar com a sua atividade níveis de capital adequados à cobertura dos seus riscos.
- ◆ Subsiste o risco do período de reestruturação se prolongar para além da data prevista (31/12/2021), pois o NB não atingiu os níveis de rendibilidade estabelecidos para o efeito e a CE ainda não se pronunciou sobre o fim desse período. Consequentemente, também subsiste o risco de acionamento do mecanismo de capital adicional (*capital backstop*), até 1,6 mil milhões de euros, previsto nos compromissos assumidos pelo Estado Português para assegurar a viabilidade do NB, o que os impactos adversos da pandemia e do conflito militar na Ucrânia tendem a agravar.
- ◆ À data da venda do NB, a avaliação e valorização dos ativos registados no balanço não eram adequadas e exigiam a constituição de provisões para potenciais perdas. Ora, nem o Estado, nos compromissos assumidos perante a CE, nem o Banco de Portugal (BdP), na negociação do ACC, salvaguardaram a minimização do recurso ao apoio financeiro público, assegurando controlo público eficaz.
- ◆ Em 2018 e 2019, o NB vendeu ativos com desconto de 75% face ao valor nominal ou valor contabilístico bruto e de 33% face ao valor contabilístico líquido de imparidades. Não foi demonstrado que a estratégia de redução de ativos através de vendas em carteira fosse eficaz e eficiente na prossecução do princípio da minimização das perdas/maximização do valor dos ativos. Nas revendas realizadas, os compradores do património imobiliário, incluído em duas carteiras, obtiveram mais-valias iguais ou superiores a 60%.
- ◆ Em operações do NB identificaram-se riscos de conflito de interesses e potenciais impedimentos.
- ◆ Detetaram-se práticas que, sendo evitáveis pela gestão do NB, oneraram o financiamento público.
- ◆ Decorrido um ano, ainda não foi acatado o recomendado no Relatório 7/2021 sobre demonstração e validação do valor a financiar, comunicação da imputação de responsabilidades, segregação de funções e riscos de complacência ou de conflito de interesses.
- ◆ Em suma, a gestão do NB com financiamento público não salvaguardou o interesse público, por não ter sido otimizado (minimizado) o recurso a esse financiamento, através da verificação das condições identificadas pelo Tribunal, em consonância com os termos solicitados pela Assembleia da República.

As conclusões da auditoria (**ver 4**) suscitaram a formulação de um conjunto de recomendações (**ver 5**) dirigidas às entidades responsáveis, visando a correção das deficiências reportadas.

[Handwritten signature]

Índice Geral

1.	ENQUADRAMENTO.....	9
2.	TERMOS DE REFERÊNCIA.....	22
3.	OBSERVAÇÕES.....	26
3.1.	FINANCIAMENTO PÚBLICO PRÓXIMO DO PREVISTO.....	26
3.2.	FINANCIAMENTO PÚBLICO MESMO COM RESULTADOS POSITIVOS.....	32
3.3.	INADEQUADA AVALIAÇÃO E VALORIZAÇÃO CONTABILÍSTICA DOS ATIVOS.....	37
3.4.	INADEQUADO RECONHECIMENTO DE PERDAS NOS ATIVOS, POR IMPARIDADE.....	41
3.4.1	PREVISIBILIDADE DAS PERDAS.....	41
3.4.2	SUBJETIVIDADE NA CONSTITUIÇÃO DE PROVISÕES PARA PERDAS.....	43
3.4.3	RISCOS DE REGULAÇÃO E SUPERVISÃO.....	48
3.4.4	TRANSFERÊNCIA DOS RISCOS PARA O FUNDO DE RESOLUÇÃO.....	53
3.5.	VENDA DE ATIVOS EM PREJUÍZO DO BALANÇO DO BANCO (COM PERDAS).....	57
3.5.1	SUPERAÇÃO DOS COMPROMISSOS ASSUMIDOS PELO ESTADO PORTUGUÊS.....	57
3.5.2	RISCOS DE REGULAÇÃO, DE SUPERVISÃO E DE GESTÃO.....	70
3.5.3	FALHAS NO CONTROLO DA ESTRATÉGIA DE REDUÇÃO DE ATIVOS NÃO PRODUTIVOS.....	76
3.5.4	FALHAS DE MERCADO POR SUPERAR.....	82
3.5.5	PERDAS COM A ESTRATÉGIA DE VENDA EM CARTEIRA.....	89
3.5.6	FALHAS NA GESTÃO DE ATIVOS DO ACC.....	92
3.6.	RISCOS DE CONFLITO DE INTERESSES E DE COMPLACÊNCIA.....	94
3.6.1	RISCOS DE CONFLITO DE INTERESSES E POTENCIAIS IMPEDIMENTOS.....	94
3.6.2	IDENTIFICAÇÃO DO BENEFICIÁRIO EFETIVO – LIMITAÇÕES DA LEGISLAÇÃO VIGENTE.....	97
3.7.	PRÁTICAS PARA ACIONAR O MECANISMO DE CAPITAL CONTINGENTE.....	98
3.8.	CONTROLO PÚBLICO INEFICAZ.....	106
3.8.1	IDENTIFICAÇÃO DE FALHAS DE CONTROLO.....	106
3.8.2	RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS POR ACATAR.....	106
3.8.2.1	CONTABILIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO DO NOVO BANCO.....	106
3.8.2.2	DEMONSTRAÇÃO E VALIDAÇÃO DO VALOR A FINANCIAR.....	108
3.8.2.3	COMUNICAÇÃO DA IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADES.....	122
3.8.2.4	RISCOS DE COMPLACÊNCIA OU DE CONFLITO DE INTERESSES E FUNÇÕES POR SEGREGAR.....	124
3.9.	OUTROS RISCOS SIGNIFICATIVOS.....	126
3.9.1	IMPACTO ADVERSO DE DECISÕES DECORRENTES DA RESOLUÇÃO DO BES POR LIMITAR.....	127
3.9.2	IMPACTO DO PRINCÍPIO “NO CREDITOR WORSE OFF” POR DETERMINAR.....	128
3.9.3	OBRIGAÇÕES DE NEUTRALIZAÇÃO DE MONTANTE INCERTO.....	129
3.9.4	INCUMPRIMENTO DE DECLARAÇÕES EM GARANTIA.....	130
3.9.5	DILUIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO FDR NO NB POR PREVENIR.....	131
3.9.6	RISCOS PARA O SISTEMA FINANCEIRO E PARA AS FINANÇAS PÚBLICAS.....	132
3.10.	IMPACTO NEGATIVO DAS MEDIDAS DE RESOLUÇÃO NOS RECURSOS DO FDR.....	133
4.	CONCLUSÕES.....	135
5.	RECOMENDAÇÕES.....	139
6.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	142
7.	EMOLUMENTOS.....	142
8.	DECISÃO.....	143
9.	ANEXOS.....	149

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Pagamentos realizados ao NB e fontes de financiamento.....	21
Tabela 2 – Plano de Reestruturação (cenário base da CE).....	28
Tabela 3 – Litígios entre FdR e NB (ACC).....	28
Tabela 4 – Rácios de Capital do NB em 31/12/2020 e 31/12/2021.....	33
Tabela 5 – Rácios de requisitos de capital (2017-2022).....	34
Tabela 6 – Rácios de requisitos de capital sem pedido de pagamento ao FdR.....	35
Tabela 7 – Projeções de rácios de capital 2021-2023.....	36
Tabela 8 – Superação de compromissos do Estado Português (até 31/12/2021).....	58
Tabela 9 – Falhas de mercado na transação de ativos não produtivos.....	83
Tabela 10 – Investidores e propostas dos processos de venda.....	86
Tabela 11 – Assesores dos processos de venda.....	87
Tabela 12 – Investidores nos processos de venda.....	87
Tabela 13 – Evolução dos preços nos Projetos Viriato e Sertorius.....	88
Tabela 14 – Mais-valias totais.....	89
Tabela 15 – Desfasamento da Informação do Ficheiro de Referência do ACC.....	113
Tabela 16 – Cálculos de capital 2020-2021.....	117
Tabela 17 – Evolução do Balanço do Fundo de Resolução (2016/2021).....	133

Índice de Figuras

Figura 1 – Aplicação do Mecanismo de Capital Contingente.....	19
Figura 2 – Composição do Capital Próprio do Grupo NB - Balanço consolidado.....	21
Figura 3 – Imparidades e Provisões no NB.....	38
Figura 4 – Custo do risco (%).....	43
Figura 5 – Rácio de cobertura de créditos não produtivos por imparidades (%).....	50
Figura 6 – Rácio NPL 2016.....	71
Figura 7 – Exposição a imóveis 2015.....	71
Figura 8 – P2R evolução.....	72
Figura 9 – P2R instituições significativas nacionais e média UE.....	72
Figura 10 – Estratégias de redução de ativos não produtivos.....	73
Figura 11 – Rácio de NPL para NB e instituições significativas nacionais.....	74
Figura 12 – Vendas em carteira.....	75
Figura 13 – Dispersão, em dias, dos valores decorrentes da revenda dos imóveis do Projeto Viriato.....	90
Figura 14 – Dispersão, em dias, dos valores decorrentes da revenda dos imóveis do Projeto Sertorius.....	90
Figura 15 – Projeto Viriato.....	95
Figura 16 – Apresentação do NB.....	121

Índice de Casos Práticos

Caso Prático 1 – Cobertura do risco de juro por exposição a obrigações de dívida soberana.....	45
Caso Prático 2 – Reavaliação dos Fundos de Reestruturação.....	51
Caso Prático 3 – Desinvestimento da GNB Vida.....	59
Caso Prático 4 – Alienação da Sucursal de Espanha do NB.....	100
Caso Prático 5 – Contingência Fiscal.....	103

PRINCIPAIS SIGLAS

SIGLA	SIGNIFICADO
ACC	Acordo de Capitalização Contingente / <i>Contingent Capital Agreement</i>
BCE	Banco Central Europeu
BdP	Banco de Portugal
BES	Banco Espírito Santo, SA
CABP	Conselho de Administração do Banco de Portugal
CAENB	Conselho de Administração Executivo do Novo Banco
CDFR	Comissão Diretiva do Fundo de Resolução
CE	Comissão Europeia
CET 1	Fundos próprios principais de nível 1 / <i>Common Equity Tier 1</i>
CEIP	Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar às perdas registadas pelo NB e imputadas ao FdR
CGE	Conta Geral do Estado
DRE	Departamento de Resolução (do BdP)
DSP	Departamento de Supervisão Prudencial (do BdP)
EBA	Autoridade Bancária Europeia / <i>European Banking Authority</i>
FdR	Fundo de Resolução
IFRS	Norma Internacional de Relato Financeiro / <i>International Financial Reporting Standard</i>
JST	Equipa Conjunta de Supervisão / <i>Joint Supervisory Team</i>
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOBP	Lei Orgânica do BdP
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhão de Euros
MEF	Ministro de Estado e das Finanças
MF	Ministério das Finanças
MTP	Plano de Médio Prazo / <i>Medium Term Plan</i>
MUS	Mecanismo Único de Supervisão / <i>Single Supervisory Mechanism</i>
NAV	Valor Líquido do Ativo / <i>Net Asset Value</i>
NB	Novo Banco, SA
NPE	Exposições Não Produtivas / <i>Non Performing Exposures</i>
NPL	Créditos Não Produtivos / <i>Non Performing Loans</i>
OE	Orçamento do Estado
PGA	Plano Global de Auditoria
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RGICSF	Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras
RWA	Ativos Ponderados pelo Risco / <i>Risk Weighted Assets</i>
SREP	Processo de Análise e Avaliação para Fins de Supervisão / <i>Supervisory Review and Evaluation Process</i>
VCB	Valor Contabilístico Bruto
VCL	Valor Contabilístico Líquido
VN	Valor Nominal



FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral	Luís Filipe Simões
Coordenação Técnica	Cristina Jesus Costa
	Selma Isabel Rebêlo
Equipa de Auditoria	Diogo Carrasqueiras Pereira
	José Correia Diniz
	Liliana Catarina Soares
	Maria João Morgado
	Rogério Paulo Luís
Colaboração	Ângela Maria Castro
	Cristina Correia Marçal

1. ENQUADRAMENTO

1. Até 07/04/2021, a factualidade pertinente sobre a resolução do Banco Espírito Santo, SA (BES), a criação e a venda do Novo Banco, SA (NB) e o processo de financiamento público do NB pelo Fundo de Resolução (FdR) consta do relatório¹ da auditoria do Tribunal de Contas sobre o financiamento público do NB (sobretudo, da parte inicial, sobre o enquadramento dessa auditoria) para o qual se remete, reportando-se aqui a factualidade pertinente desde então.
2. Em 07/04/2021, o NB notificou o FdR do quarto pedido de pagamento ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente (ACC) celebrado por ambos em 18/10/2017. Com base no relatório de gestão e nas contas individuais e consolidadas, com referência a 31/12/2020, aprovadas pela Assembleia Geral do NB, o valor pedido ao FdR (598.311.568 euros) era o necessário para cumprir os rácios de capital exigidos, nos termos do ACC, ao NB.
3. Em 21/04/2021, o FdR, nos termos do Acordo Quadro Quanto à Disponibilização [pelo Estado] de Meios Financeiros Para a Satisfação das Obrigações do FdR, celebrado entre o Estado Português e o FdR em 02/10/2017 (Acordo Quadro)², notificou o Estado Português, representado pelo Ministério das Finanças, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), da materialização da obrigação de pagamento ao NB. Nos termos da cláusula 3.1 do Acordo Quadro, o FdR reportou (i) o montante pedido pelo NB, (ii) os trabalhos em curso para determinar se 160 milhões de euros de certos impactos nas contas do NB estavam abrangidos pelo ACC, (iii) a data previsível do pagamento, em 07/05/2021, *“assim que estejam cumpridas as condições necessárias à realização de tal pagamento, incluindo a realização dos necessários procedimentos de verificação”* e (iv) a insuficiência dos seus recursos financeiros para o efeito.
4. Em 23/04/2021, alegando (pelo Tribunal) que, *“ou o Fundo de Resolução deve calcular, por si mesmo, o capital regulamentar do Novo Banco e os ativos ponderados pelo risco da instituição, a fim de demonstrar que o cálculo dos rácios de capital está correto (o que é da exclusiva competência do supervisor), ou obter essa confirmação do Banco Central Europeu (BCE)”*, o FdR pediu ao BCE que confirmasse:

¹ Relatório 7/2021 – 2.ª Secção, disponível no portal do Tribunal de Contas.

² O Acordo Quadro, autorizado pela [RCM 151-A/2017, de 02/10](#), foi celebrado com vista a assegurar que o FdR reunia as condições para a integral e tempestiva satisfação das obrigações emergentes dos documentos contratuais relativos à operação de venda do NB, bem como a estabilidade do esforço contributivo do setor bancário. Nesse sentido, o Estado Português e o FdR celebraram dois contratos de abertura de crédito, um em 2017, alterado em 2019, até 1.280 milhões de euros, e outro em 2020, até 850 milhões de euros. Estes contratos financiaram os pagamentos do FdR ao NB relativos aos exercícios de 2017 a 2019. Em 21/04/2021, a notificação tinha por objeto o pedido de pagamento referente ao exercício de 2020, não obstante o [Comunicado](#) do Ministro de Estado e das Finanças, em 12/10/2020, sobre a proposta de lei do Orçamento do Estado para 2021, ter reportado que não estava previsto qualquer empréstimo do Estado ao FdR. Em contraditório, o Ministério das Finanças alega que este Comunicado *“está em linha com a posição pública acerca desta matéria e, ainda, com a natureza subsidiária da intervenção do Estado nos termos do Acordo Quadro, a qual depende de uma insuficiência de meios financeiros do Fundo de Resolução (quer próprios, quer alheios, em condições adequadas)”*.

- ◆ Ser da exclusiva competência da autoridade de supervisão, supervisionar o cálculo dos rácios de capital do NB e determinar a sua correção.
 - ◆ Esse cálculo ter sido efetivamente supervisionado pelo BCE.
 - ◆ Ter a equipa conjunta de supervisão (*Joint Supervisory Team – JST*) conhecimento do procedimento, iniciado pelo FdR em 2018, de solicitar ao Departamento de Supervisão Prudencial (DSP) do Banco de Portugal (BdP), como Autoridade Nacional competente e no âmbito dessa JST, a confirmação dos requisitos de capital aplicáveis ao NB em cada ano, bem como de cada pedido de pagamento corresponder ao montante necessário para colocar os rácios de capital do NB nos níveis estabelecidos no ACC.
 - ◆ Corresponder o pedido (598.311.568 euros) relativo às contas do exercício de 2020 ao valor necessário para colocar o rácio CET 1 do NB em 12% (nível estabelecido no ACC).
5. Em 26/04/2021, tal como fizera nos processos de pagamento anteriores, o FdR solicitou ao BdP (DSP) que confirmasse “o valor da diferença face aos níveis de capital fixados no Acordo de Capitalização Contingente, a ser suprida pelo acionamento do mecanismo previsto nesse Acordo”.
6. Ainda em 26/04/2021, o BCE responde à solicitação do FdR:
- ◆ Sobre a sua competência em matéria de requisitos de capital, confirma, enquanto autoridade de supervisão prudencial, ter a responsabilidade de assegurar a conformidade com a legislação europeia, incluindo o cálculo dos rácios de capital das instituições de crédito. Para o efeito, supervisiona estas instituições numa base contínua (*ongoing basis*), no âmbito do seu programa de supervisão (*Supervisory Examination Program*) e de acordo com o manual do Mecanismo Único de Supervisão (*Single Supervisory Mechanism*). O programa abrange a supervisão diária e inspeções e investigações específicas, incluindo aos elementos relevantes para o cálculo dos rácios de capital, tais como imparidades e ativos ponderados pelo risco (*Risk Weighted Assets – RWA*). Para cada problema identificado, é atribuído prazo à instituição com esse problema para o resolver, após o qual toma decisões no âmbito do respetivo processo de supervisão, revisão e avaliação (*Supervisory Review and Evaluation Process – SREP*), impondo requisitos quantitativos de capital e requisitos qualitativos na gestão dos riscos, os quais afetam a posição de capital dessa instituição. Na supervisão diária monitoriza as decisões de gestão das instituições com influência na sua posição de capital, através do impacto na demonstração de resultados. Sujeita todas as instituições supervisionadas, a inspeções no local (*on-site inspections*) e, também, a verificações de modelos internos para cálculo dos requisitos de capital (*internal model investigations*).

Comunica as deficiências detetadas às entidades supervisionadas, para estas tomarem medidas corretivas num prazo adequado, o que, em regra, implica aumento de imparidades e RWA, garantindo que são refletidos adequadamente no cálculo da posição de capital.

- ◆ Quanto à confirmação anual dos requisitos de capital do NB, pelo BdP (DSP), declara ter conhecimento do processo, incluindo a confirmação do pagamento solicitado pelo NB para atingir os rácios de capital estabelecidos no ACC. Reporta, ainda, que teve várias rondas de discussão com o NB sobre a posição de capital no final de 2020 e sobre o pedido de 598.311.568 euros apresentado pelo NB como necessário para elevar o rácio de CET 1 para 12%.

7. Em 30/04/2021, o BdP (DSP) responde ao FdR: *“com referência a 31 de dezembro de 2020, o reconhecimento de um montante a receber de 598 311 568 euros associado ao Acordo de Capitalização Contingente, permitiria ao Novo Banco apresentar em base subconsolidada um rácio de fundos próprios principais de nível 1 [CET 1] de 12%, o qual corresponde ao rácio de capital previsto no Acordo de Capitalização Contingente”*. Porém, *“no cálculo dos fundos próprios àquela data de referência o Novo Banco apenas considerou um montante de aproximadamente 432 milhões de euros provenientes da execução do Acordo de Capitalização Contingente, na medida em que excluiu o montante de 166 milhões de euros relacionado com as perdas registadas nas contas de 2020 com a sucursal de Espanha e atualmente em discussão com o Fundo de Resolução. Por esta razão, o rácio de fundos próprios principais de nível 1 [CET 1] reportado pelo Novo Banco é inferior ao nível previsto no Acordo de Capitalização Contingente, situando-se em 11,34%”*. Esta *“comunicação foi previamente articulada com o Banco Central Europeu, nomeadamente com a Joint Supervisory Team, e se encontra alinhada com a comunicação enviada pelo Banco Central Europeu ao Fundo de Resolução a 26 de abril de 2021”*.
8. Em 11/05/2021, o FdR comunica ao Ministro de Estado e das Finanças (MEF) a resposta do BCE.
9. Em 14/05/2021, o FdR e o NB subscrevem a *“Carta relativa ao Anexo de Mapa de Referência ACC” (Letter on the CCA Reference Schedule)* para formalizar o seu acordo com os procedimentos adotados até então *“relativamente ao cumprimento das obrigações de prestação de informação relacionadas com o Mapa de Referência ACC”*. Segundo essa *“Carta”*:
 - ◆ As *“Partes reconhecem que o objetivo do presente entendimento é apenas o de formalizar, por escrito, o seu acordo relativamente aos procedimentos que as Partes têm vindo a adotar até à data, de comum acordo, relativamente ao cumprimento das obrigações de reporte de informação relacionadas com o “Mapa de Referência ACC”, de acordo com a interpretação das Partes quanto à substância do ACC”*.

- ◆ *“O presente acordo em nada altera os termos do ACC, uma vez que o entendimento das Partes sobre o prazo para o reporte da informação prevista na Cláusula 10.1 é o estabelecido nos termos previstos no parágrafo 2 da presente carta”, segundo os quais qualquer “Ficheiro de Reconciliação baseado em quaisquer Contas de Referência, tanto para efeitos da Cláusula 10.1 como da Cláusula 17.1, deverá ser entregue ao FdR imediatamente após as Contas de Referência relevantes serem revistas e certificadas pelo auditor do Novo Banco e devidamente aprovadas por todos os órgãos sociais competentes do Novo Banco, sem prejuízo da entrega de versões preliminares dessas contas ao FdR”.*

10. Em 18/05/2021, é recebida uma comunicação do FdR sobre o *“cumprimento da recomendação contida no parágrafo 276 do Relatório de Auditoria”* sobre o financiamento público do NB (Relatório 07/2021 – 2.ª Secção), recomendação essa que se transcreve *infra*.

“Ao Fundo de Resolução:

Assegurar que o valor a financiar é apropriadamente demonstrado, verificado e validado, antes de ser pago. Para o efeito, o respetivo processo de financiamento deve conter:

- ◆ *Evidência demonstrativa necessária e exigível nos termos da cláusula 17 do Acordo de Capitalização Contingente, incluindo:*
 - a) *Suportes de informação trimestrais (iniciais) preparados pelo Novo Banco no prazo contratual determinado e com a forma e substância formalmente acordadas com o Fundo de Resolução (nos termos das cláusulas 10 e 11).*
 - b) *Demonstração do cálculo do valor a financiar, com as instruções necessárias à sua verificação autónoma por entidades com competência legal para o efeito.*
- ◆ *Declarações comprovativas da verificação integral do valor a financiar pelas entidades responsáveis por essa verificação, juntamente com os suportes de informação trimestrais (finais) resultantes dessa verificação.*
- ◆ *Declaração comprovativa da validação do valor a financiar pelo Fundo de Resolução.”*

11. Ora, apesar de o recomendado visar suprir deficiências, o *“Fundo de Resolução reafirma que os valores dos pagamentos realizados até à data, relativos às contas do NB reportadas a 2017, 2018 e 2019, foram todos apropriadamente demonstrados, verificados e validados previamente à realização do pagamento. Não obstante, imbuído do mesmo espírito de boa colaboração com o Tribunal de Contas que orientou a sua participação na auditoria, o Fundo de Resolução procurou assegurar que, para efeitos do pagamento devido ao Novo Banco em 2021, os elementos especificadamente indicados no Relatório de Auditoria se encontram reunidos”*. Para o efeito, o FdR também enviou dois Anexos e 18 Apêndices.

12. No primeiro desses Anexos e no âmbito do acompanhamento contínuo dos ativos abrangidos pelo ACC e dos atos de gestão do NB com impacto na posição de capital do banco, o FdR reporta ter identificado situações geradoras de 169.298.939 euros de custos e perdas que, no seu entendimento, não mereciam ser cobertos pelo recurso ao mecanismo de capitalização contingente e que, por isso, iriam ser deduzidos ao valor pedido pelo NB. Esses custos e perdas respeitam:
- ◆ ao impacto da perda resultante da decisão de desinvestimento da atividade do NB em Espanha (147.441.939 euros);
 - ◆ à *diferença* entre o valor de registo, nas contas do NB, das participações num conjunto de fundos de reestruturação e o valor estimado pelo auditor do banco para esses ativos (18.000.000 euros);
 - ◆ à *remuneração* variável prevista para os membros do Conselho de Administração Executivo do NB (CAENB) reportada aos exercícios de 2019 (1.997.000 euros)³ e de 2020 (1.860.000 euros).
13. Para além destas deduções, o FdR reporta ainda que, durante o exercício de 2020, se opôs à pretensão do NB de não aplicar as regras transitórias sobre a implementação da norma contabilística IFRS 9, adotadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, em resposta à pandemia COVID-19⁴. Acrescenta que, sem essa oposição, o valor pedido pelo NB, com referência a 31/12/2020, teria aumentado 162 milhões de euros, passando de 598 milhões de euros para 760 milhões de euros⁵.
14. Também em 18/05/2021, o FdR comunica ao MEF que:
- ◆ *“concluídos os procedimentos de verificação e validação que se mostram necessários (...) à realização de pagamentos por parte do FdR, foi confirmado que, com referência a 31 de dezembro de 2020, está verificada a condição que determina a realização de um pagamento por parte do FdR, emergente das cláusulas 3.1 e 3.2 do ACC”;*
 - ◆ *“ao pagamento solicitado pelo NB se deve deduzir o valor de 169.298.939,00 euros, resultantes do somatório de determinadas perdas, valorizações e custos que (...) não merecem a cobertura do mecanismo de capitalização contingente.”*
 - ◆ o valor a pagar ao NB é de 429.012.629 euros;

³ Segundo o FdR: *“uma vez que o respetivo impacto nos fundos próprios, ocorrido nas contas de 2019, não foi suprido, o consumo de fundos próprios resultantes da atribuição de remuneração variável no exercício de 2019 transitou para o exercício de 2020 e agravou, portanto, a insuficiência de capital registada no Novo Banco em 2020”*. Recorde-se que em 2020, como consta do Relatório 7/2021, o FdR deduziu ao montante do pedido do NB, a remuneração variável reportada ao exercício de 2019.

⁴ [Regulamento 2020/873](#).

⁵ Recorde-se que, já em 2019, o FdR se opusera à pretensão do NB de proceder à implementação plena da IFRS 9, abdicando do regime transitório previsto no [Regulamento 2017/2395](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, para reduzir o impacto da introdução da IFRS 9 sobre os fundos próprios. A oposição do FdR deu origem a um litígio entre as partes, submetido a tribunal arbitral, cuja conclusão ([Decisão de 28/10/2021](#)) foi favorável ao FdR.

- ◆ o pagamento “*depende ainda da obtenção do necessário financiamento – a obter previsivelmente junto de um conjunto de instituições de crédito, conforme é do conhecimento do Ministério das Finanças – bem como do cumprimento das exigências aplicáveis à luz das regras orçamentais.*”⁶.
15. Em 21/05/2021, o FdR comunica ao MEF: “*Conforme informação prestada nos contactos regulares que têm sido mantidos com o Ministério das Finanças sobre este assunto [um conjunto de instituições de crédito] manifestaram disponibilidade para a pedido do FdR, conceder um financiamento (...) no montante máximo de 475 milhões de euros*”.
16. Nessa comunicação, o FdR também propõe, para viabilizar o referido financiamento, que fossem alterados os seguintes contratos celebrados entre o Estado e o FdR:
- ◆ Contrato de empréstimo celebrado em 2014, no montante de 3.900 milhões de euros, para dotar o FdR dos recursos financeiros necessários à realização do capital social do NB;
 - ◆ Contrato de empréstimo celebrado em 2015, no montante de 489 milhões de euros, para dotar o FdR dos recursos financeiros necessários à prestação de apoio financeiro à aplicação das medidas de resolução aplicadas ao BANIF – Banco Internacional do Funchal, SA;
 - ◆ Acordo Quadro celebrado em 2017 (*ver §3*);
 - ◆ Contratos de abertura de crédito celebrados em 2017 e 2020 (*ver §3*).
17. Essas alterações visavam equiparar o cumprimento das obrigações de pagamento pelo FdR emergentes do novo contrato de financiamento ao das obrigações estabelecidas para os contratos de empréstimo celebrados pelo FdR com o Estado em 2014 e em 2015 e com instituições de crédito, em 2014⁷, cujo cumprimento prevalece face ao das obrigações decorrentes dos contratos de abertura de crédito emergentes do Acordo Quadro⁸.

⁶ Aludindo ao facto de não dispor das autorizações necessárias para executar os atos necessários para pagar ao NB, face à aprovação na Assembleia da República, em 26/11/2020, de uma alteração à proposta de lei do Orçamento do Estado para 2021 apresentada pelo Governo, que eliminou a autorização de despesa conferida ao FdR para pagar ao NB o valor referente às contas do exercício de 2020. Esta alusão foi expressa em carta de 20/05/2021 dirigida pelo FdR ao MEF.

⁷ No montante de 700 milhões de euros, destinado ao financiamento parcial da realização de capital social do NB e ao pagamento dos primeiros vencimentos dos juros devidos nos termos do empréstimo concedido pelo Estado em 2014. A alteração deste contrato, semelhante às alterações dos contratos celebrados entre o Estado e o FdR foi, também, objeto do novo contrato de financiamento celebrado entre o FdR e as instituições de crédito.

⁸ O cumprimento do novo contrato concorre *pari passu* com o das obrigações do FdR emergentes dos contratos de 2014 e 2015, prevalecendo, tal como estes já prevaleciam, sobre as responsabilidades emergentes dos contratos de financiamento celebrados com o Estado Português ao abrigo do Acordo Quadro, que apenas poderão ser satisfeitas após o FdR ter pago todos os montantes devidos por aqueles empréstimos. Todos os empréstimos devem ser reembolsados até 2046, sem prejuízo das regras de prevalência e da opção de reembolso antecipado e de prorrogação de maturidade na medida necessária para garantir a capacidade do Fundo em cumprir integralmente as suas obrigações com base nas suas receitas regulares e sem necessidade de recurso a contribuições especiais.

18. Em 27/05/2021, é publicada a RCM 63-A/2021⁹ para “*criar as condições orçamentais e administrativas necessárias para que o FdR possa cumprir as suas obrigações contratuais, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 44.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, e, assim, assegurar o respeito pelos compromissos internacionais do Estado, em nome da estabilidade financeira*”. Esta RCM:
- ◆ Autoriza as alterações propostas aos contratos celebrados entre o Estado Português e o FdR;
 - ◆ Delega no MEF a outorga das alterações aos contratos, em representação do Estado Português e com faculdade de subdelegação, bem como a prática dos demais atos administrativos e orçamentais necessários à execução da operação de financiamento.
19. Sobre a obtenção do financiamento pelo FdR¹⁰ consta da RCM 63-A/2021: “*um conjunto de instituições financeiras nacionais disponibilizou-se a financiar o Fundo de Resolução, em condições que este considera adequadas, aumentando, assim, a participação do setor bancário no financiamento direto ao Fundo de Resolução. Este financiamento bancário dispensa, assim, um empréstimo do Estado ao Fundo de Resolução, reduzindo a necessidade de emissões de dívida pública durante o atual contexto pandémico*”.
20. Em 27/05/2021 foram celebrados, entre o FdR e o NB, dois acordos que consubstanciam:
- ◆ Alteração do ACC, para atribuir ao FdR o direito de beneficiar, no termo do Acordo, dos valores, líquidos de eventuais responsabilidades, que venham a ser recuperados pelo NB, junto do Banco Económico, no montante que exceda o respetivo valor contabilístico, líquido de imparidades, à data de 31/12/2020 (as quais ascendiam a 90% do crédito em dívida).
 - ◆ Clarificação do tratamento a dar aos pedidos indemnizatórios submetidos ao FdR, ao abrigo do contrato de compra e venda do NB, esclarecendo que os pedidos com registo das respetivas perdas nas contas, até 2020, se consideram pagos, na medida em que a perda registada nessas contas, se tenha repercutido no mecanismo de capitalização contingente¹¹, bem como da execução a dar à cláusula do Acordo Parassocial, segundo a qual a participação do acionista privado no NB não é reduzida por efeito do aumento de capital resultante da conversão dos direitos detidos pelo Estado, nos termos do Regime Especial aplicável aos Ativos por Impostos Diferidos (REAID), aprovado pela Lei 61/2014, de 26/08.
21. Em 31/05/2021 é:

⁹ [RCM 63-A/2021](#).

¹⁰ Através de empréstimo concedido por várias instituições bancárias ao invés de empréstimo obtido do Estado.

¹¹ Os valores em causa só darão origem a um pagamento por parte do FdR se o limite estabelecido no ACC for ultrapassado. Com base nesta clarificação, o FdR reverteu a provisão por ele constituída para neutralização de efeitos negativos de decisões, decorrentes do processo de resolução, resultantes em responsabilidades para o NB.

- ◆ Aprovada¹² e celebrada a adenda aos contratos celebrados entre Estado Português e FdR.
- ◆ Celebrado o contrato de abertura de crédito entre FdR e sete instituições de crédito nacionais até ao montante máximo de 475 milhões de euros, destinado a dotar o FdR com os recursos financeiros necessários ao cumprimento das obrigações emergentes do ACC nos anos de 2021 e 2022, com data de vencimento em 2046 e remunerado à taxa de juro correspondente ao custo de financiamento da República, acrescida de uma margem de 0,15%, a qual será revista a cada período de cinco anos¹³.
- ◆ Autorizadas pelo MEF¹⁴ as alterações orçamentais necessárias à execução, em 2021, do empréstimo de 429.012.629 euros e à realização da despesa no mesmo valor pelo FdR, condicionando, porém, 112 milhões de euros de despesa, ao esclarecimento pelo FdR de uma questão¹⁵ suscitada pela auditoria especial determinada pela Lei 15/2019, de 12/02, sobre o pagamento efetuado pelo NB em maio de 2020 referente ao exercício de 2019.

22. Em 02/06/2021, a Comissão Diretiva do FdR (CDFR) delibera:

- ◆ Deduzir, ao valor pedido pelo NB, os 169.298.939 euros referentes às parcelas *supra* identificadas (*ver §12*);
- ◆ Pagar 317.012.629 euros ao NB, o que veio a suceder em 04/06/2021¹⁶;
- ◆ Esclarecer a questão suscitada pela auditoria especial e verificar a condição prevista no despacho do MEF, de 31/05/2021, para pagar 112 milhões de euros de despesa.

23. Em junho de 2021, o NB interpõe uma providência cautelar para receber de imediato os 112 milhões de euros¹⁷ e, em 05/08/2021¹⁸, dá início a novo processo arbitral para resolução dos litígios com o FdR relativos à dedução de 147.441.939 euros (decisão de desinvestimento da atividade do NB em Espanha) e de 18 milhões de euros (valorização das participações do NB num conjunto de fundos de reestruturação)¹⁹, bem como à adesão às regras transitórias da implementação da IFRS 9.

¹² Despacho 106/2021/MEF.

¹³ A este respeito, a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, IGCP, emitiu parecer favorável, concluindo que “o custo de financiamento resultante do contrato de abertura de crédito é aceitável, comparativamente ao custo de financiamento da República”

¹⁴ Despacho 109/2021/MEF.

¹⁵ Referente à opção do NB de não aplicar a política de contabilidade de cobertura aos instrumentos financeiros derivados contratados para cobrir risco de taxa de juro resultante da exposição a obrigações de dívida soberana de longo prazo.

¹⁶ Comprovativo de pagamento e [Comunicado do FdR](#).

¹⁷ [Comunicado do NB](#) e requerimento da providência.

¹⁸ Resposta do FdR à auditoria.

¹⁹ Apenas aceita a dedução das parcelas referentes às remunerações variáveis.

24. Em 27/07/2021 é aprovado o relatório final da Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar (CEIP) às Perdas Registadas pelo Novo Banco e Imputadas ao Fundo de Resolução²⁰.
25. Em 28/10/2021, o Tribunal Arbitral decide, a favor do FdR, o litígio com o NB sobre a aplicação do regime transitório da IFRS 9.
26. Em outubro de 2021, o FdR transmite ao NB que a entidade (Oliver Wyman) com a função de Agente de Verificação (AV) deverá ser substituída, a partir das contas de 31/12/2021²¹. Em 30/10/2021, esta entidade comunica a intenção de renunciar àquela função, sem prejuízo da verificação intercalar reportada às contas de junho de 2021²². O FdR também inicia o processo de aquisição de serviços de auditoria externa, para os seus exercícios de 2021 e 2022, com o convite a sete entidades para apresentar proposta, nas quais não se inclui a Ernst & Young Audit & Associados SROC, SA²³.
27. Em 06/12/2021, o supervisor determina ao NB que, face à incerteza²⁴ associada ao pagamento de futuras chamadas de capital ao abrigo do ACC, a partir do 4.º trimestre de 2021 tais chamadas apenas fossem reconhecidas como instrumentos de fundos próprios principais de nível 1 (CET1), para efeitos do cálculo de fundos próprios regulamentares, após o respetivo pagamento, e não, como até então, com base no montante pedido. Em 07/12/2021, o NB informa o mercado²⁵ que se tal determinação “estivesse em vigor em setembro de 2021, os rácios de capital seriam: i) Fundos Próprios Principais de Nível 1 (CET1) de 10,62%, ii) Tier 1 de 10,63%; e iii) Solvabilidade de 12,52%.” e não de 10,89% (CET 1), 10,89% (Tier 1) e 12,78% (Solvabilidade)²⁶.
28. Em 15/12/2021²⁷, é aprovado um aumento de capital do NB, a favor do Estado Português, decorrente dos direitos de conversão relativos ao ano fiscal de 2015, emitidos ao abrigo do REAID. Do comunicado do NB sobre essa operação consta que o “*aumento de capital do novobanco é realizado na modalidade de incorporação de reservas e no montante de 154.907.314 € (...) através da emissão de 154.907.314 (...) novas ações ordinárias representativas de 1,56% do seu capital social. (...) O capital social do novobanco fixa-se, assim, no valor de 6.054.907.314 €*”.

²⁰ [Ordem do dia](#) e [Relatório](#).

²¹ Resposta do FdR à auditoria.

²² Da resposta do FdR à auditoria consta: “a nova entidade a designar para o exercício das funções de Agente de Verificação encarregar-se-á de realizar o exercício respeitante às contas anuais de 2021, prevendo-se que venha a iniciar funções até 1 de março de 2022”.

²³ Resposta do FdR à auditoria com documentação recebida em 22/02/2022.

²⁴ O supervisor evoca o atraso na aprovação da Lei do Orçamento do Estado para 2022, a incerteza associada ao desfecho dos processos de arbitragem que opõem o NB ao FdR, a possibilidade de o FdR contestar o pedido de pagamento referente ao exercício de 2021 e a realização de nova auditoria pelo Tribunal de Contas.

²⁵ [Comunicado do NB](#).

²⁶ Comité de Gestão de Capital, Ativos e Passivos - *NB Group solvency – September 2021*, disponibilizado pelo FdR.

²⁷ [Comunicado do NB](#).

29. Por efeito dos acordos celebrados para a venda de 75% do capital social do NB, só a participação do FdR é diluída com este aumento de capital, passando a 23,44% do capital social.
30. Em 21/12/2021, a CDFR delibera pagar 112 milhões de euros ao NB, por entender estar verificada a condição do despacho do MEF, de 31/05/2021, que autorizou as alterações orçamentais. A decisão é comunicada ao MEF e o valor é pago em 23/12/2021, finalizando o procedimento de pagamento ao NB respeitante às contas de 2020²⁸.
31. Na atividade do NB em 2021 destaca-se a venda da atividade em Espanha²⁹, em 30/11/2021, bem como a venda de duas carteiras de créditos não produtivos, o Projeto Orion, em 23/12/2021³⁰, e o Projeto Harvey, em 27/12/2021³¹. Dos comunicados do NB sobre essas operações, consta que a primeira não tem *“impacto material no resultado líquido esperado de 2021”*, repercutindo-se, antes, num *“incremento da posição de capital em cerca de 40 bps no Common Equity Tier 1 [CET 1] ratio de 10,9% a 30 de setembro de 2021”*, e que as segundas terão impacto marginal na posição de capital do NB e na demonstração de resultados de 2021³², mas impacto relevante na redução no montante de crédito não produtivo (*Non Performing Loans - NPL*) do NB permitindo *“executar a sua estratégia de convergência para a média da UE”*.
32. Em 31/12/2020, a evolução do valor contabilístico líquido da carteira de ativos sujeita ao ACC (então 1.387 milhões de euros), face a 30/06/2016 (7.837 milhões), devia-se a aumentos (1.301 milhões) e reduções (por perdas de 3.929 milhões e realizações de 3.820 milhões) do valor dessa carteira. Das perdas (imparidades e outras), acrescidas do custo de financiamento da carteira (376 milhões), de outros custos (1,5 milhões) e do *LME Shortfall* (60 milhões), e deduzidas dos pagamentos do FdR em 24/05/2018 (792 milhões), 06/05/2019 (1.149 milhões) e 06/05/2020 (1.035 milhões), resultavam perdas líquidas acumuladas, entre 1.365 e 1.391 milhões³³, superiores aos 598 milhões de défice de capital (pelo rácio ser de 9,59% quando, nos termos do ACC, deveria ser de 12%). Sendo menor, este foi o quarto valor solicitado pelo NB ao FdR (que pagou 429 milhões).

²⁸ [Comunicado do FdR](#).

²⁹ [Comunicado do NB](#).

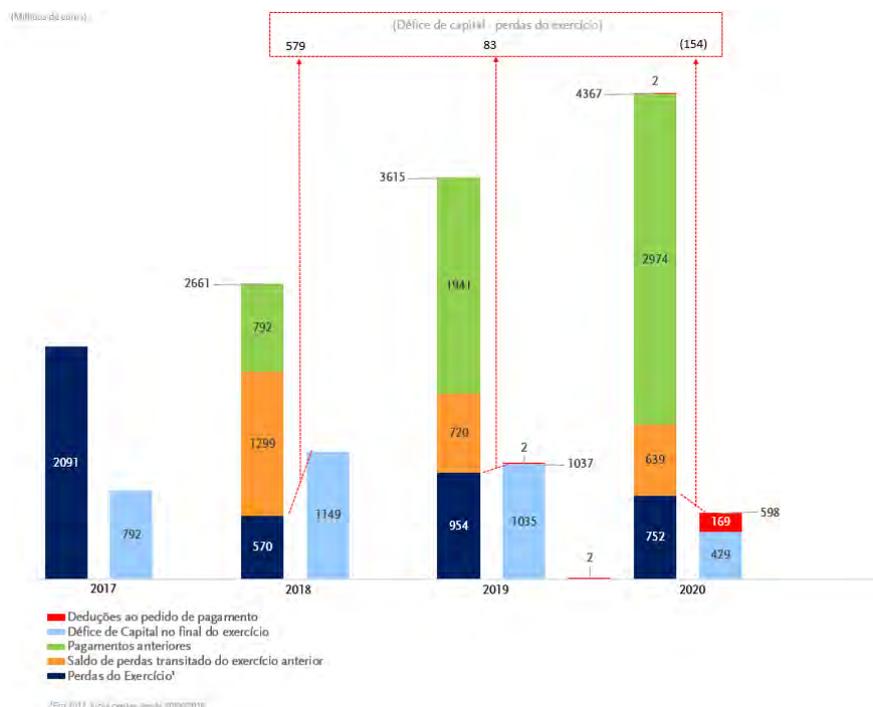
³⁰ [Comunicado do NB](#).

³¹ [Comunicado do NB](#).

³² Perda de meio milhão de euros (Projeto Orion, ganho de 3,9 milhões; Projeto Harvey, perda de 4,4 milhões) - [Comunicado do NB](#).

³³ Consta do relatório do AV que esta variação se deve à existência de custos objeto de discussão entre as partes sobre se devem ou não ser incluídos no ACC (7,3 mil euros relativos a uma auditoria especial; 2,8 mil euros relativos a serviços de consultoria; 9,1 mil euros relativos a uma provisão relacionada com a venda da GNB Vida; e 7,4 mil euros de custos impostos pelo projeto Nata I) – Relatório do AV 2020, páginas 6, 9,11, 37 e 38. Esta informação é, também, confirmada na Comunicação do FdR – Anexo 1, página 10.

Figura 1 – Aplicação do Mecanismo de Capital Contingente



Fonte: NB e FdR

A – Perdas do Exercício / B – Déficit de Capital no final do exercício / C – Pagamentos anteriores

D – Saldo de perdas transitado do exercício anterior / $D(i) = A(i) + D(i-1) - B(i)$ / $C(i) = C(i-1) + B(i)$

33. Em 22/02/2022, o NB disponibiliza ao FdR uma segunda versão preliminar das suas demonstrações financeiras relativas ao exercício de 2021³⁴, com o resultado líquido positivo de 184 milhões de euros e tendo subjacente o pedido de pagamento de 213 milhões de euros a realizar pelo NB, ao abrigo do ACC (incluindo 169,3 milhões de euros deduzidos pelo FdR ao pagamento em 2021 reportado a 2020).
34. Em 09/02/2022, o NB comunica ao FdR que perspetiva constituir uma provisão de 115,8 milhões de euros por uma contingência fiscal decorrente de alterações ao Código do Imposto Municipal sobre Imóveis e ao Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, introduzidas pela Lei do Orçamento de Estado 2021³⁵, face ao risco de a Autoridade Tributária vir a considerar que o NB é dominado ou controlado, ainda que indiretamente, por entidade (a Lone Star que, através da Nani Holdings, SGPS, detém 75% do capital social do NB) com domicílio fiscal em jurisdição com regime fiscal mais favorável³⁶.

³⁴ Ainda sujeitas a trabalhos de encerramento e a auditoria/certificação legal.

³⁵ Artigos 392.º e 394.º da [Lei 75-B/2020, de 31/12](#).

³⁶ Portaria 150/2004, de 13/02.

35. Em 17/02/2022³⁷, o NB apresenta novo pedido ao tribunal arbitral, que acresce ao processo iniciado em 05/08/2021 (*ver §23*), agora para o FdR pagar 4,9 milhões de euros de juros de mora, por alegado atraso no pagamento de 112 milhões de euros, em 23/12/2021, que, no entender do NB, eram devidos desde 07/05/2021³⁸, bem como a indemnização dos danos (então por quantificar) causados pela conduta do FdR na sua posição de capital e nas suas necessidades de financiamento.
36. Em 22/02/2022, o FdR pede ao NB esclarecimentos, sobre as contas preliminares e a perspetiva de constituir a provisão para contingência fiscal, e análises fundamentadas do revisor oficial de contas do NB sobre várias questões. E reporta à auditoria que *“está a analisar especificamente esta questão [a da provisão], antevendo-se que haverá fundamento para refutar por completo a cobertura, pelo mecanismo de capitalização contingente, dos impactos no capital advenientes daquela contingência fiscal”*.
37. Em 09/03/2022³⁹, o NB divulga os resultados do exercício de 2021 e o valor a pedir ao FdR no âmbito do ACC, 209 milhões de euros, por ter uma posição de capital em matéria de fundos próprios principais de nível 1 (11,1%) inferior à definida no ACC (12%). No mesmo dia, o FdR⁴⁰ anuncia que *“não é devido qualquer pagamento relativamente às contas do exercício de 2021”*. Não obstante, em 28/03/2022, o NB envia o pedido de pagamento ao FdR.
38. O défice de capital pago pelo FdR, nos termos do ACC, é, no essencial, influenciado pelos resultados líquidos do exercício do NB, SA, e pelas reservas e resultados transitados⁴¹ do Grupo NB (*ver 3.1*). A **tabela seguinte** regista a evolução da composição do capital próprio, desde o exercício de 2016.

³⁷ Documentação recebida do FdR em 22/02/2022.

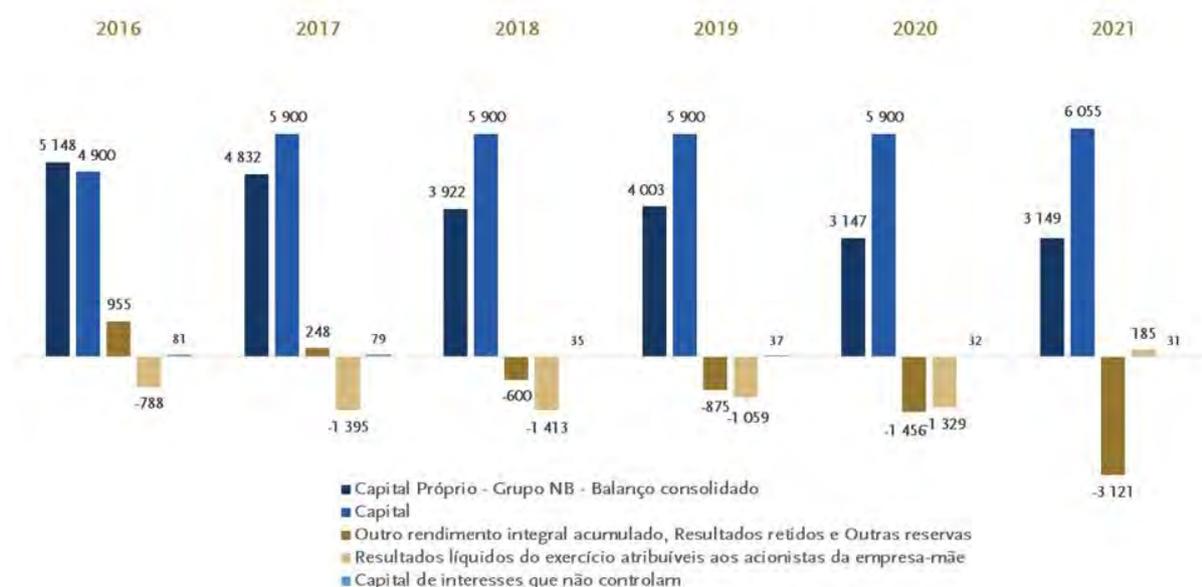
³⁸ Trinta dias após a apresentação ao FdR do seu pedido de pagamento.

³⁹ [Divulgações de Resultados de 2021](#).

⁴⁰ Através de órgãos de comunicação social, por exemplo: *“Fundo de Resolução não vê razão para dar mais 209 milhões ao Novo Banco”*.

⁴¹ Corresponde às contas de “Outro rendimento integral acumulado, Resultados retidos e Outras reservas”.

Figura 2 – Composição do Capital Próprio do Grupo NB - Balanço consolidado



Fonte: Relatórios e Contas do NB

39. Entre 24/05/2018 e 31/12/2021, o FdR pagou 3.405 milhões de euros ao NB, ao abrigo do ACC. O Estado/Administração Central continua a ser a principal fonte de financiamento, através:
- ◆ Do empréstimo de 2.130 milhões de euros ao FdR.
 - ◆ Da contribuição extraordinária do setor bancário (receita do Estado consignada ao FdR).
 - ◆ Das contribuições das instituições participantes no FdR (receita da Administração Central).

Tabela 1 – Pagamentos realizados ao NB e fontes de financiamento

	Pagamento em 24/05/2018	Pagamento em 06/05/2019	Pagamento em 06/05/2020	Pagamento em 04/06/2021	Pagamento em 23/12/2021	Unid.: euros
Financiamento do NB pelo FdR nos termos do ACC celebrado em 18/10/2017	Incidência de 30/06/2016 a 31/12/2017	Incidência de 01/01/2018 a 31/12/2018	Incidência de 01/01/2019 a 31/12/2019	Incidência de 01/01/2020 a 31/12/2020	Incidência de 30/06/2016 a 31/12/2020	Pagamentos de 2018 a 2021
Valor pago pelo FdR ao NB	791 694 980,00	1 149 295 109,00	1 035 015 612,00	317 012 629,00	112 000 000,00	3 405 018 330,00
Empréstimos concedidos pelo Estado ao FdR	430 000 000,00	850 000 000,00	850 000 000,00			2 130 000 000,00
Empréstimos concedidos por Bancos ao FdR ⁽¹⁾				317 012 629,00	112 000 000,00	429 012 629,00
Aplicação de saldos de gerência do FdR para pagamentos ao NB	361 694 980,00	299 295 109,00	185 015 612,00			846 005 701,00

(1) Ao abrigo do contrato de abertura de crédito até ao montante de €475.000.000, a utilizar até 31/12/2022. Montante disponível em 2022: €45.987.371,00

2. TERMOS DE REFERÊNCIA

40. Em 17/06/2020, ao abrigo da norma da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)⁴², que estatui a solicitação anual pela Assembleia da República ao Tribunal de Contas da auditoria de dois organismos no âmbito do controlo da execução orçamental, a Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças decide solicitar duas auditorias ao Tribunal.
41. Em 14/10/2020, a mesma Comissão Parlamentar decide solicitar ao Tribunal o alargamento do objeto de uma das auditorias pedidas em junho, para abranger *“as operações e os atos de gestão que estiveram na origem e levaram à necessidade de transferência de verbas do Fundo de Resolução para o Novo Banco”*, com precedência sobre outras auditorias antes solicitadas, atendendo à sua manifesta urgência (iminência de novo financiamento pelo FdR).
42. Para o efeito, essa Comissão invoca os quase 3 mil milhões de euros transferidos do FdR para o NB, ao abrigo do mecanismo de capital contingente, valor que poderia aumentar em 2021 face ao teto máximo fixado nesse mecanismo (3.890 milhões de euros), o largo consenso parlamentar para solicitar a uma entidade pública independente uma auditoria para avaliar condições e factos na origem das injeções de capital do FdR no NB e ter essa auditoria especial relevância e oportunidade, sendo de manifesto interesse público conhecer o seu resultado antes de qualquer eventual transferência de novas verbas do FdR para o NB.
43. O pedido efetuado admitia a realização da auditoria por fases, *“no alto critério do Tribunal”*, com divulgação de resultados por etapas.
44. Em 25/02/2021, o Plenário da 2.^a Secção aprovou o Plano Global de Auditoria (PGA) ao Financiamento Público do NB, atribuindo prioridade ao exame do processo de financiamento do NB pelo FdR, ao abrigo do ACC celebrado entre ambos em 18/10/2017, com foco nos seus elementos essenciais, os processos de pagamento instruídos para validar cada valor pedido pelo NB e suportar a deliberação da CDFR sobre o respetivo valor a financiar, e definindo 30/04/2021 como data limite para esse exame.
45. O exame culminou com a aprovação pelo Plenário da 2.^a Secção, em 29/04/2021, do Relatório da Auditoria ao Financiamento Público do Novo Banco (Relatório 7/2021) e, como solicitado, antes do pagamento de 317.012.629 euros pelo FdR ao NB, realizado em 04/06/2021.

⁴² Aprovada pela Lei 151/2015, de 11 de setembro, com as alterações subsequentes.

46. No mesmo PGA, a prioridade seguinte era desenvolver o exame do processo de financiamento para dar resposta às questões colocadas pela Comissão Parlamentar, incluindo avaliar o processo de pagamento do FdR ao NB em 2021. Para o efeito, em 30/09/2021, o Plenário da 2.^a Secção aprovou o PGA à Gestão do Novo Banco com Financiamento Público, com foco nas operações e demais atos de gestão do NB até 31/12/2020, com financiamento público pago pelo FdR ao abrigo do ACC, sem prejuízo da apreciação de outras operações ou atos de gestão antecedentes ou supervenientes, que fossem pertinentes para a opinião a emitir.
47. Nos termos do artigo 2.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁴³, o FdR e o NB estão sujeitos à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas, com a exceção prevista para o FdR, no n.º 7 do artigo 54.º da Lei Orgânica do Banco de Portugal (LOBP)⁴⁴, de não sujeição nem à fiscalização prévia, nem à fiscalização sucessiva das matérias relativas à participação no desempenho das atribuições cometidas ao Sistema Europeu de Bancos Centrais, e, para o NB, com o âmbito definido no n.º 3 do citado artigo da LOPTC, por ter participação de capitais públicos (25% do capital social do NB é detido pelo FdR) e ser beneficiário de dinheiro público (financiamento do FdR através do mecanismo de capital contingente), na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da sua aplicação. Como consta do Relatório 7/2021, o que tem vindo a ser pago é o défice de capital (*CCA Capital Shortfall*)⁴⁵ resultante da atividade geral do NB e não apenas das perdas verificadas nos ativos do ACC, pelo que qualquer ato de gestão do NB é suscetível de exame pela auditoria.
48. Em 30/09/2021, o Plenário da 2.^a Secção do Tribunal de Contas aprova o plano global da presente auditoria, com os termos de referência que se enunciam de seguida.
49. Objeto – Operações e demais atos de gestão do NB até 31/12/2020, com financiamento público pago pelo FdR, ao abrigo do ACC celebrado por ambos em 18/10/2017, sem prejuízo da apreciação de outra evidência (como operações ou demais atos de gestão do NB antecedentes ou supervenientes) que seja pertinente para a opinião a emitir.
50. Objetivo – Avaliar se a gestão do NB com financiamento público salvaguarda o interesse público, o que, para o Tribunal e nos termos solicitados pela Assembleia da República, significa otimizar (minimizar) o recurso a esse financiamento através da verificação das condições seguintes:

⁴³ Aprovada pela Lei 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes.

⁴⁴ Aprovada pela Lei 5/98, de 31 de janeiro, com as alterações subsequentes.

⁴⁵ Sobre o défice de capital, *ver* 3.2.

- ◆ Adequada avaliação e valorização contabilística dos ativos.
 - ◆ Adequado reconhecimento de perdas nos ativos, por imparidade.
 - ◆ Venda de ativos sem prejudicar o balanço do banco (sem perdas).
 - ◆ Inexistência de conflitos de interesses e de complacência.
 - ◆ Inexistência de práticas destinadas a acionar o mecanismo de capital contingente.
 - ◆ Eficaz controlo público (incluindo acatar o recomendado pelo Tribunal de Contas).
51. Incidência – Desde a data de referência inicial⁴⁶ do ACC (30/06/2016) até 31/12/2020, sem prejuízo da apreciação de factos antecedentes (como a valorização dos ativos em 2014) ou supervenientes (como a gestão do NB, em 2021, por constituir risco de novo acionamento do mecanismo de capital contingente) que forem pertinentes para a opinião a emitir.
52. Entidades Auditadas – O NB, por ser a entidade responsável pela gestão com financiamento público (o conjunto de operações e demais atos com impacto no valor a financiar ao abrigo do ACC), e o FdR, pela sua função de controlo público dessa gestão e do seu financiamento (incluindo acatar o recomendado pelo Tribunal de Contas), sem prejuízo do exame da intervenção de outras entidades, que seja pertinente para a opinião a emitir (como BdP, Ministério das Finanças, Agente de Verificação e Comissão de Acompanhamento).
53. Metodologia – Aplicação de métodos e técnicas constantes dos manuais de auditoria do Tribunal de Contas para recolha de evidência de auditoria (considerando normas internacionais geralmente aceites), designadamente através de questionários, de análises documentais, de ficheiros de dados, de entrevistas a responsáveis e do exame das respostas.
54. Critérios – Os principais referenciais legais são as normas aplicáveis do Regime Geral de Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF)⁴⁷, do Regulamento do FdR⁴⁸, da LEO, do ACC e demais acordos celebrados no âmbito da venda de 75% do capital social do NB concluída em 18/10/2017. Foram também consideradas as decisões pertinentes, designadamente do Estado Português (incluindo compromissos assumidos com a CE) do BCE e da CE, sobre redução de ativos não produtivos, assim como normas sobre gestão de ativos, conflitos de interesse e identificação de beneficiários efetivos, além de referências bibliográficas técnicas e académicas e de resultados de anteriores ações de controlo do Tribunal, sobretudo o Relatório de Auditoria 7/2021 – 2.^a Secção.

⁴⁶ Não obstante ter entrado em vigor à data da sua celebração (18/10/2017), o ACC tem eficácia retroativa a 01/07/2017 (cláusula 2), desde logo, ao determinar que o "Valor de Referência Inicial" dos respetivos ativos é o registado em 30/06/2016 (cláusula 1, "Starting Reference Value").

⁴⁷ Aprovado pelo [Decreto-Lei 298/92](#), de 31/09, com as alterações subsequentes.

⁴⁸ Aprovado pela [Portaria 420/2012](#), de 15/09.

55. Condicionantes:

- ◆ Inexistência de traduções oficiais da maioria dos documentos redigidos em língua inglesa.
- ◆ Informação pretendida com limitações (face à alegação frequente do NB sobre informação a prestar, por ser necessária à auditoria, não se inserir no âmbito desta, por não se reportar a ativos abrangidos pelo ACC, quando o financiamento público tem vindo a pagar o défice de capital resultante da atividade geral do NB e não apenas das perdas verificadas nos ativos do ACC, pelo que qualquer ato de gestão do NB é suscetível de exame pela auditoria) incluindo a sua prestação incompleta ou intempestiva (com necessidade recorrente de insistência, esclarecimento ou obtenção através de outras fontes).

56. **Audição:** Nos termos e para os efeitos legais, designadamente o exercício do direito a contraditório, o relato foi enviado ao Presidente do Conselho de Administração Executivo do Novo Banco, ao Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução, ao Presidente do Conselho de Administração do Banco de Portugal e ao Ministro das Finanças. As respostas recebidas foram examinadas e tidas em consideração na redação final do relatório. A apreciação que essas respostas suscitam, nomeadamente por expressarem posições discordantes em relação a observações, conclusões ou recomendações de auditoria, constam do Anexo I. Dando total amplitude ao exercício do contraditório, as respostas constam do Anexo II.

Em parte das respostas recebidas, existe pronúncia sobre o que a presente auditoria deveria ou não apreciar. Salienta-se que a delimitação do âmbito e objeto da auditoria foi efetuada tendo em conta o pedido da Assembleia da República e o juízo profissional do Tribunal de Contas, nos termos previamente reportados. Num contexto de controlo financeiro externo e independente, não cabe às entidades auditadas interferir com essa delimitação.

Ao alegar “*ilegitimidade*” da auditoria do Tribunal de Contas, para não prestar informação pretendida ou não a prestar tempestivamente, quando é a lei aplicável a determinar a legitimidade do Tribunal para realizar a auditoria e obter essa informação, o NB confirma a condicionante antes reportada. Aliás, o fundamento material para o Tribunal realizar esta auditoria é a gestão do NB não ter identificado os responsáveis pelas perdas, que obrigaram à injeção de 8.305 milhões de euros de dinheiro público, não ter desencadeado as ações necessárias para imputar essas perdas aos seus responsáveis e não ter conseguido recuperar esse dinheiro. Tendo o NB reiterado, na sua pronúncia, alegações (indevidas) sobre esta matéria, o Tribunal dirige-lhe um conjunto de recomendações complementares das que formulara ao FdR, para assegurar a correção das deficiências detetadas.

3. OBSERVAÇÕES

3.1. FINANCIAMENTO PÚBLICO PRÓXIMO DO PREVISTO

57. Com o objetivo de conseguir o acordo da CE à operação de venda do NB e aos auxílios de Estado nela previstos, o Estado Português assumiu 33 compromissos⁴⁹, repartidos por:

- ◆ Compromissos estruturais, dos quais se destacam:
 - i. Definição do período de reestruturação, até 31/12/2021, prorrogável se, nesta data, não estiver concretizado qualquer um dos compromissos de viabilidade enunciados *infra*.
 - ii. Divisão da atividade do NB em duas partes, a atividade estratégica (associada pelo NB, nos Relatórios e Contas de 2018, 2019 e 2020, ao designado “Banco Recorrente”) e a atividade não estratégica (associada, pelo NB, ao designado “Banco Legado”), incluindo nesta, créditos não produtivos (NPL), imóveis, títulos e certas sucursais.
 - iii. Definição de tetos máximos nos ativos do Banco Legado (em 31/12/2018, 6,3 mil milhões de euros; em 31/12/2019, 4,9 mil milhões de euros; em 31/12/2020, 3,4 mil milhões de euros; e em 31/12/2021, 2,6 mil milhões de euros, excluindo a atividade da GNB Vida e os imóveis detidos para venda), devendo a administração dos respetivos ativos visar a sua alienação, liquidação ou encerramento ordenado, bem como maximizar o seu valor.
 - iv. Desinvestimento da atividade seguradora, a GNB Vida e a GNB Companhia de Seguros, até 31/12/2019.
 - v. Limites de investimento em imóveis da atividade não estratégica e redução anual do valor contabilístico líquido dos mesmos.
 - vi. Redução da exposição ao Banco Económico (anterior BES Angola, SA, durante o período de reestruturação).
- ◆ Compromissos comportamentais e de governação, dos quais se destacam:
 - i. Tetos máximos de remunerações.
 - ii. Proibição de aquisição de ativos, financeiros ou não financeiros, exceto os necessários ou decorrentes da atividade corrente do banco.
 - iii. Proibição de distribuição de dividendos.
 - iv. Não exercício pelo FdR dos direitos decorrentes da sua posição de acionista.
- ◆ Compromissos de viabilidade⁵⁰, dos quais se destacam:
 - i. Definição de metas de redução do número de trabalhadores e de balcões.

⁴⁹ Em anexo à [Decisão CE 2017](#), de 11/10/2017, decisão C (2017) 6896 final.

⁵⁰ Que não seriam aplicados em caso de contingência de força maior fora do controlo do banco.

- ii. Definição de níveis mínimos de rendibilidade durante o período de reestruturação, cujo incumprimento implica a prorrogação deste período, a saber, em 31/12/2021:
 - 757 milhões de euros de rendimento pré-provisão⁵¹ (rendimento líquido de juros mais receitas de taxas menos despesas operacionais);
 - 40% no rácio entre custos operacionais e produto bancário⁵².
- Se não for cumprido qualquer um destes indicadores, o período de reestruturação será prorrogado até 31/12/2022, ou, subsistindo o incumprimento, até à redução adicional do número de balcões e de FTE⁵³, estabelecida para colmatar a situação de incumprimento.
- iii. Implementação de medidas de capitalização, incluindo um mecanismo de capital adicional (“*capital backstop*”) ao estabelecido no ACC, da responsabilidade do Estado Português, se o rácio de capital do NB for inferior aos rácios de capital aplicáveis nos termos Mecanismo Único de Supervisão (MUS)⁵⁴, até ao valor máximo necessário para garantir a viabilidade a longo prazo do NB (1,6 mil milhões de euros) e enquanto durar a reestruturação⁵⁵.
 - iv. Níveis mínimos de provisionamento de perdas para ativos fora do ACC (1,5 mil milhões de euros entre 01/01/2017 e 31/12/2020);
 - v. Implementação de melhores práticas na concessão de créditos, através da alteração de procedimentos respeitantes a exposições a partes relacionadas e à gestão do risco.

O plano de reestruturação, elaborado pela Lone Star, com o objetivo de demonstrar a viabilidade do NB no final do período de reestruturação, visando a não oposição da operação de venda e dos auxílios de Estado pela CE, previa o acionamento do mecanismo de capitalização por montantes próximos dos que se têm verificado.

58. Estes compromissos foram acompanhados por um plano de reestruturação, elaborado pela Lone Star, com o objetivo de demonstrar a viabilidade do banco no final do período de reestruturação e assente em seis pilares, com destaque para o desinvestimento de ativos não estratégicos, como a atividade seguradora, e o fortalecimento do modelo de gestão de riscos, para melhorar a solvência e resiliência do banco.

⁵¹ Na língua inglesa da Decisão CE 2017 “*Pre-provision income*”.

⁵² Na língua inglesa da Decisão CE 2017 “*Cost-to-income ratio*”. Este compromisso não é exigível se a média do rácio no sistema bancário português, divulgada pelo BdP, se deteriorar mais de 5%.

⁵³ Do inglês “*Full Time Equivalent*”.

⁵⁴ Na sequência do processo (anual) de análise e avaliação para fins de supervisão (“*Supervisory Review and Evaluation Process*”, SREP).

⁵⁵ Verificando-se o incumprimento dos rácios de capital determinados pelo MUS, o mecanismo de capital adicional está, ainda, dependente do esgotamento de outros instrumentos de financiamento privados, como a implementação, pelo NB, de medidas de restauração desses rácios, e o financiamento pelo acionista privado (§§278 a 285 da [Decisão CE 2017](#) e compromisso #30 do Estado Português).

59. Esse plano incluía uma estratégia de redução de ativos não produtivos e projeções financeiras que, no cenário base, previam perdas (“*risk costs*”) de 6 mil milhões de euros entre 2017 e 2021, dos quais 4 mil milhões de euros em ativos do ACC⁵⁶. Também previa capitalizar o NB no “pior caso” (“*worst case*”), tomado pela CE como cenário base (“*baseline scenario*”) ⁵⁷, em 3,3 mil milhões de euros.

Tabela 2 – Plano de Reestruturação (cenário base da CE)

	Unid.: milhões de euros					
	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Perdas (“ <i>Risk costs</i> ”)	-1 923	-1 318	-1 259	-1 306	-198	-6 004
<i>das quais em ativos ACC</i>	-1 430	-851	-851	-851	0	-3 983
Capitalização ACC	968	1 025	971	341	0	3 305

Fonte: Decisão CE 2017

60. Os outros cenários do plano de reestruturação, menos e mais adversos, previam a capitalização pelo FdR, em 2,0 e 3,7 mil milhões de euros ⁵⁸, respetivamente. Mas a CE admitiu um cenário ainda mais adverso, em que o limite máximo de financiamento ao abrigo do ACC (3,9 mil milhões de euros) só cobriria perdas com ativos do ACC, sendo insuficiente para cobrir perdas com outros ativos⁵⁹. Até 31/12/2021, o valor pago pelo FdR ao NB, ao abrigo do ACC e para os exercícios de 2017 a 2020, atinge 3,4 mil milhões de euros e já ultrapassa o estimado no cenário base da CE, além de estarem em litígio mais 327 milhões, que o NB quer receber e o FdR entende não serem devidos.

Tabela 3 – Litígios entre FdR e NB (ACC)

				Unid.: euros
Assuntos em litígio	Montante	Exercício	Motivo	
Desinvestimento da atividade do NB em Espanha	147 441 939,00	2020	Não aceite pelo FdR; abatido ao pedido de pagamento do NB de 2020	
Diferenças de valorização das participações nos Fundos de Reestruturação	18 000 000,00	2020		
IFRS 9 - Regulamento (UE) 2020/873 (1)	161 634 404,00	2020	Considerando a oposição do FdR à opção do NB, este montante não foi incluído no pedido de pagamento do NB de 2020, sem prejuízo do recurso a tribunal arbitral	
Total	327 076 343,00			
Valor pago pelo FdR (até 31/12/2021, data do último pagamento efetuado)	3 405 018 330,00			
Limite máximo do ACC (Cláusula 4.ª)	3 890 000 000,00			
Montante suscetível de ser utilizado ao abrigo do ACC	484 981 670,00			

(1) - Montante estimado à data da apresentação do pedido de pagamento pelo NB, 07/04/2021

Fonte: Pedido de Pagamento NB de 07/04/2021 e Deliberação da CDFdR

⁵⁶ §§84-97 da [Decisão CE 2017](#).

⁵⁷ Porque esse cenário é utilizado pela CE como cenário base para a elaboração do seu próprio cenário, a seguir referido.

⁵⁸ §96 da [Decisão CE 2017](#).

⁵⁹ §§224 e 239 da [Decisão CE 2017](#). O cenário da CE, mais adverso do que qualquer um dos apresentados pelo comprador, teve por base uma avaliação realizada pela CE à qualidade dos ativos (§§225 a 239 da Decisão) e a assunção de pressupostos mais conservadores do que os considerados pelo comprador (§§272 a 285 da Decisão) e exigiu da parte do Estado Português o compromisso, já referido, de, até ao final do período de reestruturação, disponibilizar capital adicional (“*capital backstop*”), no montante de 1,6 mil milhões de euros.

61. Em 28/03/2022⁶⁰, o NB estava ainda a analisar a opção de requerer a anulação da sentença do Tribunal Arbitral⁶¹, favorável ao FdR, que rejeitara pagar 169 milhões de euros⁶², por resultarem da decisão do NB em prescindir do regime transitório para introdução da IFRS 9. A soma deste valor com os 327 milhões de euros, já referidos, esgota o limite máximo de capitalização previsto no ACC.
62. O NB pede o pagamento de 209 milhões de euros, para o exercício de 2021, quando, já no Plano de Médio Prazo 2021-2023 (MTP)⁶³ do NB⁶⁴, tinha sido previsto pedir 150 milhões de euros e outros documentos de 2021⁶⁵ projetavam o recebimento de 63 milhões de euros reportados ao exercício de 2021 acrescidos dos valores não pagos pelo FdR relativos ao exercício de 2020.
63. Assim, o acionamento do mecanismo de capitalização contingente, por montantes próximos dos que se têm vindo a verificar, era expectável pelos intervenientes na operação de venda, Governo Português, BdP e comprador, confirmando a conclusão do Relatório de Auditoria 7/2021 – 2.^a Secção: *“Faltou transparência na comunicação do impacto da Resolução do Banco Espírito Santo e da Venda do Novo Banco na sustentabilidade das finanças públicas”*.
64. Com efeito, o Governo anunciou, em 31/03/2017⁶⁶, que não *“existir[ia] impacto direto ou indireto nas contas públicas, nem novos encargos para os contribuintes”* e que o *“necessário reforço de capital [seria] integralmente assegurado pelo investidor privado e eventuais responsabilidades futuras não recaí[riam] sobre os contribuintes, mas sobre os bancos que asseguram o capital do Fundo de Resolução”*. Ora, o impacto estimado nas contas públicas era conhecido e, como observado na auditoria anterior, *“não foi minimizado o impacto na sustentabilidade das finanças públicas, nem reduzido o risco moral, com 2.976 milhões de euros de despesa pública, que acresce à dos 4.900 milhões de euros de capitalização inicial do NB, sendo ainda possível o dispêndio de mais 914 milhões de euros, ao abrigo do ACC”*.
65. Esta auditoria questionou o conhecimento do Governo, através do MEF e à data da operação de venda, sobre os cenários constantes do plano de reestruturação do comprador e da Decisão CE 2017.

⁶⁰ Informação prestada pelo NB.

⁶¹ Ver §25. Objeto das comunicações do FdR e do NB de [02/11/2021](#) e de [03/11/2021](#).

⁶² À data da sentença.

⁶³ Na língua inglesa *“Medium Term Plan”*

⁶⁴ Referido no relatório do Agente de Monitorização, reportado a 31/12/2020. O Agente de Monitorização (*“Monitoring Trustee”*) é uma entidade independente do NB, proposta pelo Estado Português, por indicação do NB (que a remunera), e aprovada pela CE, com a responsabilidade de monitorizar o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Estado Português, no âmbito da Decisão CE 2017. Os relatórios deste Agente foram entregues pelo NB, mas o respetivo MTP não foi entregue apesar de pretendido pela auditoria.

⁶⁵ Atividade e Resultados Consolidados / Controlo Orçamental, de novembro de 2021, recebidos do FdR e Projeções de Rácios de Capital 31/12/2021 a 01/01/2023, de 17/12/2021, recebidos do NB em 17/01/2022.

⁶⁶ Em conferência de imprensa.

66. Foi respondido que as perdas incorridas até então, pelo NB, e os pedidos de pagamento efetuados ao FdR não eram expectáveis à data da venda, alegando-se que *“a rubrica global constante do plano de reestruturação (e referida no cenário selecionado na Decisão da Comissão) não detém, nem podia deter, esse significado, representando uma projeção possível com base em informação disponibilizada à data do processo de venda do Novo Banco, formulada num quadro de necessária cenarização para efeitos do processo de auxílios de Estado, com base em pressupostos e na informação disponível à data, nomeadamente a decorrente do processo de due diligence efetuado no âmbito do procedimento de venda estratégica do Novo Banco lançado pelo Banco de Portugal.”*
67. Ora, respondendo à mesma questão, o BdP sublinhou tratar-se de *“projeções e de estimativas”*, mas reconheceu que era *“conhecida a possibilidade, não só de virem a ocorrer pedidos de pagamento ao Fundo de Resolução de montantes próximos àqueles que têm vindo a registar-se, como também a possibilidade de existirem necessidades de capitalização ainda mais expressivas”*, referindo-se ao cenário mais adverso admitido pela própria CE.
68. Até 31/12/2021 foram pagos 3,4 mil milhões de euros de despesa pública, ao abrigo do ACC (a qual acresce aos 4,9 mil milhões de euros de capitalização inicial), sendo ainda possível o dispêndio de mais 485 milhões de euros neste âmbito.

Mantém-se o risco de acionar o mecanismo de capital adicional (“capital backstop”), até 1,6 mil milhões de euros, previsto nos compromissos assumidos pelo Estado Português perante a CE, para assegurar a viabilidade do NB.

69. Além da despesa pública gasta com o mecanismo de capitalização contingente, o risco de acionar o *“montante necessário à viabilidade do NB, nos termos do compromisso assumido com a CE (até 1,6 mil milhões de euros)”*⁶⁷, pelo recurso ao designado mecanismo de capital adicional (*“capital backstop”*), mantém-se, pois depende da avaliação que a CE realizará durante 2022, sobre o exercício de 2021, nomeadamente se o período de reestruturação do NB terminou em 31/12/2021 ou não.
70. No seu relatório de 30/06/2021, o Agente de Monitorização, com base no MTP 2021-2023 do NB, alertou para risco de incumprimento das metas de rendimento pré-provisão⁶⁸ (757 milhões de euros) e de rácio custos operacionais/produto bancário (40%) previstas para 31/12/2021 (termo do período de reestruturação do NB) e correspondentes aos compromissos #28 e #29 do Estado Português.

⁶⁷ Relatório 7/2021 – 2.ª Secção.

⁶⁸ Diferença entre o produto bancário comercial e os custos operacionais.

71. Ora, por sua vez, o risco de incumprimento dessas metas⁶⁹ fazia subsistir o risco de prorrogação do período de reestruturação e de utilização do capital adicional.
72. O Agente de Monitorização alertou, também, para o cumprimento do compromisso #30 (que evita a materialização do risco de utilização de capital adicional se o requisito de capital do NB for igual ou superior ao requisito aplicável nos termos do MUS) estar dependente da continuidade das medidas de alívio temporário adotadas pelo BCE em resposta à pandemia⁷⁰, pelo menos, até final de 2022⁷¹.
73. Para 31/12/2021, o NB⁷² reportou 551,3 milhões de euros de rendimento pré-provisão (diferença entre o produto bancário comercial, de 944,7 milhões de euros, e os custos operacionais, de 393,4 milhões de euros) e 41,6% de rácio custos operacionais/produto bancário, evidenciando desvio dos compromissos assumidos pelo Estado Português para 31/12/2021: 757 milhões de euros (rendimento pré-provisão) e 40% (rácio custos operacionais/produto bancário).
74. Entretanto, o impacto adverso do conflito na Ucrânia, iniciado com a entrada de forças militares da Rússia em 24/02/2022, cuja dimensão irá depender da duração e da extensão deste conflito, também é suscetível de agravar o risco de utilização de capital adicional para o NB, não obstante, de acordo com os compromissos assumidos pelo Estado Português, esse risco estar, ainda, dependente do esgotamento de outros instrumentos de financiamento privados, como a implementação, pelo NB, de medidas de restauração desses rácios, e o financiamento pelo acionista privado.
75. ***Em suma, o financiamento público do NB pelo FdR, ao abrigo do ACC, que tem vindo a ser realizado está próximo do previsto aquando da venda do banco e subsiste o risco de financiamento público adicional ao NB (nos termos dos compromissos assumidos pelo Estado Português com a CE para viabilizar a venda do banco em 2017), que os impactos adversos da pandemia e do conflito militar na Ucrânia tendem a agravar.***

⁶⁹ Ainda segundo o Agente de Monitorização, parte do impacto pode ser atribuído ao ambiente de taxas de juros continuamente baixas, que se desvia cada vez mais, com o passar do tempo, do plano da CE que serviu de base para definir as metas em causa. Salienta, também, o surto imprevisto de COVID-19 e o desenvolvimento da pandemia que impactam negativamente a atividade bancária.

⁷⁰ Já em 2020, o compromisso foi considerado cumprido, porque o rácio de capital total do NB (13,3%) foi superior ao permitido pelas medidas de alívio do BCE (11%), uma vez que o requisito de capital aplicável era de 13,5%, superior ao efetivamente observado. Para este contribuiu a chamada de capital realizada pelo NB ao abrigo do ACC, referente ao exercício de 2020, tendo o NB atingido o rácio de fundos próprios principais de nível 1 (“Common Equity Tier 1” – CET 1) de 11,3%.

⁷¹ [FAQ BCE – Medidas de Reação ao Coronavírus.](#)

⁷² Atividade e Resultados Consolidados a dezembro de 2021 – documento entregue pelo FdR em 22/02/2022. Em 28/03/2022, após a aprovação das demonstrações financeiras pela respetiva Assembleia Geral, o NB confirmou estes valores à auditoria.

3.2. FINANCIAMENTO PÚBLICO MESMO COM RESULTADOS POSITIVOS

Obter resultados líquidos positivos não implica que o NB detenha o nível mínimo de fundos próprios estabelecido pelo ACC para não ser acionado o mecanismo de capitalização contingente.

76. Como consta da Decisão CE 2017⁷³, o mecanismo previsto no ACC visa a manutenção dos requisitos de fundos próprios para fins prudenciais⁷⁴ baseados no risco (aos níveis mínimos exigidos), mesmo se o incumprimento destes requisitos não resultar da depreciação dos ativos no seu perímetro.
77. Nesse sentido, o ACC⁷⁵ estabelece, por um lado, que o FdR só tem obrigação de pagar ao NB quando verificada a condição de capital mínimo (fundos próprios do NB para fins prudenciais inferiores ao nível mínimo previsto no ACC) e, por outro lado, verificando-se essa condição, o FdR deve pagar ao NB o menor valor entre perdas líquidas no ACC e défice de capital do NB (diferencial entre os fundos próprios do NB para fins prudenciais e o nível mínimo previsto no ACC).
78. A tabela *infra* sintetiza o cálculo dos fundos próprios do NB para efeitos prudenciais. Sendo os resultados líquidos do exercício um dos elementos determinantes desse cálculo, obter resultados positivos não implica que a condição de capital mínimo não se verifique. Com efeito, correspondendo, a partir de 2020, a condição de capital mínimo estabelecida no ACC ao rácio de fundos próprios principais de nível 1 (CET 1) de 12%, esse rácio era de:
- ◆ 11,3%, em 31/12/2020, após a dedução, ao pagamento pedido ao FdR, da provisão para o desinvestimento da Sucursal de Espanha, face à orientação do BCE para o NB excluir essa provisão do cálculo dos rácios prudenciais, devido à oposição do FdR a esse desinvestimento e à probabilidade de o NB ter de corrigir esses rácios, por essa provisão não lhe ter sido paga;
 - ◆ 10,9%, com a reexpressão, em 30/06/2021, do cálculo a 31/12/2020, após a dedução, nos ajustamentos regulamentares ao capital próprio, do montante não pago pelo FdR até essa data;
 - ◆ 11,1%, em 31/12/2021, apesar de o resultado líquido do exercício ser de 159 milhões de euros.

⁷³ §§175-179 da [Decisão CE 2017](#).

⁷⁴ Os requisitos de fundos próprios prudenciais têm como objetivo principal assegurar a resiliência de cada instituição de crédito e do sistema bancário da UE como um todo, impedindo que as instituições assumam mais risco para aumentarem a sua rentabilidade, sem disporem de um nível de fundos próprios adequado à cobertura desse mesmo risco. Consubstanciam-se na determinação de um montante mínimo de fundos próprios que cada instituição tem de manter em permanência, para fazer face ao risco de crédito, de mercado e operacional. Ver BdP, "[Interação entre os requisitos mínimos regulamentares e as reservas de fundos próprios](#)".

⁷⁵ Cláusula 3.

Tabela 4 – Rácios de Capital do NB em 31/12/2020 e 31/12/2021

Unid.: milhões de euros

	31/12/2020 ⁽¹⁾	31/12/2020 (reexp) ⁽²⁾	31/12/2021 ⁽³⁾
A - Capital próprio (= A.1+A.2+A.3+A.4)	3 141	3 141	3 124
A.1. Capital ordinário realizado, prémios emissão e ações próprias	5 900	5 900	6 055
A.2. Reservas e resultados transitados	-1 447	-1 447	-3 109
A.3. Resultado líquido do exercício	-1 329	-1 329	159
A.4. Interesses que não controlam (minoritários)	17	17	19
B - Ajustamentos regulamentares ao Capital Próprio	-113	-240	-357
C - Fundos próprios principais de nível 1 - CET 1 (= A+B)	3 028	2 902	2 768
D - Fundos próprios adicionais de nível 1 - Additional Tier 1	1	1	1
E - Fundos próprios de nível 1 - Tier I (= C+D)	3 029	2 903	2 769
F - Fundos próprios de nível 2 - Tier II	512	512	507
G - Fundos próprios totais (= E+F)	3 541	3 415	3 276
H - Ativos de Risco	26 718	26 689	24 929
Rácios de solvabilidade			
Rácio de fundos próprios principais de nível 1 - CET 1 (= C/H)	11,30%	10,87%	11,10%
Rácio Tier I (= E/H)	11,30%	10,88%	11,11%
Rácio de capitais de fundos próprios totais (=G/H)	13,30%	12,80%	13,14%

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório e Contas do NB 2020, Gestão de Capital e Rácio de Solvabilidade (pág. 352-353), no Relatório e Contas NB 1.º S 2021 (pag. 31) e em informação provisória NB relativa a 31/12/2021.

(1) Face ao potencial conflito com o FdR sobre a provisão para operações descontinuadas em Espanha, o NB, por determinação do BCE, deduziu o respetivo valor (166 M€) no cálculo do capital regulamentar, em "Ajustamentos regulamentares ao Capital Próprio", daí o rácio CET 1 ser de 11,3% e não de 12%, como estabelecido pelo ACC.

(2) Dadas as divergências entre o NB e o FdR relativamente ao montante do pedido de pagamento e a limitação de acesso imediato ao montante total do pedido, o Banco deduziu, em 30/06/2021, o valor de € 277 milhões do cálculo de capital regulamentar, passando o CET 1 a ser de 10,87%.

(3) Valores provisórios.

79. Outro elemento determinante deste cálculo, para além do capital ordinário do NB e do capital proveniente de interesses que o NB não controla⁷⁶, é o de reservas e resultados transitados que, além dos resultados retidos de anos anteriores, incluem o pagamento pedido pelo NB ao FdR⁷⁷ (até setembro de 2021⁷⁸) e os encargos do NB, com os fundos de pensões dos trabalhadores, denominados reensurações de planos de benefícios definidos. Este elemento registou variações negativas de 71, 107, 124 e 76 milhões de euros, respetivamente em 2018, 2019, 2020 e 2021⁷⁹.

Os pagamentos pedidos ao FdR, no âmbito do ACC, têm sido determinantes para o cumprimento dos requisitos de fundos próprios para fins prudenciais por via regulamentar. Sem essa capitalização, a criação de capital para assegurar esses requisitos fica dependente da eficácia de ações a implementar pelo NB.

⁷⁶ Através de participações do NB noutras sociedades.

⁷⁷ As correções ao mesmo, resultantes do pagamento efetivamente realizados pelo FdR, são refletidas em ajustamentos regulamentares de fundos próprios.

⁷⁸ Face à [Comunicação do BCE](#), em 06/12/2021, os valores pagos pelo FdR passaram a ser os registados no cálculo de fundos próprios regulamentares do NB (quando até então eram registados os valores pedidos pelo NB ao FdR).

⁷⁹ Em 2016 e 2017 as variações, também negativas, foram de 80 e 25 milhões de euros, respetivamente.

80. A partir do exercício de 2020, devido às medidas de alívio da pandemia⁸⁰, o nível mínimo de fundos próprios estabelecidos no ACC para efeitos de pagamento pelo FdR é superior ao nível mínimo de fundos próprios estabelecidos por via regulamentar⁸¹:

- ◆ Antes, os pagamentos pedidos ao FdR foram determinados com base na condição de capital mínimo, que acrescentou, aos requisitos regulamentares de fundos próprios de nível 1 (*Tier 1*) dos Pilares 1 e 2 e às reservas regulamentares, 1,5% de capital suplementar (*buffer*).
- ◆ Desde então, o ACC estabelece uma condição de capital mínimo fixa, correspondente a um rácio de fundos próprios principais de nível 1 (*CET 1*) de 12%.

81. A tabela seguinte regista os rácios de capital regulamentares aplicáveis ao NB desde a vigência do ACC e a condição de capital mínimo determinada no ACC. Desde 2020, essa condição de capital mínimo (*CET 1* de 12%) é superior em:

- ◆ 3,31%, face aos 8,69% estabelecidos para o capital regulamentar (sem P2G)⁸²;
- ◆ 5,81%, face aos 6,19% instituídos pela aplicação das medidas de alívio da pandemia.

Tabela 5 – Rácios de requisitos de capital (2017-2022)

Requisitos de capital	2017			2018			2019			2020 e 2021 (1)			2022			Unid: % 2020 a 2022 with temporary COVID relief		
	CET 1	Tier 1	Total Capital	CET 1	Tier 1	Total Capital	CET 1	Tier 1	Total Capital	CET 1	Tier 1	Total Capital	CET 1	Tier 1	Total Capital	CET 1	Tier 1	Total Capital
	Pilar 1	4,5	6	8	4,5	6	8	4,5	6	8	4,5	6	8	4,5	6	8	4,5	6
P2R	4	4	4	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25	1,69	2,25	3,00	1,69	2,25	3,00	1,69	2,25	3
CBR	1,25	1,25	1,25	2	2	2	2,76	2,76	2,76	2,51	2,51	2,51	2,51	2,51	2,51	2,51	2,51	2,51
Subtotal sem P2G	9,75	11,25	13,25	9,75	11,25	13,25	10,51	12,01	14,01	8,69	10,76	13,51	8,69	10,76	13,51	6,19	8,25	11
P2G	2,25			1,25			1,25			1,25	1,25	1,25	1,5	1,5	1,5			
Total	12,00	11,25	13,25	11,00	11,25	13,25	11,76	12,01	14,01	9,94	12,01	14,76	10,19	12,26	15,01	6,19	8,25	11,00
Rácio ACC (2017 a 2019, acresce uma reserva de 1,5% ao rácio Tier 1; a partir de 2012 foi fixado em 12% de CET 1)		12,75		12,75			13,51			12			12			12		

Obs.: Tier 1=CET 1+Additional Tier 1 (exemplo, em 2020 e 2021, 12,01=9,94+2,06); Total Capital=Tier 1+Tier 2 (exemplo, em 2020 e 2021, 14,76=12,01+2,75)

(1) Os requisitos de 2020 mantiveram-se em 2021, cfr. carta SREP SSM-2020-0612, de 17/11/2020, e <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/srep/html/p2r.en.html>

Fonte: NB

82. O rácio CET 1 do NB, no final de 2020 e de 2021 (sem o pagamento pedido ao FdR), também excede o CET 1 dos requisitos regulatórios (*SREP e COVID Relief*), exceto o de 2020 com P2G.

⁸⁰ Que alteraram as regras de composição do requisito do Pilar 2 (P2R) admitindo a não constituição de reservas de fundos próprios (CBR) e níveis inferiores ao recomendado no P2G (ver [FAQ BCE](#) e, para as instituições não significativas, [Carta-Circular do BdP](#)).

⁸¹ O NB encontra-se sujeito aos requisitos mínimos de fundos próprios estabelecidos no artigo 92 do [Regulamento \(EU\) 575/2013](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, comuns a todas as instituições de crédito, designados por Pilar 1, e pelo BCE, em resultado da avaliação anual dos riscos e dos mecanismos de controlo implementados por cada instituição, designados por *Pillar 2 Requirement* (P2R). A estes requisitos acrescem as reservas de fundos próprios (CBR – *Combined Buffer Requirement*), que visam aumentar a capacidade de absorção de perdas do sistema financeiro e, ainda, as orientações do Pilar 2 (*Pillar 2 Guidance – P2G*), aplicáveis ao NB desde 2017, que indicam às instituições de crédito o nível adequado de fundos próprios a manter para disporem de reservas suficientes que lhes permitam superar situações de tensão. O P2G não é vinculativo, mas o seu incumprimento pode originar o reforço dos outros.

⁸² A diferença, no entanto, seria menos acentuada (de 2,00%, sem P2G) se tivesse sido mantida, em 2020, a regra de o P2R ser cumprido integralmente por CET 1. Nesta situação o rácio CET 1 seria de 10,0% (sem P2G) e de 11,25% (com P2G). A alteração constituiu, também, uma das medidas de alívio da pandemia, nos termos da qual as instituições de crédito passaram a poder utilizar, parcialmente, instrumentos de capital não elegíveis para CET 1 para efeitos do cumprimento do P2R.

Tabela 6 – Rácios de requisitos de capital sem pedido de pagamento ao FdR

Rácios (s/ P2G)	Rácios mínimos				Rácios NB (s/ pedido)	
	ACC	SREP (s/ P2G)	SREP (c/ P2G)	COVID Relief	31/12/2020	31/12/2021
CET 1	12,00%	8,69%	9,94%	6,19%	9,59%	11,1%
Tier 1		10,76%	12,01%	8,25%	9,60%	11,1%
Total Capital		13,51%	14,76%	11,0%	11,52%	13,1%

Fonte: Carta NB com pedido de pagamento ao FdR relativo ao exercício de 2020 e atividades e resultados do Grupo Exercício 2021 Press Release, 09/03/2022

83. Apesar de, a partir de 2020, a condição de capital mínimo definida no ACC (CET 1 de 12%) ser superior aos rácios CET 1 dos requisitos regulatórios, os pedidos de pagamento do défice de capital têm sido determinantes para o NB cumprir os rácios de fundos próprios totais (na tabela, *Total Capital*), excluindo o P2G. Se o FdR tivesse pago os 598 milhões de euros pedidos para o exercício de 2020, os rácios do NB em 31/12/2020 seriam: CET 1, 12%; Tier 1, 12%; e Total Capital, 13,92%. E se o FdR viesse a pagar os 209 milhões de euros pedidos (em 28/03/2022) para o exercício de 2021, os rácios em 31/12/2021 seriam: CET 1, 12%; Tier 1, 12,01%; e Total Capital, 14,03%.
84. Em 23/04/2021, o FdR pediu ao BCE que esclarecesse “*quais as implicações exatas da flexibilização de capital temporária para o Novo Banco e as possíveis implicações dessa flexibilização temporária para o mecanismo de capitalização contingente*”. Em 26/04/2021, o supervisor respondeu: “*Os requisitos de fundos próprios para o Novo Banco são de 13,5% em termos de rácio de capital total [sem P2G] (...) e – como para todas as entidades supervisionadas – não foram alterados pelas medidas de flexibilização do BCE associadas à COVID-19*”. Acrescentou que, em 26/03/2021, o NB “*publicou os seus resultados do final do exercício de 2020, incluindo um prejuízo líquido de €1.329 milhões. O rácio de capital total situava-se em 13,3%, ou seja, não cumpria o requisito combinado de reservas de fundos próprios. Embora as medidas do BCE de março de 2020 tenham permitido às instituições de crédito operar, de forma temporária, abaixo do nível de fundos próprios exigido, é importante salientar que são requisitos legislativos e que, em caso de incumprimento do requisito combinado de reservas de fundos próprios, as entidades supervisionadas têm por obrigação apresentar um plano de conservação de fundos próprios, demonstrando como podem repor o cumprimento dentro de um prazo razoável*”.⁸³
85. Em abril de 2021, o NB apresentou ao BCE o Plano de Conservação do Capital 2021-2023, o qual veio a ser revisto em junho de 2021, devido ao FdR não ter pago a totalidade do valor pedido pelo NB para o exercício de 2020. Segundo o Plano, cumprir os requisitos de fundos próprios, em 2022 e 2023, dependia de resultados dos processos de arbitragem favoráveis ao NB com o consequente pagamento dos valores pendentes, pelo FdR.

⁸³ Correspondência recebida do Gabinete do MEF.

86. O Agente de Monitorização, no seu relatório reportado a 30/06/2021, e o BCE, em 06/12/2021, assinalam esta dependência, tendo o primeiro referido, ainda, que o Plano não continha qualquer ação de mitigação para aumentar os rácios de capital. Nas projeções destes rácios apresentadas ao BCE em 17/12/2021, o pagamento pelo FdR do valor pedido para 2021 e o resultado dos processos de arbitragem continuam a assumir relevância para o NB cumprir os requisitos de capital no final de 2022, em três dos seis cenários apresentados. Sem o mecanismo de capitalização contingente, a criação de capital, para assegurar os requisitos mínimos de fundos próprios para fins prudenciais, fica dependente da eficácia de ações de mitigação a implementar pelo NB⁸⁴.

Tabela 7 – Projeções de rácios de capital 2021-2023

Cenários	Ações de Mitigação	Mecanismo de Capitalização Contingente			Ações de Mitigação Adicionais		Rácios de Capital (%)											
		Pedido de capital 2021	Litígios		Emissão de capital regulatório	Restrições da carteira de crédito	CET 1			TIER 1			Total Capital					
			Riscos de Mercado	Suc. de Espanha			2022 (SREP)	2023 (MPT)	Δ pp.	2022 (SREP)	2023 (MPT)	Δ pp.	2022 (SREP)	2023 (MPT)	Δ pp.			
	- 2.244M€	69M€	112 M€	147M€	300M€	- 1.900M€												
Base	✓	✓	✓	–	–	–	10,19	12,94	2,75	12,26	12,95	0,69	15,01	15,05	0,04			
1	✓	✓	✓	✓	–	–		13,62	3,43		13,62	1,36		15,73	0,72			
2	✓	✓	–	–	–	–		12,45	2,26		12,45	0,19		14,56	- 0,45			
3	✓	–	–	–	–	–		12,12	1,93		12,12	- 0,14		14,23	- 0,78			
4	✓	–	–	–	✓	–		11,90	1,71		12,52	0,26		15,24	0,23			
5	✓	–	–	–	–	✓		12,75	2,56		12,76	0,50		15,04	0,03			

Fonte: Capital Ratios Forecast 2021YE 1 Jan 2023, 17/12/2021

87. Ao contrário do usualmente previsto nos contratos de longa duração e nos compromissos do Estado para a CE viabilizar a venda do NB⁸⁵, o ACC nada estabelece quanto a situações de força maior, como pandemias ou conflitos internacionais. Assim, para modificar o ACC devido a situações dessas seria necessário recorrer à figura da alteração anormal das circunstâncias, prevista na lei civil⁸⁶.
88. **Em suma, obter resultados líquidos positivos não evita o pedido de financiamento público do NB (por este não deter o nível mínimo de fundos próprios estabelecido pelo ACC para não ser acionado o mecanismo de capitalização contingente) e, sem essa capitalização, a criação de capital para cumprir os requisitos aplicáveis fica dependente da eficácia de ações a implementar pelo NB.**

⁸⁴ Como venda de ativos, reestruturação da carteira de Tesouro, lançamento de instrumentos de capital e restrições na carteira de crédito.

⁸⁵ Que preveem a não aplicação dos compromissos de viabilidade, em situações de “força maior (...) fora do controlo do banco”, como guerras, terrorismo, desastres naturais, crises significativas que impactem, a liquidez ou o acesso ao financiamento pela generalidade das instituições financeiras portuguesas. Para o efeito, o Governo Português deve “(re)notificar as medidas à Comissão”.

⁸⁶ Em contraditório, o FdR alega ter analisado essa opção, no início de 2021, com apoio jurídico do BdP e dois pareceres jurídicos externos, concluindo que “nem o Fundo de Resolução, nem o Novo Banco podem prevalecer-se da alteração das circunstâncias para resolver ou modificar o Acordo de Capitalização Contingente, por falta de verificação dos requisitos legais aplicáveis, nomeadamente (...) porque os eventuais prejuízos resultantes da degradação da atividade económica se integram no risco próprio do contrato, porque ambas as partes do contrato são lesadas e porque não ocorre atentado grave à boa fé”.

3.3. INADEQUADA AVALIAÇÃO E VALORIZAÇÃO CONTABILÍSTICA DOS ATIVOS

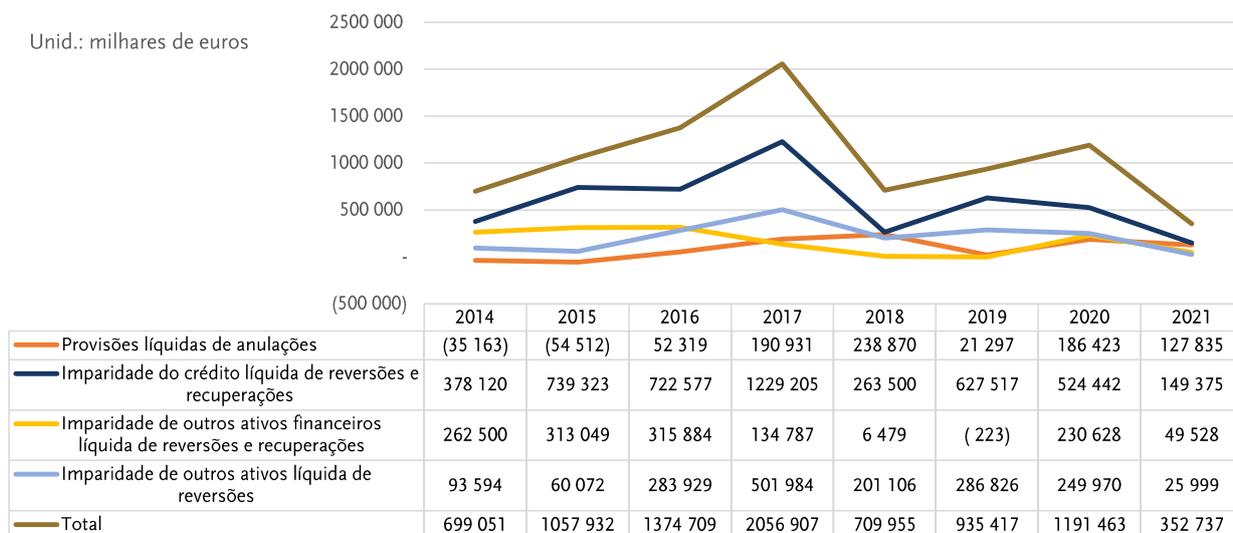
A avaliação e valorização contabilística dos ativos, antes da data da venda, não eram adequadas, não obstante o reforço acentuado e continuado de provisões para perdas (2014: 699 milhões de euros; 2015: 1.058 milhões de euros; 2016: 1.375 milhões de euros).

89. Como determinado no ponto dois da deliberação do CABP de 03/04/2014⁸⁷, foram transferidos para o então criado NB, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 145.º-H do RGICSF, a maioria dos ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob gestão do BES, de acordo com os critérios definidos no Anexo 2 à referida deliberação. Nos termos deste anexo, a transferência foi executada pelos respetivos valores contabilísticos, ajustados em conformidade com os valores constantes do Anexo 2A, por forma a assegurar uma valorização conservadora. Em função desta valorização, apuraram-se necessidades de capital para o NB de 4.900 milhões de euros.
90. Esta valorização foi objeto de auditoria pela PwC, SROC, que apurou um ajustamento, em base consolidada, de 4.937 milhões de euros, próximo do ajustamento antes determinado na deliberação de 03/08/2014 do CABP. Os ajustamentos, em base consolidada, integraram o reconhecimento ou reforço de imparidades, de 2.750 milhões de euros em aplicações do BES no Banco Espírito Santo Angola, SA (atualmente, Banco Económico, SA), de 1.204 milhões de euros na carteira de crédito e de 759 milhões de euros nos ativos imobiliários, tendo sido incorporados nos balanços de abertura do NB reportados a 04/08/2014 e aprovados pelo seu Conselho de Administração em 03/12/2014.
91. Posteriormente, verificaram-se alterações/clarificações no perímetro transferido para o NB através das deliberações do CABP:
- ◆ de 22/12/2014, para determinar a exclusão da responsabilidade contraída pelo BES perante a *Oak Finance Luxembourg*;
 - ◆ de 11/02/2015, para clarificar a exclusão das responsabilidades do BES sobre pensões de reforma e sobrevivência e complementos de pensão de reforma e sobrevivência dos Administradores do BES membros da sua Comissão Executiva, sem prejuízo das responsabilidades decorrentes exclusivamente de contrato de trabalho com o BES;
 - ◆ de 29/12/2015, para retransmitir ao BES a responsabilidade por um conjunto de obrigações não subordinadas por este emitidas e destinadas a investidores institucionais e a totalidade da participação na sociedade BES Finance, Ltd.

⁸⁷ Na redação que lhe foi dada pela deliberação de 11/08/2014.

92. A declaração do BdP, em 03/11/2014, sobre a atividade e o património transferidos do BES para o NB estarem expurgados de ativos problemáticos, é inconsistente com a dimensão do registo de perdas potenciais associadas à qualidade dos ativos desde a criação do NB.

Figura 3 – Imparidades e Provisões no NB



Fonte: Relatórios e Contas NB

93. Não obstante o reforço acentuado de provisões para perdas registado até 2017 (2014: 699 milhões de euros; 2015: 1.058 milhões de euros; 2016: 1.375 milhões de euros), a avaliação e a valorização contabilística dos ativos, antes da data de venda do NB, continuavam a suscitar reservas face às análises prudenciais realizadas.
94. A crise financeira internacional (2008) e a subsequente crise da dívida soberana (2010) evidenciaram a relevância do controlo da qualidade dos ativos registados nos balanços das instituições financeiras e da constituição de provisões para perdas, para garantir a segurança e a solidez dos sistemas bancários. A resolução do BES teve origem na sua gestão e na má qualidade dos seus ativos, refletida, desde logo, na valorização dos ativos transitados para o NB ter revelado a necessidade de 4.900 milhões de euros de capital. O controlo da qualidade dos ativos e das reservas prudenciais passou a ser um dos principais focos das autoridades de supervisão bancária, sendo disso exemplo as análises da qualidade dos ativos dos bancos, para avaliar a adequação da valorização dos ativos, dos colaterais e das imparidades relacionadas, e os exercícios de teste de esforço, para avaliar a resiliência dos bancos em cenários macroeconómicos base e adverso, entre 2013 e 2014⁸⁸.

⁸⁸ [Comunicado do Banco de Portugal sobre os resultados do exercício de avaliação completa ao sistema bancário](#), de 26/10/2014.

As condições impostas na Decisão CE 2017 em matéria de gestão do risco e registo de perdas prudenciais tiveram por base as deficiências identificadas numa análise realizada pela CE ao ficheiro de dados sobre créditos no período de 30/06/2016 a 31/12/2016 e a uma amostra de créditos. Essas condições foram no sentido das conclusões do auditor externo do NB e do BCE, no âmbito do MUS, que, no período anterior à venda do NB, identificaram deficiências em matéria de gestão de risco e de registo de perdas prudenciais.

95. A gestão do NB, desde a sua criação como banco de transição (em 04/08/2014), não evitou que a análise da CE, ao ficheiro sobre créditos do segundo semestre de 2016 e a uma amostra de créditos, tivesse identificado⁸⁹ deficiências em matéria de gestão do risco⁹⁰ e no modelo de negócio⁹¹ que colocavam em causa, não só a qualidade do crédito concedido antes da resolução do BES, mas também do concedido pelo NB, até 2016, já sob a responsabilidade de BdP e FdR. Segundo a CE “as práticas de crédito anteriores do BES contribuíram para o seu desaparecimento” e “após a constituição do banco de transição e sob controlo direto do Banco de Portugal, o Novo Banco parece ter feito pouco para [as] corrigir”.
96. Por isso, a CE considerou “necessário limpar o balanço [do NB] o mais rapidamente possível”⁹², destacando os compromissos assumidos pelo Estado Português relevantes para esse efeito⁹³:
- ◆ O NB “permanecer totalmente responsável pelo provisionamento dos créditos” e ter “total flexibilidade para ser tão prudente quanto necessário enquanto está coberto pelo ACC”;
 - ◆ O “provisionamento prudente, incluindo um montante mínimo acumulado de provisões para perdas” em ativos não incluídos no perímetro do ACC;
 - ◆ A “alteração do auditor, conferindo um suporte adicional para assegurar uma gestão prudente do provisionamento por parte do Banco”;
 - ◆ O “banco corrigirá as deficiências identificadas [pela CE] e implementará um conjunto de medidas de gestão do risco”;

⁸⁹ §§225 a 239 da [Decisão CE 2017](#).

⁹⁰ Aludindo, quanto ao ficheiro de dados que lhe foi disponibilizado pelo Banco, à falta de informação sobre probabilidade de incumprimento (*probability of default* - PD), à escassez e falta de clareza da informação sobre os ratings dos créditos, à impossibilidade de verificação das estimativas de perdas dado o incumprimento (*Loss given default* – LGD), à falta de informação sobre a colaterização das exposições e à impossibilidade de relacionar os colaterais com créditos específicos e, quanto aos créditos concretamente analisados, à inexistência de análises de fluxo de caixa ou de indicação da capacidade de reembolso do cliente, a contratos com proteção insuficiente contra alterações na qualidade ou circunstâncias de crédito, a documentação imprecisa, incompleta ou desatualizada, a avaliações inconsistentes de colaterais imobiliários (práticas diferentes entre filiais ou regiões), a precificação errática (sem adesão a objetivos consistentes de Retorno Ajustado ao Risco, tanto na concessão de novos créditos como em casos de reestruturação), a deficiências ou avaliação de risco de crédito deficiente ou inconsistente e a um crédito concedido a título de favor.

⁹¹ Considerando a falta de correlação entre informação sobre preço e a probabilidade de incumprimento ou o custo do risco o qual, em termos gerais, deve refletir-se na taxa de juros a ser paga pelo cliente do crédito.

⁹² § 265 da [Decisão CE 2017](#).

⁹³ §§ 267, 269, 274 e 278 da [Decisão CE 2017](#) e compromissos #30, #31, #32 e #33.

- ◆ “Portugal [irá] disponibilizar capital adicional [capital backstop] num cenário adverso” que combine crescimento inferior com custo do risco⁹⁴ e necessidades de provisionamento para perdas superiores ao estimado no Plano de Reestruturação.
97. A análise da CE confirma a do BCE na inspeção realizada no primeiro trimestre de 2016 e comunicada ao NB em 29/06/2017, que identificou “*inúmeras fraquezas generalizadas nos procedimentos do banco, suscitando dúvidas materiais sobre a correção dos níveis de exposições não produtivas [NPE], de incumprimento e de medidas de diferimento reportados internamente para efeitos de supervisão*”. Para além de reclassificação das exposições, foram identificadas falhas no processo de imparidade⁹⁵ que colocavam em causa a suficiência das perdas prudenciais registadas.
98. As cartas do processo de supervisão, revisão e avaliação (SREP), de março de 2016 e de março de 2017, ambas sobre 2015⁹⁶, e de dezembro de 2018, sobre 31/12/2017, identificam fraquezas no controlo de risco de crédito, o risco de perdas prudenciais adicionais devido ao nível elevado de NPE, deficiências na revisão da imparidade e métodos de avaliação inadequados à mitigação dos riscos.
99. Também os relatórios⁹⁷ do auditor externo do NB sobre o processo de quantificação de imparidade da carteira de crédito, produzidos entre 31/12/2014 e 30/06/2017, identificaram deficiências que, não colocando em causa o apuramento da imparidade em conformidade com a norma contabilística aplicável até 31/12/2017, a Norma Internacional de Contabilidade 39 (IAS 39), conduziram, nos relatórios produzidos de 31/12/2015 em diante, à emissão de opiniões com reservas⁹⁸, com impacto potencial, quantificado na amostra, no aumento da imparidade.
100. ***Em suma, não obstante a declaração pelo BdP de atividade e património do NB expurgados de ativos problemáticos em 2014 e o reforço acentuado de provisões para perdas até 2016, a avaliação e a valorização contabilística dos ativos, antes da venda em 2017, revelavam deficiências importantes cujas medidas corretivas antecipavam mais perdas prudenciais (2.057 milhões de euros em 2017).***

⁹⁴ Indicador do custo reconhecido no ano para cobrir o risco de incumprimento da carteira de crédito (Fonte: Relatórios e Contas NB).

⁹⁵ Conclusões #22 a #25.

⁹⁶ A primeira, a 30/06/2015, e a segunda, a 31/12/2015.

⁹⁷ Produzidos nos termos da Instrução do BdP [5/2013](#) (entretanto [alterada](#)) para os quais as deficiências são “*as insuficiências existentes ou [as] oportunidades de introdução de melhorias que permitam fortalecer o processo objeto de avaliação - e quantificando, quando aplicável, o respetivo impacto no cálculo da imparidade estimada pela instituição na data de referência.*”.

⁹⁸ Uma opinião com reservas é emitida quando os efeitos ou possíveis efeitos sobre as demonstrações financeiras são “*materiais, mas não profundas*”. Opiniões sobre “*efeitos materiais e profundos*” podem dar origem a opinião adversa ou a escusa de opinião. Nos relatórios sobre o NB, as opiniões com reservas são sustentadas pela deteção de deficiências de “*relevância elevada*”. Segundo a Instrução do BdP a relevância elevada corresponde a um “*Aspeto identificado que requer atenção imediata por parte do órgão de administração visando a implementação de medidas corretivas com a maior brevidade possível*”. A implementação de medidas corretivas contribui somente para o fortalecimento do processo de quantificação da carteira de crédito.

3.4. INADEQUADO RECONHECIMENTO DE PERDAS NOS ATIVOS, POR IMPARIDADE

3.4.1 PREVISIBILIDADE DAS PERDAS

A necessidade de constituição de provisões para fazer face a potenciais perdas estava prevista à data da operação de venda do NB e da aprovação dos auxílios de Estado objeto do ACC.

101. Como reportado (em 3.1 e 3.3), o risco de perdas nos ativos do NB encontrava-se estimado no plano de reestruturação do NB, elaborado pela Lone Star para demonstrar a viabilidade do banco no final dessa reestruturação, prevendo o cenário base da CE (“*worst case*” do comprador) 6 mil milhões de euros de perdas entre 2017 e 2021 (180 milhões em 2021), dos quais 4 mil milhões (até 2020) em ativos ACC, cenário em conformidade com as análises da CE, do BCE e do auditor externo do NB.
102. Ora, foram registados 5,2 mil milhões de euros de provisões e imparidades nas contas do NB até 31/12/2021, dos quais 2,9 mil milhões em ativos ACC.
103. O referido plano de reestruturação acompanhou a carta de compromissos dirigida pelo Governo à CE, tendo sido avaliado por esta no âmbito do processo de venda do NB e dos auxílios de Estado que o mesmo implicou, pelo que a estimativa de perdas e o consequente reforço das respetivas provisões era do conhecimento do Governo, da CE e do vendedor.
104. Aliás, o próprio Governo assumiu o compromisso⁹⁹ de o NB, entre 01/01/2017 e 31/12/2020, constituir 1,5 mil milhões de euros de provisões para perdas de créditos não ACC, salvo se o auditor do NB confirmasse a sua desnecessidade.
105. Do relatório do Agente de Monitorização, reportado a 31/12/2020, consta que o NB constituiu 1,35 mil milhões de euros provisões para perdas de créditos não ACC, incluindo provisões para acautelar os potenciais impactos da pandemia, e o auditor do NB declarou que as provisões correspondiam à melhor estimativa do órgão de gestão, de acordo com as normas contabilísticas aplicáveis.
106. O Agente de Monitorização reportou ainda sobre este compromisso, que a provisão constituída, em 2020, pelo NB para o desinvestimento da Sucursal de Espanha (*a reportar em 3.7*), fez ascender as provisões para perdas a 1,49 mil milhões de euros.

⁹⁹ Compromisso #31.

107. A expressão das deficiências sinalizadas em matéria de gestão de risco e de registo de perdas prudenciais durante os anos que antecederam a venda do NB (*ver 3.2*), o reforço do capital do banco em mil milhões de euros pelo comprador e o mecanismo de capitalização contingente resultaram no registo de 2,1 mil milhões de euros de perdas (1,4 mil milhões nos ativos ACC¹⁰⁰) em 2017.
108. Dos 1.229 milhões de euros de imparidades registadas em crédito, 739 milhões (60%) respeitavam a 21 grupos económicos que integravam o ACC, por agravamento de riscos relativos à respetiva atividade internacional, incumprimento dos planos de negócios e desvalorização de colaterais. Nas atividades incluídas, nesse ano, em operações descontinuadas, avulta o processo de venda da GNB Vida, previsto nos compromissos assumidos pelo Estado perante a CE de desinvestimento da atividade seguradora¹⁰¹ e iniciado em 2017, com 287 milhões de euros de imparidade registados neste ano, com base nos valores indicativos das propostas não vinculativas recebidas¹⁰².
109. O reforço de imparidades registado pelo NB em 2017, também se verificara um ano antes na Caixa Geral de Depósitos, em resultado do acordo de recapitalização que envolveu o Estado Português e a CE. Consta do Relatório e Contas de 2016 desta instituição que a *“Comissão Europeia e o Estado Português chegaram a um acordo de princípio para a recapitalização da (...), no montante global de 4,9 mil milhões de euros, sem que fosse considerada ajuda de Estado. No âmbito deste acordo (...) procedeu à avaliação do valor dos seus ativos seguindo os princípios de avaliação de um novo investidor privado, de que resultou um significativo reforço de imparidades e provisões. Este reforço de imparidades e provisões permitiu uma redução importante do Crédito em Risco e melhoria da sua cobertura por imparidades.”*¹⁰³.
110. A figura *infra*, sobre o indicador de custo do risco, que exprime o custo reconhecido no ano para cobrir o risco de incumprimento da carteira de crédito a clientes¹⁰⁴, ilustra essa situação.

¹⁰⁰ Fonte: Parecer da Comissão de Acompanhamento do ACC, em 23/05/2018, sobre a consistência das políticas, práticas e procedimentos contabilísticos do NB na preparação das demonstrações financeiras de 2017. Esta Comissão, constituída por três membros, dois nomeados pelo FdR, incluindo o Presidente e outro, independente, nomeado por acordo entre NB e FdR, foi criada na estrutura orgânica do NB, em conformidade com o estabelecido na cláusula 22 do ACC, com o objetivo de monitorizar os ativos ACC. Trata-se de um órgão consultivo que as partes (FdR ou NB) podem notificar para dar parecer formal sobre matérias relevantes no prazo de 10 dias, tendo o mesmo nível de acesso e o mesmo nível de informação que o Conselho Geral e de Supervisão do NB no que respeita aos ativos do ACC e à Condição Mínima de Capital. Os membros da Comissão participam como observadores nas reuniões desse Conselho, assim como nas reuniões do Conselho Financeiro e do Comité de Imparidade Alargado.

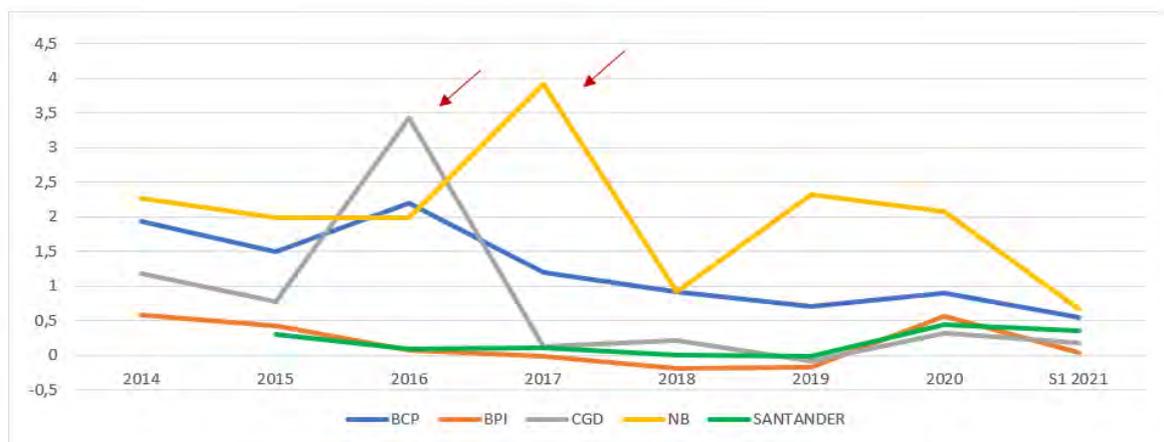
¹⁰¹ Compromissos # 5 e 6.

¹⁰² Fontes: Relatório e Contas do NB 2017, Relatório de Atividade da Comissão de Acompanhamento do ACC no primeiro trimestre de 2018 e Parecer da Comissão de Acompanhamento do ACC, em 23/05/2018, sobre a consistência das políticas, práticas e procedimentos contabilísticos do NB na preparação das demonstrações financeiras de 2017.

¹⁰³ [Relatório e Contas 2016](#), banco recapitalizado.

¹⁰⁴ Rácio entre as dotações para imparidades registadas no período para risco de crédito e o saldo do crédito a clientes bruto.

Figura 4 – Custo do risco (%)



Fonte: Relatórios e Contas das instituições de crédito

3.4.2 SUBJETIVIDADE NA CONSTITUIÇÃO DE PROVISÕES PARA PERDAS

As opções do NB sobre provisões para perdas aumentaram o recurso ao mecanismo de capitalização contingente. Sendo o quadro contabilístico em vigor compatível com metodologias, pressupostos e processos alternativos para expressar a prudência necessária, a discricionariedade permitida ao NB, na “mutualização” do risco subjacente ao mecanismo de capitalização contingente, não incentivou a análise de opções por parte dos gestores.

111. Até 31/12/2017, o NB aplicava a Norma Internacional de Contabilidade (*International Accounting Standard – IAS*) 39 no reconhecimento e mensuração de ativos financeiros. Questionado pelo FdR sobre a eventual ocorrência “de alterações materiais nas políticas, práticas ou procedimentos contabilísticos” em 2017 o auditor do NB declarou que “as políticas contabilísticas (IFRS) utilizadas na preparação das demonstrações financeiras individuais e consolidadas do Banco em 31 de dezembro de 2017 são consistentes com as utilizadas com referência a 31 de dezembro de 2016”, mas que podiam “no entanto ter existido algumas alterações de estratégia do Novo Banco na forma de abordagem de alguns ativos não performing resultante da entrada do novo acionista e que tenham tido impacto ao nível das atividade e resultados do Banco no exercício de 2017”.
112. Desde 01/01/2018, o NB aplica a Norma Internacional de Relato Financeiro (*International Financial Reporting Standard – IFRS*) 9, que substituiu o modelo de mensuração das perdas por imparidade de ativos financeiros com base em perdas históricas (“*incurred loss model*”) pelo baseado em perdas esperadas (“*expected loss model*”).

113. A IFRS 9 e a anterior IAS 39 definem princípios gerais a observar na determinação da imparidade, mas admitem que, para o efeito, as instituições formulem juízos e estimativas com subjetividade. Consta das notas às demonstrações financeiras do NB: “Considerando que o atual quadro contabilístico exige que sejam realizados julgamentos e calculadas estimativas que incorporam algum grau de subjetividade, o uso de parâmetros diferentes ou julgamentos com base em evidências diferentes podem resultar em estimativas diferentes”¹⁰⁵. Dos relatórios da avaliação do processo de quantificação da imparidade da carteira de crédito (objeto da IAS 39 e da IFRS 9) pelo auditor do NB, nos termos da Instrução 5/2013 do BdP, também consta:

- ◆ Reportado a 31/12/2014: “Adicionalmente, é de referir que a IAS 39 apenas define os princípios gerais que deverão ser observados na determinação da imparidade de instrumentos financeiros. (...) O Grupo definiu um processo que, no entendimento do seu órgão de administração, permite apurar de forma adequada a imparidade da sua carteira de crédito, respeitando os princípios definidos na IAS 39 e tendo em consideração as características específicas da sua atividade. Não obstante, face à inexistência de regulamentação detalhada, poderão existir metodologias, pressupostos e processos alternativos para cumprimento dos referidos princípios”.
- ◆ Reportado a 31/12/2020: “Adicionalmente, é de referir que a IFRS 9 apenas define os princípios gerais que deverão ser observados na determinação da imparidade de instrumentos financeiros. O Grupo definiu um processo que, no entendimento do seu órgão de administração, permite apurar de forma adequada a imparidade da sua carteira de crédito, também referida neste relatório como ECL (Expected Credit Losses) respeitando os princípios definidos na IFRS 9 e tendo em consideração as características específicas da sua atividade. Não obstante, poderão existir metodologias, pressupostos e processos alternativos para o alcance dos referidos princípios”.

114. Como sucedera no período anterior à venda, os relatórios da avaliação do processo de quantificação da imparidade da carteira de crédito pelos auditores externos do NB, de 30/06/2019 a 31/12/2020, apresentam opiniões com reservas. Apenas os relatórios de 30/06/2018 e 31/12/2018 (os primeiros após a mudança do auditor externo prevista nos compromissos assumidos pelo Estado Português e a implementação da IFRS 9) não continham reservas, apesar de identificarem deficiências. Tal como nos relatórios reportados entre 31/12/2014 e 31/12/2017, a correção das deficiências tem impacto potencial, quantificado na amostra, no aumento da imparidade.

115. O caso prático seguinte ilustra a subjetividade associada à aplicação das normas contabilísticas.

¹⁰⁵ Consta dos Relatórios e Contas do NB que as principais estimativas e julgamentos utilizados na elaboração das demonstrações financeiras afetam a imparidade dos ativos financeiros ao custo amortizado e ao justo valor através de outro rendimento integral, o justo valor dos instrumentos financeiros derivados e outros ativos e passivos financeiros, a imparidade do *Goodwill*, as provisões, e as propriedades de investimento, ativos recebidos por recuperação de crédito e ativos não correntes detidos para venda.

Caso Prático 1 – Cobertura do risco de juro por exposição a obrigações de dívida soberana

A partir de 2017, a estratégia de investimento em “*High Quality Liquid Assets*” (HQLA), visando cumprir os requisitos mínimos de liquidez e melhorar a rentabilidade, fez o NB aumentar a sua carteira de obrigações de dívida soberana. Visando reduzir a exposição do balanço ao risco de taxa de juro, o NB recorreu, como até então, à contratação de derivados, procedendo ao seu registo em carteira de negociação em termos contabilísticos e prudenciais, sem ponderar a opção de aplicar a contabilidade de cobertura.

Esta situação foi reportada, em 31/03/2021, no relatório da auditoria especial realizada nos termos do artigo 4.º, n.º 2, da Lei 15/2019, de 12/02, sobre o pagamento do FdR ao NB, com referência ao exercício de 2019. Consta desse relatório que o registo dos derivados em carteira de negociação implicou, naquele ano, a necessidade de 112 milhões de euros de capital adicional.

O despacho do MEF, que autorizou as alterações orçamentais relativas ao pagamento de 429.012.629 euros, pelo FdR ao NB, sobre o exercício de 2020, fez o pagamento desses 112 milhões de euros ficar dependente do esclarecimento da situação (*ver §21*). Para o efeito, o FdR obteve uma avaliação externa sobre a opção do NB de não aplicar a contabilidade de cobertura, intitulada “*Análise das políticas prudencial e contabilística adotadas pelo Novo Banco no contexto da gestão do risco de taxa de juro de carteira de dívida soberana e impactos em fundos próprios*” que concluiu, em síntese, o seguinte:

- Entre 2017 e 2020, a estratégia do NB teve impacto positivo em resultados (226,5 milhões de euros), reservas (387 milhões) e capitais próprios (614 milhões) e, por isso, reduziu o valor a pagar ao abrigo do ACC, pois sem esta estratégia ou outra alternativa, o FdR teria pago mais 314 milhões de euros.
- Não obstante o efeito globalmente positivo da estratégia de investimento do NB, o valor pago ao abrigo do ACC teria sido menor, se o NB tivesse aplicado a contabilidade de cobertura, opção que a avaliação externa considerou ser possível: “*Os resultados de um exercício teórico realizado com o objetivo de validar a possibilidade de cumprimento dos requisitos contabilísticos e dos critérios de elegibilidade para uma eventual aplicação de cobertura contabilística à data de contratação dos derivados utilizados pelo NB para a gestão do risco de taxa de juro da sua carteira de dívida soberana (...) demonstram que os elementos cobertos (carteira de obrigações de dívida soberana de longo prazo) e os instrumentos de cobertura (derivados de taxa de juro) eram passíveis de serem elegíveis (embora não na sua totalidade) para efeitos de uma designação de cobertura contabilística, nos termos exigidos pelas IFRS, caso tivesse sido essa a intenção e opção do NB*”.
- Assumindo a verificação das condições de elegibilidade e dos requisitos definidos para a contabilidade de cobertura, “*o montante de compensação a solicitar no âmbito do CCA teria sido inferior em 97 milhões de euros, entre 2018 [106] e 2020.*”

¹⁰⁶ “O final do exercício de 2017 não foi incluído na análise de cenarização atendendo a que o impacto apurado seria necessariamente imaterial dada a exposição dos investimentos à data” (texto da avaliação externa).

Estimativa de ganho com a aplicação da contabilidade de cobertura

	Unid.: milhares de euros			
	2018	2019	2020	Total
Pedido de pagamento NB (real)	1 149	1 037	598	2 784
Cenário avaliação externa (1)	1 076	924	687	2 687
Diferença	73	113	-89	97

(1) Aplicação da contabilidade de cobertura

Fonte: Avaliação externa

- Porém, o impacto estimado no rendimento pré-provisão, tendo em conta o desempenho, entretanto, conhecido, dos títulos e dos instrumentos derivados teria resultado numa diminuição deste indicador e, numa avaliação *ceteris paribus*, teria provocado o incumprimento do compromisso #28 assumido pelo Estado perante a CE, para 2019 e 2020 (menos 16 milhões de euros do que o estabelecido).

O FdR obteve ainda o parecer do BdP “sobre a conformação das conclusões formuladas [naquela avaliação] à luz das características e do equilíbrio contratual constante do Acordo de Capitalização Contingente” e duas opiniões jurídicas externas. Os pareceres concluíram “*não existir fundamento, nomeadamente a nível legal ou contratual, para considerar que era exigível ao [NB] a adoção da contabilidade de cobertura, pelo que a adoção de tal política de contabilidade não configura um facto impeditivo da constituição do seu direito aos pagamentos relativos aos exercícios de 2018 a 2020*”¹⁰⁷, com base na argumentação seguinte:

- até 18/10/2019, o NB estar impedido de alterar as regras contabilísticas, sem a prévia autorização do FdR, nos termos do estabelecido na cláusula 21.1 do ACC¹⁰⁸ e de, a partir desta data, a matéria estar no âmbito da liberdade do NB de gerir o seu negócio;
- não ser exigível, à luz do princípio da boa-fé, extrair um dever de ponderação conjunta (entre o NB e o FdR) sobre as novas circunstâncias do investimento, que conduísse claramente pela necessidade de adoção de contabilidade de cobertura;
- haver custos associados à contabilidade de cobertura, a exigir um esforço operacional significativo, mas sem “*que esses custos fossem de tal ordem que pudessem neutralizar os impactos positivos em fundos próprios resultantes da contabilidade de cobertura, ou que o esforço operacional não justificasse aquela poupança*”;
- não se encontrar evidência de que tenha existido uma conduta do NB orientada para aumentar os pagamentos do FdR, não se conseguindo identificar elementos suficientes para sustentar a convicção de que a liberdade de gestão que o contrato atribui ao NB tenha sido utilizada abusivamente;
- a incerteza do prognóstico no momento da decisão da manutenção das regras contabilísticas, associada ao risco financeiro que a alteração podia envolver.

¹⁰⁷ Deliberação da CDFR, de 21/12/2021.

¹⁰⁸ Salvo alterações que decorram de imposições legais, regulamentares ou de determinações dos reguladores ou dos auditores externos.

Este processo ilustra a subjetividade associada à aplicação das normas contabilísticas em vigor e o seu impacto na posição de capital do NB para efeitos prudenciais e nos pagamentos pedidos ao abrigo do ACC.

A inaplicação da contabilidade de cobertura pela gestão do NB, desde o início da implementação da estratégia de investimento, agravou as necessidades de capital, cujo reflexo nos pagamentos pedidos pelo NB ao FdR foi estimado na avaliação externa.

Apesar dessa avaliação externa concluir, em 2021, que, tudo o resto constante (*ceteris paribus*), a inaplicação da contabilidade de cobertura concorrera para cumprir o compromisso #28, assumido pelo Estado perante a CE, sobre as metas de rendimento pré-provisão¹⁰⁹, tal não significa a inexistência de outras opções para alcançar essa meta, compensando o desvio provocado pela aplicação da contabilidade de cobertura. Porém, o FdR não teve intervenção tempestiva nesse sentido, não só por esta não estar prevista no ACC¹¹⁰, mas, sobretudo, porque, não obstante a informação económica, financeira e prudencial que, nos termos das cláusulas 10, 11 e 19 do ACC, lhe é remetida, apenas teve conhecimento da não aplicação da contabilidade de cobertura em 2021, através do relatório da auditoria especial realizada ao exercício de 2019. Numa análise em 2021, como consta da decisão da CDFR, em 21/12/2021, “*reveste-se de incerteza relevante o juízo póstumo que, a essa data, o Fundo de Resolução assentisse nessa alteração da política contabilística*”. Assim, por:

- o Governo, nos compromissos assumidos pelo Estado perante a CE, e o BdP, na negociação do ACC, não terem salvaguardado a intervenção do FdR, designadamente em matéria contabilística e/ou prudencial, sobre opções com diferente impacto na posição de capital do NB, para equilibrar o interesse da sociedade com a minimização do recurso ao mecanismo de capitalização contingente e
- o FdR não ter exercido controlo sistemático sobre a posição de capital do NB, uma das duas condições necessárias à efetivação de um pagamento ao NB¹¹¹ e aquela que tem determinado os valores pedidos pelo NB e pagos pelo FdR,

foi pago, ao abrigo do ACC, um montante estimado *a posteriori* em 97 milhões de euros, sem a adequada (e atempada) demonstração, pelos órgãos de gestão do NB, da sua efetiva necessidade, através de análise sustentada das opções e do seu contributo para a estratégia de recuperação e sustentabilidade do banco.

Como consta do Relatório 7/2021 do Tribunal de Contas, o FdR tem pago ao NB montantes sem cálculo apropriadamente demonstrado, tendo o Tribunal recomendado que o processo de financiamento integre a “*Demonstração do cálculo do valor a financiar, com as instruções necessárias à sua verificação autónoma por entidades com competência legal para o efeito*”. O facto de o FdR só ter tomado conhecimento do impacto da política contabilística do NB, na cobertura das obrigações de dívida soberana de longo prazo, três anos depois da alteração da estratégia de investimento, ilustra a pertinência do recomendado.

¹⁰⁹ O NB salienta, em 28/04/2021, a coerência da sua política contabilística com o cumprimento deste compromisso do Estado.

¹¹⁰ Nesta situação, aliás, mantendo a política contabilística em vigor antes da venda, o NB não necessitava de aprovação por parte do FdR. Apenas para aplicar a contabilidade de cobertura é que, até outubro de 2019, teria de obter essa aprovação, nos termos da cláusula 21.1 do ACC. Porém, como refere um dos pareceres jurídicos que suportaram a decisão de pagamento da CDFR, o que aqui está em causa é a alteração de uma estratégia de investimento que, sem alterar a política contabilística até então aplicada, provocou um impacto na posição de capital do NB que seria minimizável se os órgãos de gestão do NB tivessem optado pela alteração da política contabilística.

¹¹¹ A outra é, recorde-se, a existência de perdas nos ativos ACC.

3.4.3 RISCOS DE REGULAÇÃO E SUPERVISÃO

A ação do BCE tem promovido o reforço do rácio de cobertura de créditos não produtivos por imparidades, no NB e nas instituições nacionais comparáveis, as quais têm sido encorajadas a constituir o nível máximo de provisões prudenciais possível, com recomendações do supervisor que não se limitam às regras contabilísticas. Ora, respeitando as normas contabilísticas aplicáveis, é responsabilidade do órgão de administração de cada instituição implementar políticas e processos adequados para identificar, mensurar, avaliar e monitorizar os riscos incorridos.

116. Desde 04/11/2014, o Grupo NB está sujeito a supervisão contínua do BCE, através de equipas conjuntas (*JST – Joint Supervisory Teams*)¹¹², para supervisão diária e para inspeções e investigações específicas, que culminam em decisões tomadas no processo de supervisão, revisão e avaliação (*SREP*)¹¹³ e comunicadas às entidades supervisionadas, para estas tomarem medidas de correção em prazos definidos. Além das decisões anuais do SREP, as inspeções e investigações específicas também culminam com relatórios e recomendações às entidades supervisionadas, como a referida no §97 ou a realizada em 2019 e reportada a 31/12/2018, sobre a gestão de colaterais (garantias), créditos não produtivos (NPL) e ativos hipotecários (*“foreclosed assets”*)¹¹⁴.
117. Destas ações resulta, em regra, aumento de imparidades. Por exemplo, na inspeção reportada a 31/12/2018 (*ver §anterior*), foi identificada a necessidade de aumentar as imparidades em 610 milhões de euros (entretanto reduzidos para 525 milhões após as vendas das carteiras de créditos e/ou de imóveis até 30/06/2019¹¹⁵) devido a deficiências:
- ◆ Na qualidade dos dados e na monitorização dos riscos de créditos, que originaram correções na classificação de créditos produtivos e não produtivos, alterações na classificação do nível de risco¹¹⁶ e correções no indicador de perdas esperadas (*“lifetime expected credit loss”*).
 - ◆ No processo de imparização, face às expectativas do supervisor e/ou às normas de contabilidade, designadamente a necessidade de aplicar descontos de iliquidez sobre os valores de avaliação dos ativos, quando a perspetiva do crédito é a de liquidação (*“gone concern”*¹¹⁷), em que a estimativa de recuperação do crédito é realizada com base na realização dos colaterais.

¹¹² <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/approach/jst/html/index.pt.html>. Para cada instituição é designada a equipa de supervisão, devendo ser garantida a rotatividade.

¹¹³ Informação do BdP (DRE), em 06/12/2021.

¹¹⁴ Inspeção no Local (*On-Site Inspection – OSI*) com relatório de 10/01/2020. Outras OSI realizadas pelo BCE foram sobre a gestão do risco de taxa de juro da carteira bancária (*Interest Rate Risk in the Banking Book” - IRRBB*) e o Processo de Autoavaliação da Adequação do Capital Interno (*Internal Capital Adequacy Assessment Process - ICAAP*).

¹¹⁵ Em 05/08/2021, o NB reportou encontrar-se a implementar as recomendações da OSI, mas também que, para certos créditos, não tinha aceite os cálculos da equipa da OSI e tinha realizadas reuniões com esta a fim de justificar as divergências.

¹¹⁶ Nos termos da IFRS 9, para determinar as imparidades, as exposições ao crédito são classificadas pelo nível de risco (*stage*) um, dois ou três, sendo este o de maior risco (exposições com evidência objetiva de perda, enquanto nos níveis um e dois a perda é potencial).

¹¹⁷ Em oposição à continuidade do crédito (*“going concern”*), em que a estimativa de recuperação é baseada nos fluxos de caixa do negócio.

118. A constituição de provisões para perdas desempenha um papel crucial na garantia da segurança e da solidez dos sistemas bancários, sendo, por conseguinte, um dos principais focos das autoridades de supervisão bancária. A função do MUS na avaliação do risco de crédito e da adequação dos fundos próprios implica que as autoridades de supervisão decidam se as estimativas das imparidades dos bancos são apropriadas e mensuradas atempadamente¹¹⁸.

119. Neste âmbito e desde o início do processo da venda de 75% do capital do NB:

- ◆ em março de 2017, o BCE publica as Orientações sobre créditos não produtivos¹¹⁹, incluindo mensuração de imparidades, anulação destes créditos e valorização de garantias;
- ◆ em maio de 2017, a Autoridade Bancária Europeia (*EBA – European Banking Authority*)¹²⁰, publica as Orientações sobre práticas de gestão do risco e contabilização de perdas de crédito esperadas¹²¹;
- ◆ em março de 2018, o BCE publica a Adenda às Orientações de março de 2017, com a expectativa de supervisão sobre constituir provisões prudenciais para posições não produtivas¹²²;
- ◆ em julho de 2018, o BCE anuncia novos passos na abordagem de supervisão aos stocks de créditos não produtivos¹²³;
- ◆ em janeiro de 2018, a IFRS 9 começa a ser implementada;
- ◆ em agosto de 2019, o BCE, na sequência da publicação do Regulamento 2019/630 do Parlamento Europeu e do Conselho, revê a expectativa de supervisão sobre constituir provisões prudenciais para novos créditos não produtivos¹²⁴.

120. Assim, a ação do supervisor tem promovido o reforço do rácio de cobertura de créditos não produtivos por imparidades¹²⁵, no NB e nas instituições de crédito nacionais comparáveis, como a figura seguinte evidencia.

¹¹⁸ [Guia sobre NPL](#).

¹¹⁹ [Guia sobre NPL](https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2017/html/sr170320.pt.html) e <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2017/html/sr170320.pt.html>. Não obstante o título se referir apenas a créditos não produtivos (NPL), as orientações aplicam-se também a outras exposições não produtivas (ver 1.3, do guia).

¹²⁰ Autoridade independente da UE, criada em 2010, pelo Regulamento 1093/2010 do Parlamento Europeu de Conselho, competindo-lhe assegurar um nível eficaz e coerente de regulação e supervisão prudenciais de todo o setor bancário europeu.

¹²¹ [Guia sobre contabilização de perdas de crédito esperadas](#).

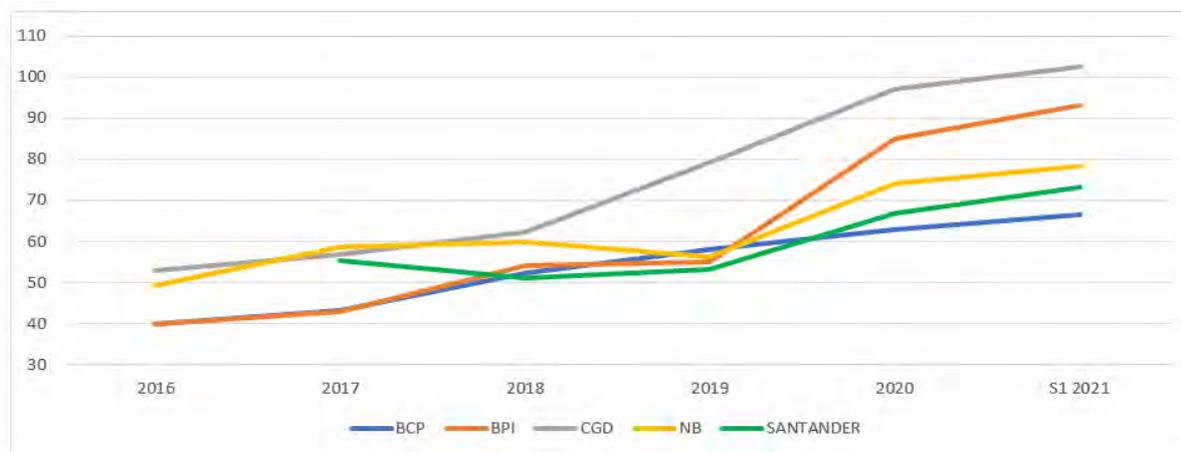
¹²² [Adenda](#) e <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ssm.pr180315.pt.html>.

¹²³ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ssm.pr180711.pt.html>.

¹²⁴ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190822-f3dd1be8a4.pt.html>.

¹²⁵ Indicador da capacidade de absorver perdas potenciais relacionadas com incumprimento do crédito não produtivo. Rácio entre as imparidades de balanço para crédito a clientes e o crédito não produtivo.

Figura 5 – Rácio de cobertura de créditos não produtivos por imparidades (%)



Fonte: Relatórios e Contas das instituições de crédito

121. No atual quadro prudencial¹²⁶, as entidades supervisoras dispõem de poderes para exigir às instituições que apliquem uma política específica de constituição de provisões ou de tratamento de ativos para cumprir requisitos de fundos próprios¹²⁷. O NB encontra-se sujeito à totalidade das exigências impostas aos bancos sistémicos europeus, os quais são alvo de recomendações do BCE para reforçar as provisões prudenciais, que não se limitam às regras contabilísticas. Estas instituições são encorajadas a constituir o nível máximo de provisões prudenciais que for possível¹²⁸.
122. O caso prático seguinte ilustra uma revalorização de ativos do NB que, acolhendo as orientações do BCE, sustentou a constituição de provisões para perdas superiores às constituídas por outras instituições financeiras.

¹²⁶ Designadamente na Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26/06/2013 (ver artigo 104.º/1/d).

¹²⁷ Nos termos das [Orientações relativas aos Procedimentos e metodologias comuns a seguir no âmbito do SREP](#) (§479), da EBA, as autoridades de supervisão podem exigir que a instituição: (i) aplique uma política específica de constituição de provisões e - sempre que permitido pelas regras e disposições regulamentares em matéria de contabilidade - que as reforcem; (ii) aplique limites mínimos (ou limites máximos) aos parâmetros internos de risco e/ou ponderações de risco utilizados para calcular os montantes de exposição ao risco de produtos, setores ou tipos de devedores específicos; (iii) aumente os fatores de desconto (*haircuts*) aplicados ao valor das garantias; e/ou (iv) detenha fundos próprios adicionais para compensar a diferença entre o valor contabilístico das provisões e uma avaliação prudente dos ativos (resultado da análise da qualidade dos ativos), indicando as perdas previstas não abrangidas pelas provisões contabilísticas.

¹²⁸ Nos termos da [Adenda](#) às Orientações do BCE sobre créditos não produtivos dirigidas a instituições de crédito, com as expectativas de supervisão sobre constituir provisões prudenciais para posições não produtivas, de março de 2018, "As expectativas de supervisão quantitativas poderão ir além das regras contabilísticas, mas não estão em contradição com as mesmas", sendo as instituições de crédito "encorajadas a eliminar potenciais desvios face às expectativas de supervisão, constituindo o nível máximo de provisões prudenciais possível em conformidade com a norma contabilística aplicável."

Caso Prático 2 – Reavaliação dos Fundos de Reestruturação

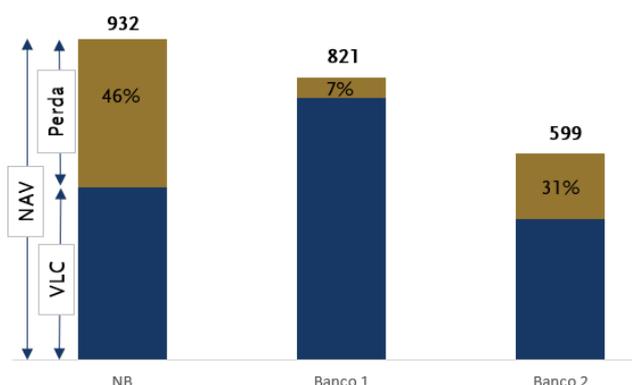
A avaliação do justo valor das participações financeiras do NB nos Fundos de Reestruturação originou perdas de 158 milhões de euros em 2019 e de 300,2 milhões em 2020¹²⁹. No Relatório e Contas de 2020, o NB declara que, deste modo, dá “*resposta a orientações do Banco Central Europeu*”.

Até 2018, o NB, à semelhança de outras instituições de crédito, aplicou o método simplificado previsto no Regulamento Delegado (UE) 2016/101 da CE, de 26/10/2015, para avaliação do justo valor daquelas participações financeiras. Porém, o BCE¹³⁰ alertava, desde 2017, para a inadequada mitigação do risco que a aplicação deste método era suscetível de provocar, instando à sua correção.

Em 2019, o NB alterou o método de valorização destes ativos. Até então, as exposições relativas a fundos de reestruturação tinham por base o valor líquido contabilístico (NAV – *Net Asset Value*) divulgado pelas Sociedades Gestoras dos Fundos (SGF). Em 2019, o NB procedeu ao ajustamento do valor líquido contabilístico reportado pelas SGF com base em métricas históricas de mercado e, em 2020, promoveu a avaliação independente das suas participações, a qual, aliás, era uma opção prevista no ACC. O NB reportou que esta revalorização representou um corte de 46% no NAV divulgado pelas SGF, muito superior ao registado por outras instituições de crédito com participações nesses Fundos (*ver figura infra*).

Imparidade no NAV dos Fundos de Reestruturação

Unidade: milhão de euros



Fonte: NB - [Apresentação dos resultados em 30/09/2021](#)

Este ajustamento, suportado pelo mecanismo de capitalização contingente, também fazia parte da preparação de vendas no âmbito do plano de redução de ativos.

¹²⁹ Fonte: Relatórios e Contas de 2019 e de 2020 do NB.

¹³⁰ Em cartas do SREP de 27/03/2017, 20/12/2018 e 04/12/2019.

Em setembro de 2021 decorria um processo de venda de 40% do valor líquido contabilístico dos ativos, prevendo o NB um acréscimo de capital¹³¹. Porém, em 21/01/2022, o processo de venda (Projeto Crow) não estava concluído, nem era *“ainda possível fazer qualquer estimativa quanto ao impacto final do projeto”*.

Sobre a diferente valorização das participações, o presidente executivo do BCP, uma das instituições com participações nos Fundos, proferiu as seguintes declarações¹³²:

- ◆ *«O BCP presta contas aos seus acionistas, e por isso olhamos com rigor para essas avaliações e questionamos os seus pressupostos».*
- ◆ *«as avaliações dos ativos dos fundos “são feitas por auditores independentes das sociedades gestoras” e “nós não temos nenhuma interferência nas sociedades gestoras”».*
- ◆ *«O BCP venderá ou não [os fundos] se considerar que o valor oferecido é consistente, porque nós não fazemos vendas em saldos, porque temos de respeitar o dinheiro dos nossos acionistas. Se for uma operação que destrói capital e se considerarmos que o valor dos ativos é superior ao montante da oferta, não vendemos».*
- ◆ *«Houve alguns bancos que foram objeto de recapitalização pública, e que tinham os incentivos para poderem ir além da avaliação da sociedade gestora. Podiam stressar mais porque podiam pedir dinheiro aos contribuintes portugueses e não tinham um custo por isso. Naturalmente se puserem o ativo a zero, nos anos seguintes podem registar enormes mais-valias. O BCP presta contas aos seus acionistas, olhamos com rigor para essas avaliações e questionamos os pressupostos dessas avaliações.»*

O mecanismo de capitalização contingente fez o NB convergir com as orientações do BCE, não obstante o método de valorização das participações utilizado até 2019 respeitar as normas em vigor e ser também o utilizado por outras instituições financeiras. A opção (e não a obrigação) do NB proceder a uma avaliação independente dos Fundos de Reestruturação encontrava-se prevista no ACC, podendo ocorrer após dois anos da data da conclusão da operação de venda, ou seja, a partir de outubro de 2019. Esta previsão revela que, na negociação dos acordos de venda, as partes estavam cientes de a avaliação e valorização destes ativos não respeitar as orientações do supervisor e de o cumprimento destas acionar o ACC.

Sobre a inclusão, no ACC, do limite temporal para essa avaliação independente, o BdP alega ter *“procur[ado] que a materialização das responsabilidades do Fundo de Resolução ocorresse em condições que este Fundo pudesse suportar, atento o seu perfil temporal de receitas e a sua capacidade de acesso a financiamento”*, evitando *“uma situação de eventual incumprimento da parte do Fundo de Resolução ou uma situação em que o Fundo de Resolução se visse obrigado a recorrer a receitas provenientes de contribuições extraordinárias”* considerando *“a finalidade última de preservação da estabilidade financeira”* e tendo *“presente que a exposição aos fundos de reestruturação em causa constituía um risco partilhado por várias outras instituições de crédito nacionais”*.

¹³¹ Fonte: [Apresentação dos resultados em 30/09/2021](#).

¹³² [Jornal Económico em 29/10/2021](#).

3.4.4 TRANSFERÊNCIA DOS RISCOS PARA O FUNDO DE RESOLUÇÃO

Em geral e em linha com a decisão da CE sobre a operação de venda e os inerentes auxílios de Estado, o ACC deu aos órgãos de gestão do NB a liberdade de decidirem sobre a política contabilística a adotar, transferindo os riscos das decisões tomadas para o FdR, até ao limite estabelecido. Face à dimensão das potenciais perdas, já previsível à data da conclusão da venda, e à necessidade de constituir provisões para as cobrir, nem o Governo, nos compromissos assumidos pelo Estado perante a CE, nem o BdP, na negociação do ACC, salvaguardaram a minimização do recurso a apoio financeiro público, através da intervenção do FdR. Pelo contrário, a não intervenção do FdR na constituição de provisões para perdas foi especialmente valorada pela CE, para não se opor à venda do NB.

123. Sobre provisão para perdas (mesmo as relativas aos ativos protegidos), o ACC só estabelece:
- ◆ A opção do FdR, diretamente ou através de um “contabilista independente”, analisar as contas do NB, sem prejuízo da prevalência da opinião do auditor do NB (cláusulas 11.2 a 11.4).
 - ◆ A remissão, para outubro de 2019¹³³, da avaliação por peritos “independentes” do justo valor da participação do NB nos Fundos de Reestruturação (cláusula 11.5).
 - ◆ A impossibilidade, até outubro de 2019¹³⁴, de o NB alterar políticas, práticas ou procedimentos contabilísticos, sem o consentimento prévio por escrito do FdR, exceto na medida do necessário para cumprir, alterações decorrentes da lei, de regulamentos ou de normas contabilísticas, bem como requisitos do regulador e exigências dos seus auditores (cláusula 21.1).
124. Para além do estabelecido no ACC, os membros da Comissão de Acompanhamento desse Acordo participam, desde 2018, nas reuniões do Conselho Geral e de Supervisão, do Conselho Financeiro e de Crédito e do Comité de Imparidade Alargado, com o estatuto de observador. E nos seus relatórios de atividade anuais, que também suportam as decisões de pagamento do FdR ao NB, a Comissão analisa a consistência das políticas contabilísticas adotadas e os seus efeitos nos ativos ACC.
125. Assim, salvo as obrigações, nos dois primeiros anos do ACC, de não alterar políticas contabilísticas sem o consentimento prévio, por escrito, do FdR, e de realizar a avaliação independente dos Fundos de Reestruturação, os órgãos de gestão do NB são livres para decidir sobre políticas contabilísticas a adotar e os riscos dessas decisões são transferidos para o FdR, que os imputa, como é sabido¹³⁵, para os contribuintes (quando recorre a empréstimos do Estado) e para os clientes das instituições financeiras, cujas comissões pagas irão financiar as contribuições para o FdR.

¹³³ Dois anos após a data da conclusão da venda do NB.

¹³⁴ Mais uma vez, dois anos após a data da conclusão da venda do NB.

¹³⁵ Relatório 7/2021.

126. Com efeito, ao invés do que sucede nas outras instituições bancárias, o capital para cobrir as perdas resultantes da ação do órgão de gestão do NB, das orientações do supervisor e das alterações regulatórias, não é gerado pelo Banco ou colocado pelos acionistas privados. Na medida em que essas perdas se refletem na posição de capital do NB e contribuem para a sua condição mínima de capital, a sua cobertura é financiada pelo FdR ao abrigo do mecanismo de capitalização contingente, no necessário para repor essa posição de capital e até ao limite estabelecido no ACC.
127. Uma das finalidades da resolução¹³⁶ é a salvaguarda dos *“interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário”*. Ora, enquanto responsável pelos pagamentos, é ao FdR que compete a salvaguarda desse interesse. Sendo a capitalização, através de um mecanismo de capital contingente, variável, como o nome indica, face à dimensão das potenciais perdas, já previsível, aliás, à data da conclusão da venda, e à necessidade de constituir provisões para as cobrir, nem o Governo, nos compromissos assumidos pelo Estado perante a CE, nem o BdP, na negociação do ACC, salvaguardaram a minimização do recurso a apoio financeiro público, através da intervenção do FdR. Pelo contrário, a não intervenção do FdR na constituição de provisões para perdas foi especialmente valorada pela CE para não se opor à venda do NB nem aos inerentes auxílios de Estado (*ver §96*). Assim, o ACC não salvaguardou o equilíbrio entre a atividade prudencial de constituir reservas, tendente à obtenção do nível máximo de provisões prudenciais possível, e a finalidade da resolução que é minimizar o recurso ao apoio financeiro público extraordinário.
128. Tal equilíbrio exigiria aos órgãos de gestão do NB, que demonstrassem, ao FdR, o racional das suas decisões, face aos objetivos de recuperação e sustentabilidade do NB, de cuja prossecução o FdR, enquanto acionista, é beneficiário, e à finalidade de minimização do recurso ao mecanismo de capitalização contingente, de cuja prossecução o FdR, enquanto contraparte do ACC, é garante. Ou seja, a demonstração de serem tomadas as decisões que melhor garantem o interesse da sociedade e que minimizam o recurso ao apoio financeiro público.
129. Sendo o quadro contabilístico em vigor compatível com metodologias, pressupostos e processos alternativos para expressar a prudência necessária, a discricionariedade permitida ao NB, na “mutualização” do risco subjacente ao mecanismo de capitalização contingente, não incentivou a análise de opções por parte dos gestores.

¹³⁶ Artigo 145.º-C/1/c do RGICSF.

Não existe evidência de exercício sistemático, pelo FdR, do direito previsto no ACC de, diretamente ou através de “contabilista independente”, analisar as contas do NB, incluindo as “perdas por imparidade”. Nas análises efetuadas, o FdR recorreu ao auditor externo do NB. O FdR teve acesso a informação contabilística e prudencial que lhe permitia o controlo sistemático e independente das contas do NB. Não existindo evidência de o ter feito, como era seu direito, o FdR descurou a função de minimizar o recurso ao mecanismo de capitalização. Agrava esta situação, como consta do Relatório 7/2021, o FdR ter pago ao NB montantes sem demonstração apropriada.

130. Na falta, no ACC, de mecanismos específicos de controlo das decisões de gestão do NB, em matéria de perdas prudenciais, impõe-se ao FdR utilizar os poderes consagrados nesse acordo.
131. Ora, salvo a oposição à aplicação plena da IFRS 9 desde a sua entrada em vigor¹³⁷ e à não aplicação, quanto a essa IFRS, do regime excecional estabelecido em 2020 para responder à pandemia¹³⁸, bem como as questões suscitadas sobre a constituição de imparidades, provisões e alterações de justo valor ocorridas nos exercícios contabilísticos desde 2020, não existe evidência de o FdR ter exercido o direito previsto nas cláusulas 11.2. a 11.4 do ACC de, diretamente ou através de “contabilista independente”, analisar as contas do NB, incluindo as “perdas por imparidade”¹³⁹.
132. Nas análises efetuadas, o FdR, sempre que entende necessário, tem recorrido ao revisor oficial de contas do NB, alegando “*não se [encontrarem] razões que justificassem o recurso a outro auditor, atendendo às competências legais do revisor oficial de contas, relativamente ao qual não se conhece motivo nenhum que pudesse colocar em dúvida a sua adequação para a revisão de contas.*” e que “*quando o Fundo de Resolução solicita a opinião do revisor oficial de contas do Novo Banco, está a solicitar a opinião de um auditor independente, salvo se não estiver a ser cumprido o dever legal de independência a que o mesmo se encontra sujeito (questão que nunca se colocou, nem foi sequer alegada)*”.
133. Porém, o objetivo da cláusula do ACC que estabelece o direito de recorrer a um “contabilista independente” é munir o FdR, como contraparte do NB no ACC, de uma análise a contrapor à do auditor do NB¹⁴⁰, estabelecendo-se inclusivamente a obrigação do NB (cláusula 11.3) “*fazer com que o auditor do NB cumpra e considere as declarações prestadas pelo [FdR] ou pelo contabilista independente em relação às perdas por imparidade demonstradas nos projetos de contas*”. Tudo sem prejuízo da independência do auditor do NB, cuja opinião, em caso de divergência, prevalece (cláusula 11.4).

¹³⁷ Sem utilizar o regime transitório estabelecido no Regulamento (UE) 2017/2395 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12/09/2017.

¹³⁸ Sem utilizar o regime transitório estabelecido no Regulamento (UE) 2020/873 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24/06/2020.

¹³⁹ Para efeitos do ACC, tais perdas incluem imparidades, alterações de justo valor, provisões e desreconhecimentos (*write-offs*) de ativos registados nas contas do NB.

¹⁴⁰ A própria cláusula distingue entre o auditor do NB (“*its auditor*”; “*NB’s auditor*”) e o “contabilista independente” que pode ser nomeado pelo FdR. Já no Relatório 7/2021, sobre a alegação do FdR de que o auditor independente ao qual recorreu é o auditor do NB, o Tribunal responde que “*o auditor nomeado pelo FdR deveria começar por ser independente do auditor do NB*”.

Este recurso ao auditor do NB condiciona também a análise, pois esta é feita pela entidade que, durante o exercício económico, realizou os procedimentos de auditoria culminados na revisão e na certificação das contas do NB.

134. Para além das demonstrações financeiras anuais, que incluem informação sobre os rácios de capital para efeitos prudenciais, o FdR¹⁴¹ teve acesso a informação contabilística e prudencial que lhe permitia o controlo sistemático e independente das contas do NB. Não existindo evidência de o ter feito, como era seu direito, o FdR descurou a função de minimizar o recurso ao mecanismo de capitalização. Agrava esta situação, como consta do Relatório 7/2021, o FdR ter pago ao NB montantes sem demonstração apropriada.
135. As perdas prudenciais refletem perdas estimadas. Na vigência da obrigação de pagamento pelo FdR, as reversões destas perdas refletem-se no valor a pagar, através do seu impacto nos resultados e na posição de capital do NB. Fora destas situações, apenas as reversões das perdas em ativos do ACC serão objeto de acerto, na sua data de vencimento¹⁴², suscetível de dar origem a um pagamento do NB ao FdR. Quanto às perdas estimadas nos outros ativos, que também se refletem nos resultados, na posição de capital e, conseqüentemente, nos valores a pagar, o ACC não previu qualquer mecanismo de compensação do FdR por eventuais ganhos que o NB venha a obter.
136. Além disso, uma estimativa muito prudente das potenciais perdas, pressionando o balanço das entidades e consumindo capital, potencia estratégias de redução de ativos contrárias à minimização das perdas e/ou à maximização da recuperação dos ativos, que o ACC e o Acordo de *Servicing*¹⁴³ impõem. A estratégia de redução de ativos não produtivos do NB, de 2017 a 2020, teve por base vendas em carteira e desreconhecimento (*write-off*) de ativos que, concorrendo para a redução rápida destes, tendem a acarretar mais perdas do que as prudencialmente já registadas.

¹⁴¹ Nos termos cláusula 19 do ACC e dos anexos para os quais remete. Essa informação é prestada com regularidade mensal.

¹⁴² Cláusula 5.3. do ACC, na versão alterada de maio de 2021.

¹⁴³ Celebrado, em 14/05/2018, entre o FdR e o NB, em execução da cláusula 13.1 do ACC. Este acordo regula os procedimentos de gestão e disposição dos Ativos ACC.

3.5. VENDA DE ATIVOS EM PREJUÍZO DO BALANÇO DO BANCO (COM PERDAS)

3.5.1 SUPERAÇÃO DOS COMPROMISSOS ASSUMIDOS PELO ESTADO PORTUGUÊS

Anualmente, o NB cumpriu as metas de redução de ativos e de desinvestimento assumidas pelo Estado Português, registando avultadas perdas em balanço. Entre 2018 e 2019, o NB vendeu portfólios de créditos e/ou imóveis, que contribuíram para a redução de 5,1 mil milhões de euros no valor nominal (VN) ou valor contabilístico bruto (VCB) das exposições não produtivas. O preço de venda, porém, implicou o desconto de 75% face a esses valores e de 33% face ao valor contabilístico líquido (VCL) de imparidades. A venda da GNB Vida por 123 milhões de euros representou a perda de 73% face ao valor do ativo à data de referência do ACC, 461,5 milhões de euros. O recurso ao mecanismo de capitalização contingente pelo NB, sem contrapartida, tem eliminado os impactos negativos das operações nos resultados e capital do banco (graças ao seu financiamento público) e tem possibilitado a prossecução de objetivos de redução de ativos não produtivos mais ambiciosos do que os assumidos pelo Estado perante a CE, com base no plano de reestruturação apresentado pela Lone Star. Com efeito, a ponderação expressa pelo BdP¹⁴⁴ ao referir que “a decisão de cada banco relativamente ao ritmo de redução de NPL tem em conta o impacto negativo que a venda de carteiras de NPL pode ter sobre o seu capital”, tem sido dispensável pelo NB face à “almofada” de capital ao seu dispor. Esta faculdade, aliada à falta de um controlo eficaz, pelo FdR, da responsabilização por perdas e da demonstração de minimização das perdas/maximização dos ativos, tem vindo a potenciar o risco de gestão orientada para maximizar o recurso ao financiamento público.

137. Anualmente, o NB tem vindo a cumprir ou a superar as metas de redução de ativos e de desinvestimento assumidos pelo Estado Português, destacando-se, pela relevância para o tema, os compromissos:

- ◆ #4 – o total de ativos do Banco Legado¹⁴⁵ não podia ultrapassar 6,3 mil milhões de euros em 31/12/2018, 4,9 mil milhões de euros em 31/12/2019, 3,4 mil milhões de euros em 31/12/2020 e 2,6 mil milhões de euros em 31/12/2021, excluindo a GNB – Companhia de Seguros de Vida, SA (GNB Vida) e o portfólio de imóveis;
- ◆ #5 – desinvestimento da GNB Vida até 31/12/2019;
- ◆ #12 – sujeição do investimento em imóveis do Banco Legado a um limite de 5% do valor líquido contabilístico do portfólio no início do ano e redução anual do valor líquido desses ativos (por comparação entre os balanços de início e de final de ano).

¹⁴⁴ <https://www.bportugal.pt/page/npl-porque-e-importante-os-bancos-reduzirem-o-montante-de-creditos-nao-produtivos>.

¹⁴⁵ Terminologia que o NB veio a adotar (ver Relatórios e Contas de 2018, 2019 e 2020). A terminologia utilizada na decisão da CE e nos compromissos do Estado Português é Unidade Não-Core. O Banco Legado inclui ativos não produtivos e ativos não estratégicos.

Tabela 8 – Superação de compromissos do Estado Português (até 31/12/2021)

	2018	2019	2020	2021
#4 - Compromisso (mil milhões de euros)	6,3	4,9	3,4	2,6
Real (mil milhões de euros)	2,9	2,0	1,3	1,9
#12 - Compromisso investimento	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Investimento real (%)	0,3%	0,4%	2,0%	1,25%
Redução real VLC (mil milhões de euros)	1,7	1,0	0,7	1,5

Fonte: Compromissos do Estado português, relatório do Agente de Monitorização 31/12/2020 e 2021, informação NB,

138. Na prossecução dos objetivos de redução, os ativos do Banco Legado (não produtivos e não estratégicos) deveriam ser desinvestidos, liquidados ou encerrados, de forma ordenada, mas maximizando o seu valor (compromisso #4), como estabelecido no ACC, através do princípio de minimização das perdas, e como expresso no Acordo de *Servicing*, celebrado em execução do ACC.
139. Os compromissos #4 e #12 (investimento) foram largamente superados e, em todos os anos, houve redução do valor líquido dos imóveis. Para o efeito, contribuíram as seguintes operações¹⁴⁶:
- ◆ Em 2018, a venda de uma carteira de créditos não produtivos (Projeto Nata I) e de uma carteira de ativos imobiliários (Projeto Viriato).
 - ◆ Em 2019, a venda de uma carteira de créditos não produtivos (Projeto Nata II), de uma carteira de créditos não produtivos e ativos imobiliários (Projeto Albatroz) e de uma carteira de ativos imobiliários (Projeto Sertorius).
 - ◆ Em 2020, a venda de uma carteira de ativos imobiliários (Projeto Aníbal) e de uma carteira de créditos não produtivos (Projeto Carter), sem ativos ACC.
 - ◆ Em 2021, a venda de duas carteiras de créditos não produtivos (Projetos Harvey e Orion), com ativos ACC cuja aprovação pelo FdR ainda estava pendente em 21/01/2022¹⁴⁷.

A perda de valor da GNB Vida, desde a sua integração no GNB, não resultou apenas do contexto económico e financeiro da seguradora, mas também de atos e omissões das entidades responsáveis pela definição estratégica da seguradora e pela realização do processo de venda (Governo, BdP, FdR e gestores do GNB), designadamente da indefinição quanto ao futuro da seguradora, da morosidade da realização dos processos de venda do NB e da GNB Vida, da indefinição dos planos de negócios da seguradora, de falhas de mercado não minimizadas e da negociação de um mecanismo de ajustamento do preço que, num primeiro momento, conduziu à redução do preço para 81 milhões de euros. Há risco de as perdas decorrentes da venda da GNB Vida aumentarem com novas exposições incluídas no ACC. Os pressupostos do pagamento da componente variável do preço de venda, indexado ao desempenho na distribuição de seguros pelo comprador, não têm sido objeto de controlo pelo FdR.

¹⁴⁶ O exame destas operações teve por base a documentação recebida do FdR e do NB sobre as carteiras cujos processos de venda já estavam concluídos e que integraram ativos ACC (carteiras cujos processos de venda tiveram impacto nos exercícios de 2018 e 2019).

¹⁴⁷ O FdR pronuncia-se formalmente sobre a operação de venda após a celebração do acordo de compra e venda entre o NB e a entidade compradora, dependendo a execução desse acordo, da autorização do FdR para a transação dos ativos ACC que o integrem.

140. A GNB Vida foi vendida no prazo estabelecido nos compromissos assumidos pelo Estado Português, por 123 milhões de euros, mas com perda de 73% (338,5 milhões de euros) dos 461,5 milhões de euros com que foi incluída no perímetro do ACC.

Caso Prático 3 – Desinvestimento da GNB Vida

A GNB Vida foi um dos ativos do Grupo BES, então sob a designação de BES – Companhia de Seguros, SA (BES Vida), que, por deliberação do CABP em 03/08/2014, foi transferido para o Grupo NB (GNB), passando este a deter 100% do capital social daquela¹⁴⁸. Entre 03/08/2017¹⁴⁹ e 14/10/2019¹⁵⁰ realizou-se o processo de venda da GNB Vida à GBIG Portugal, SA (GBIG), entidade do grupo Apax Partners LLP, tendo a GNB Vida passado a designar-se GamaLife – Companhia de Seguros de Vida, SA. Os produtos da seguradora, do ramo vida¹⁵¹, eram e são distribuídos, em regime de exclusividade, através da rede de agências do antigo BES e do atual NB. Durante o processo de venda, a GNB Vida gerou perdas, registadas em resultados, de 287,4 milhões de euros em 2017, de 210,6 milhões em 2018 e de 4,1 milhões em 2019, quando o ativo foi desreconhecido.

GNB Vida – Perdas em resultados

GNB Vida	Unid.: milhões de euros		
	Variações de justo valor		Impacto no resultado líquido
	2017 ⁽¹⁾	2018 ⁽²⁾	2019
Justo valor deduzido dos custos de venda	200	175	
Situação líquida à data	487,4	385,6	
Imparidade	-287,4	-210,6	-4,1

Fonte: Relatórios e Contas NB 2017-2019

(1) Com base no valor de propostas de compra não vinculativas.

(2) Com base no valor do contrato de compra e venda.

Tendo sido incluído no ACC, por 461,5 milhões de euros, este ativo perdeu entre 2017 e 2020:

- ◆ 269 milhões de euros, por imparidades decorrentes¹⁵², em 2017, dos valores indicativos das propostas de compra não vinculativas recebidas¹⁵³ e, em 2018, do valor de venda (190 milhões de euros) definido no acordo celebrado em setembro desse ano, com o comprador selecionado;
- ◆ 75 milhões de euros, por reduções de justo valor na participação do NB;
- ◆ 10 milhões de euros, com a provisão para fazer face a responsabilidades contingentes do NB no âmbito de reclamações associadas a obrigações, declarações e garantias prestadas ao comprador, além de outros ganhos e perdas com o processo de venda.

¹⁴⁸ Em 2012, o BES passou a ser acionista único da BES – Vida. Até então, 50% do capital social desta empresa era detido pelo Crédito Agricole, SA (ver [Relatório e Contas 2012](#)).

¹⁴⁹ [Comunicado NB](#).

¹⁵⁰ [Comunicado NB](#).

¹⁵¹ Seguros de vida tradicionais, produtos de capitalização e planos poupança reforma seguros.

¹⁵² Fonte: Relatórios e Contas NB 2017-2019.

¹⁵³ Sobre as fases dos processos de venda realizados pelo NB, ver 3.5.4.

Se, face ao valor de venda (123 milhões de euros), a perda foi de 338,5 milhões de euros, já com os custos da operação de venda, a perda ascendeu a 349 milhões de euros, conforme se observa na **figura infra**.



Fonte: NB (Reconciliation Files)

O processo de alienação da GNB Vida pautou-se pela factualidade seguinte:

- ◆ A GNB Vida foi incluída nos compromissos de desinvestimento do NB, assumidos pelo Estado Português perante a CE¹⁵⁴, com data fixa de venda. O compromisso foi apreciado positivamente pela CE que o considerou limitador de distorções de concorrência¹⁵⁵. O objetivo era proceder “à reorientação do Novo Banco no seu mercado principal de banca comercial”.
- ◆ Contactados 65 investidores, foram apresentadas 5 propostas de compra não vinculativas e 4 vinculativas¹⁵⁶. Todos os concorrentes suscitaram reservas sobre a exposição da GNB Vida ao setor imobiliário (participações em fundos de investimento imobiliário – FII), propondo a sua aquisição pelo NB ou a sua avaliação completa¹⁵⁷, o que levou o NB, na conclusão da venda, a ter de adquirir estes ativos pelo respetivo valor líquido contabilístico (NAV – *Net Asset Value*).
- ◆ O concorrente selecionado, para a última fase de negociação, foi o Global Bankers Insurance Group, LLC (GBIG).

¹⁵⁴ À data da decisão da CE, o negócio segurador do antigo BES estava incorporado em três sociedades, a Seguradoras Unidas, a GNB Vida e a GNB Não Vida, tendo a primeira sido vendida e devendo as restantes ser vendidas, no âmbito dos compromissos então apresentados, até 31/12/2019 - §168 da [Decisão CE 2017](#).

¹⁵⁵ §303 da [Decisão CE 2017](#): “esses compromissos fornecem à Comissão a confiança de que as distorções da concorrência em mercados que não o da banca comercial do Novo Banco permanecerão limitadas” (ver também §300).

¹⁵⁶ Foram convidados para esta fase do processo todos os investidores que apresentaram propostas não vinculativas, tendo dois formado um consórcio - Informação do BdP (DRE), de 11/10/2018.

¹⁵⁷ A própria CE, no §235 da [Decisão CE 2017](#), na parte em que se debruça sobre a gestão do risco no NB e a qualidade dos ativos, assinala a GNB Vida como um ativo do ACC com riscos adicionais, sem especificar quais. A materialização de riscos associados à exposição ao setor imobiliário é reportada no **Caso Prático 2**, sobre a reavaliação dos fundos de reestruturação.

- ◆ A escolha, face aos demais concorrentes, deveu-se a: “(i) uma valorização bastante superior do ativo (em termos de pagamento up-front ¹⁵⁸ e earn-out ¹⁵⁹), (ii) objetivos mais exequíveis em termos de earn-out (em função do volume de vendas), (iii) menor risco de execução, dado que o processo de due diligence estava praticamente concluído (necessitando somente de uma semana para concluir os trabalhos confirmatórios), (iv) disponibilidade para explorar soluções que permitiam libertar o Novo Banco do Colateral, e (v) comentários ao SPA (permitindo obter uma visão mais detalhada das intenções do potencial investidor)” ¹⁶⁰.
- ◆ Em 12/09/2018¹⁶¹ foi celebrado o acordo de venda com a Bankers Insurance Holdings, SA (Bankers Insurance, SA), sociedade do GBIG, por 190 milhões de euros, sujeitos a um mecanismo de ajustamento¹⁶², a ser pago na conclusão da venda e acrescidos de um montante variável, até 125 milhões de euros, em função do desempenho na distribuição de seguros, a ser realizada em regime de exclusividade pelo NB, nos termos do contrato¹⁶³ negociado no âmbito da venda. A conclusão desta estava sujeita a condições precedentes, designadamente, à aprovação pelo FdR, por ter como objeto um ativo ACC, à aprovação pela Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), quanto à adequação e idoneidade do comprador, e à autorização da CE (através da Direção-Geral da Concorrência), quanto à concentração de mercado.
- ◆ Em 12/10/2018, a CDFR “*não se opôs à concretização*” do acordo de venda entre o NB e a Bankers Insurance, SA, mediante informação favorável do Departamento de Resolução (DRE) do BdP e parecer, também favorável, da Comissão de Acompanhamento do ACC, destacando-se na fundamentação:
 - “c) *Que a venda da participação detida pelo Novo Banco na GNB Vida é um imperativo ditado pelos compromissos assumidos pelo Estado junto da Comissão Europeia (...), circunstância que assume especial preponderância, pois, face àquele prazo, é razoável admitir que o decurso do tempo tenderia a prejudicar o valor de mercado da participação e que a realização da venda em data mais próxima do seu termo conduziria a um resultado menos satisfatório, não só pelos efeitos que a maior proximidade do prazo provocaria no equilíbrio negocial, mas também porque o decorrer do tempo sem que seja encontrada uma solução definitiva para a companhia tende a prejudicar o seu desempenho e, portanto, a prejudicar o seu valor;*
 - d) *Que, face ao referido compromisso perante a Comissão Europeia e face à ausência de perspetivas de futuro para a GNB-Vida, na hipótese de não ser concretizada a venda, o cenário alternativo passaria, possivelmente, pela liquidação da companhia, o que implicaria, por certo, um prejuízo superior para o Novo Banco e para o CCA”.*

¹⁵⁸ Pagamento imediato, após a conclusão da operação de venda.

¹⁵⁹ Pagamento diferido de uma componente variável, indexada ao desempenho na distribuição de seguros.

¹⁶⁰ Informação do BdP (DRE), de 11/10/2018.

¹⁶¹ [Comunicado NB](#).

¹⁶² Dependente de “*variações registadas ao nível do capital próprio da GNB Vida [para além de 10 milhões de euros face ao seu valor de referência, de 395 milhões de euros a 31/12/2017], excluindo movimentos com impacto nas reservas de reavaliação (e respetivos impostos diferidos) e flutuações nas taxas de juro, ambos referentes ao portfólio de ativos para venda*” – Informação do BdP (DRE), de 11/10/2018.

¹⁶³ Celebrado por um período de 20 anos.

- ◆ Em 14/12/2018, conforme previsto no acordo de venda, a Bankers Insurance, SA, cedeu a sua posição contratual no acordo de venda à GBIG Portugal, SA (GBIGP), veículo detido pelo GBIG¹⁶⁴.
- ◆ Em 02/04/2019¹⁶⁵, o beneficiário efetivo da GBIG foi indiciado de “conspirar para subornar o regulador estadual que supervisiona a atividade seguradora”, o que, para o NB, colocava em causa a aprovação da operação pela ASF.
- ◆ Em 16/04/2019¹⁶⁶, a GBIG comunicou ao NB que havia chegado a um entendimento com a Apax Partners LLP (Apax)¹⁶⁷ para alienação da sua participação na GBIGP, por 1 milhão de euros¹⁶⁸, à Gomes BidCo SARL (Gomes BidCo), constituída e integralmente detida por fundos geridos pela Apax. Em 23/04/2019¹⁶⁹, estas entidades remeteram ao NB um projeto de acordo sobre essa alienação, aguardando a resposta do NB para procederem à sua assinatura.
- ◆ Em 30/04/2019¹⁷⁰, o Conselho de Administração Executivo do NB (CAENB) avaliou a proposta apresentada, face ao cenário alternativo de organizar novo processo de venda, concluindo não existirem garantias sobre os resultados do lançamento deste processo e ser mais rápido concluir a venda aceitando a alteração do comprador, atento o compromisso de venda da GNB Vida até 31/12/2019 e que “até que a ASF se pronunciasse formalmente e em definitivo sobre a Transação original, não existia uma situação de não verificação das condições suspensivas do CCVA pelo que o Novo Banco se mantinha contratualmente vinculado ao CCVA e à Transação”.
- ◆ Em 03/05/2019¹⁷¹, o NB, a GBIG e a Gomes BidCo celebraram uma adenda ao acordo de venda onde formalizaram:
 - a cessão da posição contratual;
 - a prorrogação do prazo máximo para concluir a venda, de 12/06/2019 para 30/09/2019;
 - “alterações no mecanismo de ajustamento de preço, com vista a compensar o vendedor pelo prolongamento do prazo de conclusão da operação. Mais concretamente:
 - a. Foi incrementado o buffer de EUR 10 milhões de ajustamento ao preço previsto no SPA [o acordo de venda], em EUR 3 milhões por mês, após 30 de junho de 2019 (long stop date prevista no SPA celebrado com a Global Bankers), prevendo-se que aquele buffer poderia assim atingir um montante máximo de EUR 19 milhões; e
 - b. Foi incluído um mecanismo de ticking fee ^[172], correspondente a uma “comissão” a pagar pelo comprador por cada dia de atraso na conclusão da operação”;

¹⁶⁴ Informação do BdP (DRE), de 01/10/2019.

¹⁶⁵ Documento disponibilizado pelo NB, em 23/09/2021, sobre o processo de venda da GNB Vida.

¹⁶⁶ Documento disponibilizado pelo NB, em 23/09/2021, sobre o processo de venda da GNB Vida.

¹⁶⁷ Um dos investidores contactados no âmbito do processo de venda, mas que não apresentou qualquer proposta.

¹⁶⁸ Informação do BdP (DRE), de 01/10/2019.

¹⁶⁹ Documento disponibilizado pelo NB, em 23/09/2021, sobre o processo de venda da GNB Vida.

¹⁷⁰ Documento disponibilizado pelo NB, em 23/09/2021, sobre o processo de venda da GNB Vida e carta do NB ao FdR, de 28/05/2019.

¹⁷¹ Carta do CAENB, de 28/05/2021, e informação do BdP (DRE), de 01/10/2019.

¹⁷² “Por cada dia decorrido entre a long stop date do contrato celebrado com a Global Bankers e a data de closing da transação com a Apax, o comprador comprometeu-se a pagar ao Novo Banco uma remuneração equivalente a 12% sobre o preço final da transação (i.e. se a conclusão da operação ocorresse três meses depois da long stop date prevista inicialmente, o comprador pagaria aproximadamente 3/12 * 12% sobre o preço final)” – Informação do BdP (DRE), de 01/10/2019.

- o alargamento o âmbito das declarações e garantias do vendedor, *“por forma a incluir as demonstrações financeiras da companhia por referência a 30 de junho de 2019 (responsabilidade extinta após 15 de janeiro de 2020)”*¹⁷³.
- ◆ Em 08/05/2019¹⁷⁴, a Apax emitiu uma “carta de compromisso” (*“Equity Commitment Letter”*), na qual se comprometeu a disponibilizar os fundos necessários para salvaguardar os compromissos assumidos no âmbito do acordo de venda. Nessa mesma data¹⁷⁵, o CAENB ratificou os termos e as condições do acordo de 03/05/2019 e, em 28/05/2019¹⁷⁶, formaliza o pedido de autorização ao FdR para proceder à alienação da GNB Vida a entidades do grupo Apax.
- ◆ Em setembro de 2019¹⁷⁷, o FdR tomou conhecimento da estimativa de preço a pagar pelo comprador com base no mecanismo de ajustamento acordado, 81 milhões de euros, transmitindo ao NB que *“não seria aceitável que a transação se concluisse por aquele preço, pelo que seria elevada a probabilidade de o Fundo de Resolução manifestar a sua oposição à operação, a menos que existisse uma revisão material do preço”*.¹⁷⁸
- ◆ Em 23/09/2019, após novo período de negociações¹⁷⁹, o NB e o comprador celebraram outra adenda ao acordo de venda, que fixou o preço final da operação em 123 milhões de euros, a qual foi remetida para aprovação do FdR em 25/09/2019.
- ◆ Em 01/10/2019, a CDFR aprovou a conclusão da operação de venda com as entidades detidas pela Apax, mediante informação favorável do BdP (DRE) e parecer, também favorável, da Comissão de Acompanhamento do ACC. Os fundamentos invocados são semelhantes aos da deliberação de 12/10/2018: o compromisso de venda da GNB Vida à luz das regras de auxílio de Estado; a inexistência de soluções de desinvestimento alternativas; a convicção de um novo processo de venda dificilmente conduzir a melhor resultado, *“dado que os termos e condições em análise resultam de um processo aberto e competitivo, no qual a proposta selecionada foi a mais vantajosa para o NB e, desde a conclusão do processo de venda, observou-se uma evolução desfavorável das condições de mercado face à exposição da Companhia a passivos de taxa de juro fixa, o que provocou uma degradação da situação financeira da GNB Vida”*¹⁸⁰; a revisão dos termos e condições, obtida em setembro de 2019, ser mais vantajosa dos que os termos iniciais do acordo de venda, *“face aos ajustamentos de preço resultantes da deterioração do NAV da Companhia”*.

¹⁷³ Informação do BdP (DRE), de 01/10/2019.

¹⁷⁴ Informação do BdP (DRE), de 01/10/2019.

¹⁷⁵ Documento recebido do NB, em 23/09/2021, sobre o processo de venda da GNB Vida.

¹⁷⁶ Carta do CAENB.

¹⁷⁷ Após carta do FdR ao NB em 05/09/2019 que, dando seguimento ao pedido do NB de 28/05/2019, solicita confirmação sobre a verificação das condições para a conclusão da operação e estimativa atualizada do preço final da transação.

¹⁷⁸ Informação do BdP (DRE), de 01/10/2019.

¹⁷⁹ Iniciadas após a autorização da ASF, em 27/08/2019 (carta do CAENB). A CE aprovou a transação em 13/06/2019 (Informação do BdP (DRE), de 01/10/2019).

¹⁸⁰ Numa alusão à *“redução muito acentuada das taxas de juro das obrigações do tesouro a 10 anos e [ao] facto da GNB Vida apresentar uma relevante exposição a passivos de taxa de juro fixa que resultaram na constituição de um montante significativo de provisões”* para *“compromissos de taxa”* – Informação do BdP (DRE), de 01/10/2019. Segundo os cálculos apresentados, a redução das taxas de juro, durante a concretização da operação de venda, teve um impacto negativo no mecanismo de ajustamento do preço de 67 milhões de euros, até julho de 2019 (Informação do BdP (DRE), de 01/10/2019, e documento recebido do NB, em 23/09/2021, sobre o processo de venda da GNB Vida).

Apesar da venda da GNB Vida, por 123 milhões de euros, representar apenas 27% do valor do ativo (461,5 milhões de euros) incluído no ACC, o NB e o FdR concluíram a operação. Para o efeito, relevaram, entre outros, o prazo indicado nos compromissos assumidos pelo Estado perante a CE para concluir o desinvestimento, a necessidade de solução definitiva para a seguradora não prejudicar o seu desempenho e, na data da conclusão da operação, a degradação da sua situação económico-financeira.

Estes argumentos foram reiterados à auditoria pelo NB e pelo FdR:

- ◆ “Ao novobanco foi imposta em 2017 uma obrigação de desinvestimento deste ativo” (NB);
- ◆ A “venda da seguradora até 31 de dezembro de 2019 era um dos compromissos classificados de estruturais. (...) condição essencial para assegurar a compatibilidade com o mercado interno do auxílio de Estado” (FdR);
- ◆ A “Companhia tinha uma atividade com uma trajetória decrescente, associada à perda de quota de mercado, bem como estava especialmente exposta à elevada exposição ao contexto de taxa de juro”. “A crescente concorrência na produção de crédito à habitação no mercado português determinou a erosão da quota de mercado do novobanco, o que resultou na inevitável redução da produção seguradora da GNB Vida” (NB);
- ◆ A “quota de mercado da companhia tinha vindo a reduzir-se nos anos anteriores à sua venda e a seguradora foi também particularmente penalizada no contexto de descida de taxas de juro” (FdR).

Porém, com base nos Relatórios e Contas¹⁸¹ da seguradora, a perda de valor da GNB Vida, desde a sua integração no Grupo NB, deveu-se não só ao seu contexto económico-financeiro¹⁸², mas também a atos e omissões do Governo, BdP, FdR e gestores do GNB, entidades responsáveis pela definição da estratégia para a seguradora e pela realização do processo de venda:

- ◆ Após a aplicação da medida de resolução, a indefinição quanto ao futuro da seguradora;
- ◆ A morosidade da realização dos processos de venda do NB e da GNB Vida;
- ◆ A indefinição dos planos de negócios da seguradora;
- ◆ A negociação do mecanismo de ajustamento cuja aplicação conduziu a uma redução do preço para 81 milhões de euros.

A **tabela seguinte** espelha a evolução dos indicadores da GNB Vida, desde dois anos antes da sua transição para o GNB até dois anos após a sua venda.

¹⁸¹ Disponíveis em <https://www.gamalife.pt/outra-informacao/financeira/informacao-financeira/>.

¹⁸² Como a variação das taxas de juro e as oscilações do mercado dos seguros do ramo vida.



GNB Vida - Evolução dos indicadores

	BES - Vida		GNB - Vida					GamaLife		
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
N.º médio de colaboradores	76	75	85	78	58	54	54	54	60	n.d.
Ativo (milhões de euros)	6 672	8 235	7 714	6 114	5 455	5 289	5 080	5 188	4 054	3 676
Capital próprio (milhões de euros)	248	392	516	472	388	463	364	298	201	236
Resultado líquido do exercício (milhões de euros)	55	302	-9	96	-85	9	-56	-91	-46	42
Produção total (milhões de euros)	1 449	2 041	1 363	466	153	150	371	591	290	603
Quota de mercado	20,9%	21,6%	13,1%	5,4%	2,3%	2,1%	4,4%	8,5%	6,4%	7,8%
Posição no mercado ramo vida	2.ª	2.ª	3.ª	4.ª	9.ª	8.ª	6.ª	5.ª	5.ª	5.ª

Fonte: Relatórios e Contas anuais da empresa

Se, em 2014, os indicadores refletem o impacto da resolução, de 2016 em diante, o futuro da GNB Vida ficou dependente da venda do NB e da própria seguradora, como consta dos seus Relatórios e Contas:

- ◆ Em 2014, pelos “acontecimentos no Banco, único canal de distribuição da Companhia” que, no segundo semestre, afetaram “os níveis de atividade da Seguradora, reduzindo os seus níveis de produção” e provocaram “um incremento nos níveis de reembolsos e resgates”; “pelo registo de imparidades (...), resultado das desvalorizações verificadas em fundos de investimento imobiliários, terrenos e edifícios, ações e ativos não correntes detidos para venda geridos por entidades do grupo Novo Banco, na sequência de avaliações independentes realizadas a esses ativos”;
- ◆ Em 2016, pelo “plano de negócios da companhia, elaborado em articulação com o Novo Banco, no âmbito dos acordos de distribuição existentes, (...) dependente da situação acionista futura”; pelo plano de reestruturação¹⁸³ do NB que, incluindo as sociedades participadas, implicou a redução do número de trabalhadores;
- ◆ Em 2017 e 2018, pelos processos de alienação do NB e da GNB Vida que “condicionaram” as “perspetivas traçadas relativamente ao relançamento da atividade”.

Até ao registo da seguradora em operações descontinuadas, em 2017, a perda de valor da GNB Vida refletiu-se nas contas do NB: em 2014 e em 2016, o *Goodwill*¹⁸⁴ da GNB Vida registou a perda integral do seu valor (234,6 milhões de euros), por imparidade¹⁸⁵.

Assim, durante o período anterior à venda e não obstante o financiamento público do NB, nenhuma das entidades intervenientes no processo, Governo, BdP, FdR e gestores, implementaram medidas que evitassem ou limitassem a perda de valor da GNB Vida e o seu impacto nas contas do NB.

Por seu turno, no âmbito da preparação e conclusão da operação de venda, não foi acautelada uma falha de mercado conhecida¹⁸⁶, que impactou no preço das propostas de compra, reduzindo-o:

¹⁸³ Apresentado à CE em 2015 para efeitos da decisão que, designadamente, prorrogou o prazo da operação de venda do NB.

¹⁸⁴ O *Goodwill* representa a diferença entre o custo de aquisição da participação e o justo valor atribuível aos ativos adquiridos.

¹⁸⁵ Fonte: Relatórios e Contas do NB. Em 2014 foram registados 100 milhões de euros e, em 2016, mais 134,6 milhões de euros.

¹⁸⁶ Ver, a este propósito, 3.5.4.

- ◆ A falta de transparência sobre a valorização das participações da GNB Vida nos FII. Para além dos concorrentes terem suscitado reservas quanto à exposição da GNB Vida ao setor imobiliário, um dos investidores convidados “*não teve acesso a relatórios de avaliação, pelo que aplicou um haircut de 40% sobre o valor contabilístico (...) dos ativos imobiliários da GNB Vida, para efeitos da sua valorização*”, tendo o NB reportado ao FdR que “*os relatórios de avaliação dos ativos imobiliários é informação privilegiada da sociedade gestora e que a mesma não está obrigada a partilhar tal informação com os participantes dos fundos de investimento imobiliário*”¹⁸⁷.

Acresce que, por aplicação do mecanismo de ajustamento do preço, entre setembro de 2018, data da celebração do acordo de venda, e setembro de 2019, data da celebração da adenda que determinou o preço final de venda, o preço inicialmente fixado em 190 milhões de euros foi reduzido, primeiro para 81 milhões de euros e depois para 123 milhões de euros, sem que a determinação deste valor seja explicada nos documentos obtidos.

Apesar de a perda de valor da GNB Vida resultar de atos e omissões das entidades responsáveis pela definição da estratégia para a seguradora, pela realização do processo de venda e pelo impacto da mesma na sustentabilidade das finanças públicas, o FdR, como reportado no Relatório 7/2021, sendo responsável pelo financiamento do NB e pela aplicação dos princípios da transparência e da prestação de contas, não promoveu a identificação dos responsáveis por tais atos e omissões, nem a comunicação periódica do ciclo de responsabilização, com as ações desencadeadas para recuperar as perdas e os resultados obtidos. A falta de responsabilização pelas perdas agrava o risco de situações como a descrita continuarem a ocorrer.

No caso da GNB Vida, esta responsabilização, mesmo após a conclusão da venda, continua a ser relevante, pois a repercussão deste ativo no ACC ainda não terminou. Decorrente das negociações do acordo de venda de 12/09/2018, novos ativos foram incluídos no ACC¹⁸⁸:

- ◆ A anulação (“*carve-out*”) até à conclusão da venda, nas contas da GNB Vida, das participações da seguradora nos FII. Esta obrigação do NB concretizou-se com o pagamento de 278 milhões de euros à GNB Vida (valor do NAV das participações), em agosto de 2019¹⁸⁹;
- ◆ O financiamento do NB ao comprador de 50% do preço da transação, 61,5 milhões de euros¹⁹⁰;

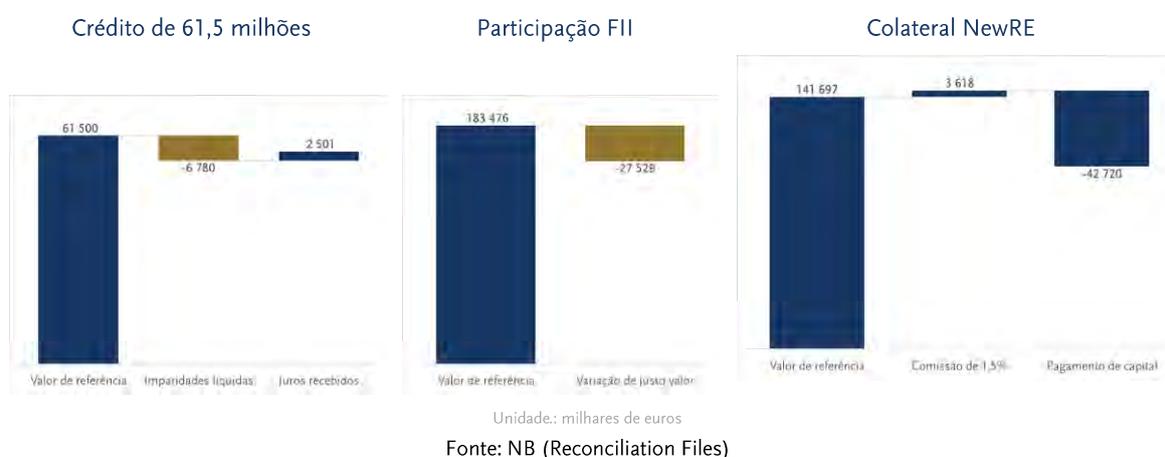
¹⁸⁷ Informação do BdP (DRE), de 11/10/2018.

¹⁸⁸ Em 12/10/2018, o FdR e o NB celebraram um acordo para enquadramento destes ativos no ACC. Segundo a deliberação da CDFR dessa data “*a Transação compreende um conjunto de operações que fazem emergir, ou que transferem para o balanço do Novo Banco, novos ativos e responsabilidades potenciais, os quais resultam diretamente da Transação e são estritamente necessárias para a sua viabilização, estando, portanto, intrinsecamente relacionadas com a participação detida pelo Novo Banco na GNB Vida*”, “*está de acordo com os princípios estabelecidos no CCA e segue os princípios da partilha de risco previstos nesse Acordo*”.

¹⁸⁹ Informação do BdP (DRE), de 01/10/2019.

¹⁹⁰ Segundo o NB: “*A proposta de financiamento por parte do novobanco surgiu como um viabilizador da transação. Em qualquer cenário, o comprador procuraria uma solução de financiamento no mercado para a montagem da transação e o novobanco mostrou-se disponível para avaliar a concessão desse crédito, desde que em termos e condições de mercado*”.

- ◆ O pagamento de uma comissão anual (1,5%¹⁹¹) pelo comprador para o NB manter um depósito numa instituição financeira internacional, em benefício da New Reinsurance Company Ltd (NewRe), como garantia do cumprimento das responsabilidades assumidas pela então BES Vida em caso de rescisão antecipada de um contrato de resseguro celebrado, em junho de 2013 e ainda em vigor, com a NewRe¹⁹²;
- ◆ A responsabilidade contingente de o NB financiar o comprador, caso a seguradora tenha de recomprar à NewRe a carteira ressegurada, por esta não aceitar a nova estrutura acionista ou por incumprimento imputável ao NB.¹⁹³



Mesmo estando estes ativos a ter o comportamento expectável:

- ◆ a variação de justo valor dos FII ter por base a evolução do valor da unidade de participação dos fundos para fins de registo contabilístico,
- ◆ a responsabilidade do comprador em pagar o crédito obtido estar a ser cumprida, resultando a imparidade de 6,8 milhões de euros da aplicação do modelo de imparidade coletiva¹⁹⁴, em função do rating atribuído à exposição (b-),
- ◆ a redução do colateral NewRe (42,7 milhões de euros) resultar da entrega dos prémios de seguro à NewRE e do recebimento da comissão acordada com o comprador¹⁹⁵,

¹⁹¹ Parecer da Comissão de Acompanhamento do ACC, de 11/10/2018.

¹⁹² Consta da informação do BdP (DRE), de 11/10/2018: "estima-se que o contrato NewRe e respetivo colateral, se mantenham em vigor até 2029. Tal prazo pode ser prolongado em função dos prémios de seguro recebidos". Nos termos do contrato, a GES Vida, como contrapartida de um prémio de resseguro imediato de 365 milhões de euros pago pela NewRe (que, segundo o [Relatório e Contas da BES Vida de 2013](#), terá contribuído para resultados líquidos de 302 milhões de euros), transferiu para a NewRE os riscos e benefícios inerentes a uma carteira de seguro vida de risco individual, cedendo-lhe, numa base regular, todos os prémios e sinistros associados a essa carteira. O depósito do NB pretende garantir, em caso de rescisão antecipada do contrato, a diferença entre o valor pago pela NewRe e os prémios de seguro efetivamente recebidos pela NewRe desde o início do contrato.

¹⁹³ Parecer da Comissão de Acompanhamento do ACC, de 11/10/2018.

¹⁹⁴ Quando não existe evidência objetiva de imparidade numa ótica individual, os créditos são objeto de avaliação de imparidades. Mediante a sua inclusão num grupo de créditos com características semelhantes, o qual é avaliado coletivamente mediante a aplicação de fatores de risco estimados para o segmento respetivo.

¹⁹⁵ Respostas do FdR e do NB até 21/01/2022.

o risco destes ativos gerarem maiores perdas é real. Para além dos riscos inerentes à concessão do crédito ou à gestão do colateral, o NAV dos FII “*pode ser ajustado em função de informação, análises ou avaliações independentes que se considerem necessárias para determinar o seu justo valor, dando resposta às orientações do Banco Central Europeu*”¹⁹⁶, ou seja, a valorização deste ativos pode sofrer alteração semelhante à registada em 2019 e em 2020 nas participações nos Fundos de Reestruturação (**ver Caso Prático 2**).

Além disso, o NB¹⁹⁷ reportou que o apuramento da componente variável do preço a pagar pelo comprador, até 125 milhões de euros, com base no desempenho da distribuição de seguros, não se está a materializar. Esse apuramento devia realizar-se nos anos 2, 4 e 5 após a conclusão da venda (em 2021, 2023 e 2025) e ser registado como ganho dos ativos ACC¹⁹⁸, equilibrando as perdas. Porém, o NB reportou que, por “*razões de mercado e também de estratégia comercial da GamaLife, as perspetivas de produção de seguros mostram-se insuficientes para a materialização do earn-out na magnitude inicialmente ambicionada*”. Para os seguros de vida, tendo sido previsto o NB receber até 105 milhões de euros (máximo de 35 milhões por ano de apuramento), estima o recebimento máximo e com “*probabilidade reduzida*” de 18 milhões de euros, devido às “*condições concorrenciais no mercado de produção do crédito [que] resultaram numa inversão da trajetória de crescimento da quota de mercado de crédito a partir de 2019, que inevitavelmente afastou o novobanco dos níveis de produção de seguros que dariam origem ao recebimento do earn-out*” e, não obstante essa tendência ter sido “*invertida já em 2021 e (...) ser este um foco comercial central do novobanco, as taxas mínimas de crescimento de produção face aos objetivos (...) são muito ambiciosas*”. Para os seguros financeiros, tendo sido previsto o NB receber até 20 milhões de euros, valor a ser apurado no ano 5 após a venda, “*estando os mesmos indexados ao stock de produtos garantidos, o qual tem vindo a decrescer, não temos expectativa de recebimento do earn-out*”. Em 17/01/2022, a melhor estimativa do NB sobre os valores a receber consta da **tabela seguinte**.

Componente variável do preço - estimativa

		Unid.: milhões de euros	
		2019	17/01/2022
		Risco Vida (Valor máx.: 105 M€)	
	Ano 2	35	0
	Ano 4	35	0
Anos após operação de venda	Ano 5	35	0 a 18, com probabilidade reduzida
		Produtos Poupança (Valor máx.: 20 M€)	
	Ano 5	20	0

Fonte: NB

¹⁹⁶ Resposta do NB em 21/01/2022.

¹⁹⁷ Resposta do NB em 21/01/2022.

¹⁹⁸ Não obstante, o recebimento dos montantes apurados ocorrer durante o período de vigência do contrato de distribuição (20 anos). Consta da informação do BdP (DRE), de 12/10/2018, que “*foi obtida confirmação junto dos auditores do Novo Banco que o reconhecimento contabilístico do proveito ocorre no momento do seu apuramento, e não no momento do seu recebimento. Esta confirmação é da maior importância para o Fundo de Resolução, na medida em que assegura que os proveitos inerentes ao earn-out são aproveitados para efeitos do CCA (o que não seria o caso se o earn-out apenas fosse reconhecido no momento do seu recebimento, que em parte ocorrerá depois da maturidade do CCA).*”

Alega ainda o NB que *“a componente de earn-out não era determinante no contexto do desfecho do processo de venda – dada a diferença entre a 2.ª melhor oferta, na componente de preço fixo – e que a sua conclusão até ao final de 2019 era um compromisso do Estado Português”*. Porém, qualquer ganho decorrente dos ativos do ACC entrará no encontro de contas a realizar na data de vencimento do ACC¹⁹⁹, concorrendo para o eventual pagamento do NB ao FdR, pelo que quanto menores forem os ganhos destes ativos, menor será a probabilidade e o valor deste pagamento.

Os objetivos de desempenho na distribuição de seguros, dos quais dependia este apuramento foram acordados entre o NB e o comprador e objeto do parecer da Comissão de Acompanhamento do ACC e da informação do BdP (DRE), de suporte à decisão da CDFR, de 12/10/2018, sobre o acordo de venda. Porém, destes documentos não consta qualquer análise crítica aos pressupostos de determinação de tais objetivos, admitindo o apuramento de um montante a receber pelo NB, mas incerto. Designadamente, o BdP (DRE), em 12/10/2018, refere que *“tendo sido confirmado pelo Novo Banco que o plano de negócios da GNB Vida repercutia a estratégia ambiciosa de negócio do Novo Banco, não se antevê que seja possível obter 100% dos rendimentos associados ao earn-out, na componente associada ao risco vida. Ainda assim, a expectativa do Novo Banco é a de que o desempenho da GNB Vida seja, nos próximos cinco anos, superior a 50%^[200] do desempenho previsto no plano de negócios, pelo que existe a expectativa razoável de vir a ser recebido algum valor – embora de montante incerto – ao abrigo do mecanismo de earn-out na componente associada ao risco vida. Já quanto ao earn-out associado aos produtos poupança (EUR 20 milhões), o Novo Banco atribui uma baixa probabilidade de recebimento, dado os thresholds serem substancialmente acima do desempenho histórico da Companhia.”*

Tendo a perda com a GNB Vida sido integrada no mecanismo de capitalização contingente e podendo o ganho com a concretização dos objetivos de desempenho contribuir para um eventual pagamento por parte do NB ao FdR, na maturidade do ACC, não há incentivo para o NB, juntamente com o comprador, diligenciar pelo cumprimento dos objetivos traçados. Acresce que, para efeitos de registo de ganhos com ativos ACC, o FdR não tem realizado qualquer acompanhamento da execução dos pressupostos de apuramento dos montantes da componente variável do preço. Questionado pela auditoria sobre o cumprimento das condições do negócio respeitantes ao pagamento da componente variável do preço, o FdR respondeu que *“ainda não dispõe de informação relativamente ao eventual cumprimento das condições que, nos termos dos acordos relativos à venda da GNB Vida, poderão determinar o recebimento da primeira tranche. (...) A obtenção dessa informação está em tempo e será matéria especificamente analisada no quadro do exercício de verificação relativo às contas anuais do Novo Banco”*. Entretanto, após a conclusão da operação de venda, já decorreram dois anos, estando o terceiro ano em curso.

¹⁹⁹ Em conformidade com o estabelecido na cláusula 5.3. do ACC, na versão alterada de maio de 2021. Nos termos do ACC a data de vencimento é 31/12/2025 ou, verificando-se determinadas condições, 31/12/2026.

²⁰⁰ Percentagem mínima de desempenho, para se apurar um montante a receber pelo NB.

Além da componente variável do preço, foi registada como perda dos ativos ACC, a provisão de 10 milhões de euros para fazer face às responsabilidades contingentes do NB relativas a reclamações associadas a obrigações, declarações e garantias prestadas pelo NB ao comprador, no âmbito do acordo de venda. Em 16/01/2020, o comprador apresentou ao NB o pedido de indemnização de 38,2 milhões de euros²⁰¹ que, após negociação com o NB passou para 14,3 milhões de euros. Em 07/01/2022²⁰², este montante não estava ainda pago, subsistindo a divergência²⁰³ entre o FdR e o NB sobre se a provisão, e consequentemente o valor pedido, deve ou não constar dos ativos ACC.

Segundo o transmitido por FdR e NB²⁰⁴ não foi elaborado plano de gestão dos novos ativos, inserindo-se os mesmos na gestão corrente do NB. O FdR alega que “a execução dos acordos de venda da GNB Vida é um processo que está em curso” e que “a ação necessária neste período diz respeito à monitorização do quadro de deveres e de direitos assumidos pelas partes e do desempenho dos ativos”, sendo “previsível que esteja agora a iniciar-se uma fase de maior execução daqueles acordos, face, nomeadamente, à ocorrência da primeira data de referência para o apuramento de uma eventual tranche da componente variável do preço e à aproximação da data em que ocorre a primeira amortização de capital do empréstimo concedido ao comprador”. O reportado revela que o acompanhamento preconizado pelo FdR é insuficiente. O decurso do tempo pode levar a maiores perdas dos ativos ACC e à não concretização de ganhos que as podiam equilibrar.

3.5.2 RISCOS DE REGULAÇÃO, DE SUPERVISÃO E DE GESTÃO

O risco com exposições não produtivas tem sido avaliado no âmbito do processo de supervisão, revisão e avaliação (SREP), do BCE, dando origem ao reforço dos requisitos de fundos próprios ou à adoção de medidas de mitigação deste risco, incluindo a apresentação de um plano de desinvestimento de ativos.

Apesar da redução do rácio de requisitos de fundos próprios do NB, em 2022, esse rácio é o mais elevado das instituições nacionais comparáveis e um dos mais elevados da UE.

Com o objetivo de proceder à limpeza do balanço e responder às expectativas do BCE, o plano de redução de ativos não estratégicos do NB e respetivas revisões, da responsabilidade da gestão, estabeleceram metas mais ambiciosas do que as decorrentes dos compromissos assumidos pelo Estado Português perante a CE.

141. Desde 2014²⁰⁵, o BCE tem focado a atividade de supervisão na qualidade dos ativos, tendo publicado, em março de 2017, Orientações sobre créditos não produtivos (*Non Performing Loans – NPL*²⁰⁶).

²⁰¹ Carta do NB ao FdR de 14/12/2020 e parecer da Comissão de Acompanhamento do ACC, de 31/01/2021.

²⁰² Data da informação prestada pelo NB.

²⁰³ Resposta do FdR e Relatórios do Agente de Verificação relativos aos exercícios de 2019 e de 2020.

²⁰⁴ Respostas do FdR e do NB.

²⁰⁵ Ano de avaliação completa, através da análise da qualidade dos ativos (*Asset Quality Review – AQR*) e do teste de esforço (*stress test*).

²⁰⁶ Empréstimos e adiantamentos, que são classificados como não produtivos em conformidade com o anexo V do Regulamento de Execução (UE) 680/2014 da Comissão – [Orientações sobre a gestão de exposições não produtivas e exposições reestruturadas](#), da EBA, de 31/10/2018 / [Guia sobre NPL](#) e <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2017/html/sr170320.pt.html>.

142. Estas Orientações também são aplicáveis a outras exposições não produtivas (NPE – *Non Performing Exposures*²⁰⁷) e a ativos executados ou recebidos por dação em pagamento, como os imóveis obtidos no contexto de operações de recuperação de crédito²⁰⁸. Sobre estes imóveis, o artigo 112.º do RGICSF²⁰⁹ determina que as instituições não os podem deter no seu balanço por período superior a dois anos²¹⁰. Os créditos/exposições não produtivas e os imóveis obtidos com operações de recuperação de crédito integram o conceito mais vasto de ativos não produtivos (NPA – *Non Performing Assets*)²¹¹. Nos termos das orientações sobre créditos não produtivos, os “*bancos com níveis elevados de NPL*” têm este nível claramente superior ao da média da União Europeia (UE)²¹².
143. Em 31/12/2016, o NB apresentava um rácio de NPL de 33%²¹³, muito acima da média europeia e das instituições financeiras nacionais comparáveis. Dados de 2015 revelam, também, que o peso dos imóveis no balanço do NB era muito superior ao dos seus pares nacionais. Em 2018, a EBA definiu o rácio-alvo para o peso das exposições não produtivas no balanço das instituições: 5%²¹⁴.

Figura 6 – Rácio NPL 2016

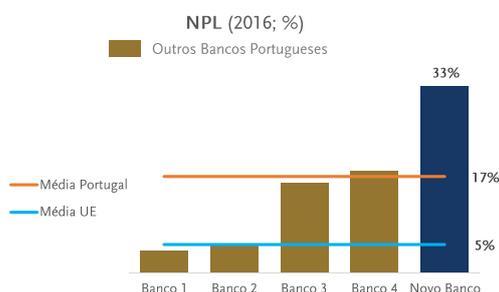
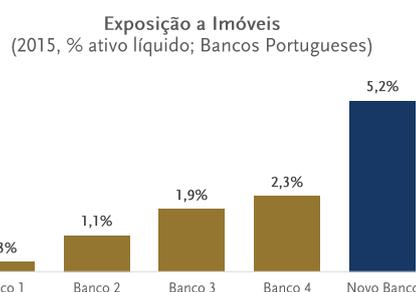


Figura 7 – Exposição a imóveis 2015



Fonte: NB

²⁰⁷ Exposições classificadas como não produtivas, em conformidade com o anexo V do Regulamento de Execução (UE) 680/2014 da Comissão – [Orientações sobre a gestão de exposições não produtivas e exposições reestruturadas](#), da EBA, de 31/10/2018.

²⁰⁸ Ver 1.3 do [Guia sobre NPL](#).

²⁰⁹ Aprovado pelo Decreto-Lei 298/92, de 31/12.

²¹⁰ Sem prejuízo de, havendo motivo fundamentado, o BdP poder, nos termos do artigo 114.º do mesmo regime, prorrogar esse prazo, o que tem sido feito para o NB, segundo os seus Relatórios e Contas. Por seu turno, o BCE indica como período “normal” de venda o prazo de um ano – ver 7.5 do [Guia sobre NPL](#).

²¹¹ Como consta do primeiro Plano Estratégico de Redução de Ativos apresentado ao supervisor, em março de 2017, trata-se de “*ativos que não geram (ou correm alto risco de não gerar) rendimento para o banco*”, considerando, de modo geral, o incumprimento ou riscos de incumprimento por parte dos mutuários, no caso dos créditos e de outras exposições financeiras, ou a alocação de recursos (humanos e financeiros) a uma área de gestão que não integra o objeto social das instituições financeiras, no caso dos imóveis.

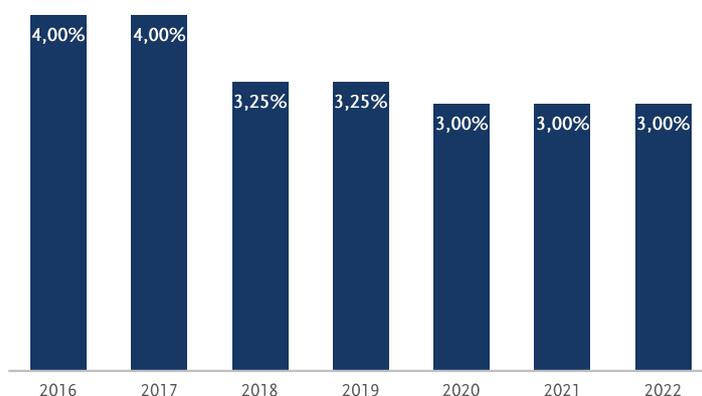
²¹² O painel de [riscos](#) publicado trimestralmente pela Autoridade Bancária Europeia (EBA) constitui uma referência adequada para determinar os rácios médios de NPL e os níveis de cobertura na UE, ver [Guia sobre NPL](#). A EBA foi criada pelo Regulamento (UE) 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24/11, sendo responsável por estabelecer um conjunto de regras harmonizadas para a regulação e supervisão do setor bancário em todos os países da UE. A principal função da EBA é contribuir, mediante a adoção de normas técnicas vinculativas e orientações, para a criação do conjunto único de regras para toda a Europa no setor bancário. O objetivo é instituir um conjunto único de regras prudenciais harmonizadas aplicável às instituições financeiras em toda a UE, que ajude a criar condições de concorrência equitativas e a proporcionar elevada proteção a depositantes, investidores e consumidores (ver www.eba.europa.eu).

²¹³ Créditos não produtivos (NPL) / (Crédito a Clientes + Disponibilidades e Aplicações em Instituições de Crédito) (Fonte: NB).

²¹⁴ [Orientações sobre a gestão de exposições não produtivas e exposições reestruturadas](#), da EBA, de 31/10/2018.

144. O risco com exposições não produtivas tem sido avaliado no âmbito do processo de supervisão, revisão e avaliação (SREP), do BCE, e dado origem ao reforço dos requisitos de fundos próprios ou à adoção de medidas de mitigação deste risco, incluindo um plano de desinvestimento de ativos²¹⁵. Desde 2016²¹⁶, o BCE, com base nas deficiências de gestão e cobertura dos riscos do NB, incluindo os relacionados com NPL/NPE elevados, tem reforçado os requisitos de fundos próprios do NB, acrescentando aos requisitos do Pilar 1, os do Pilar 2 *Requirement* (P2R) – *ver figura seguinte*.

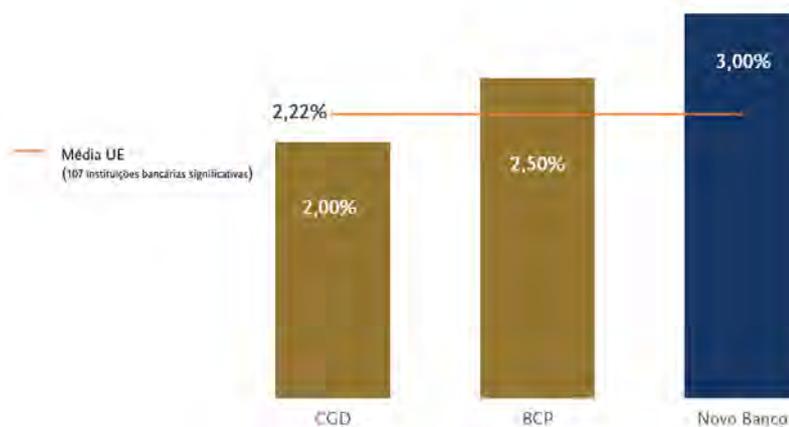
Figura 8 – P2R evolução



Fonte: NB

145. Apesar da redução de 4% para 3%, reflexo de avaliação mais favorável em 2022, o rácio do NB é o mais elevado das instituições nacionais comparáveis e um dos mais elevados da UE ²¹⁷.

Figura 9 – P2R instituições significativas²¹⁸ nacionais e média UE



Fonte: [Dados do BCE](#) atualizados em 10/02/2022

²¹⁵ Guia sobre NPL e, referindo-se ao risco imobiliário em concreto, BdP, [Relatório de Estabilidade Financeira, novembro de 2015](#).

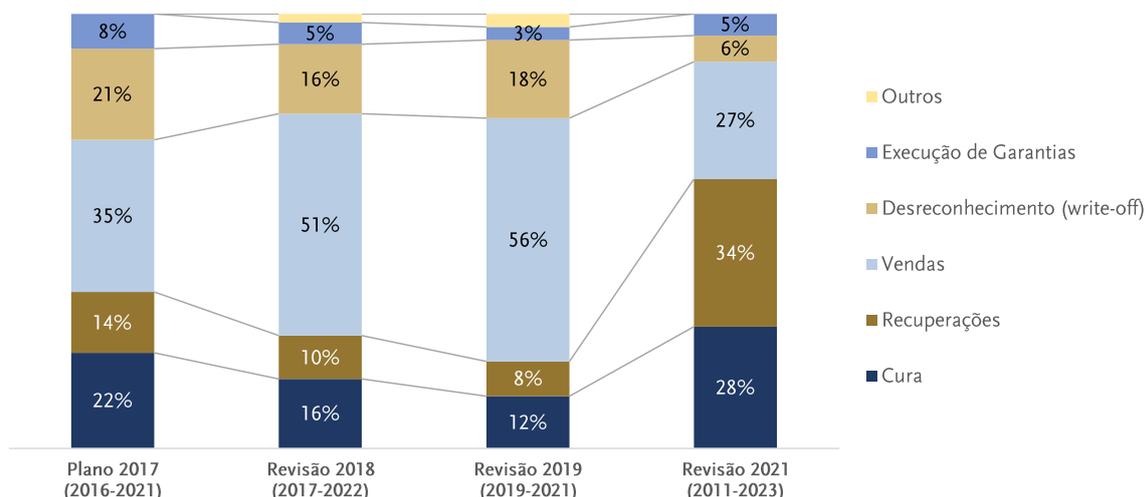
²¹⁶ Carta do SREP, de 18/03/2016.

²¹⁷ Das 107 instituições financeiras significativas, 18 têm um P2R igual ou superior a 3%.

²¹⁸ Os dados não autonomizam as duas outras instituições significativas em Portugal, cujo capital é detido por instituições estrangeiras.

146. Visando a limpeza do balanço para corresponder às expectativas do BCE, o plano de redução de ativos não estratégicos do NB e as respetivas revisões²¹⁹ estabeleceram metas mais ambiciosas do que as decorrentes dos compromissos assumidos pelo Estado Português perante a CE, a prosseguir, sobretudo através de estratégias de reduções ativas, como vendas e desreconhecimento de ativos (“write-off”). Apenas a partir da revisão de 2021, que abrange o período de 2021 a 2023, as curas (transição de não produtivos para produtivos, com base no cumprimento voluntário do devedor) e as recuperações (recebimento do montante em dívida), em conjunto, passaram a superar as vendas e o desreconhecimento, como a **figura seguinte** reflete.

Figura 10 – Estratégias de redução de ativos não produtivos



Fonte: Plano de redução de ativos do NB e revisões

147. A elaboração dos planos é da responsabilidade dos órgãos de gestão das instituições financeiras²²⁰, sendo aprovados pelo Conselho Geral e de Supervisão, no caso do NB, e submetidos, anualmente, ao supervisor que aprecia a sua ambição e a sua credibilidade²²¹. Nos termos das Orientações sobre créditos não produtivos, uma “*estratégia em termos de NPL estabelece os objetivos estratégicos dos bancos com níveis elevados de NPL para uma redução atempada dos NPL num prazo de tempo realista, mas suficientemente ambicioso*”, na expectativa “*de que as entidades supervisionadas apliquem as orientações proporcionalmente com a urgência devida, em consonância com a magnitude e a gravidade dos desafios que enfrentam em termos de NPL*”.

²¹⁹ As revisões são anuais. Em 2020, devido à pandemia, o BCE não requereu a revisão do Plano.

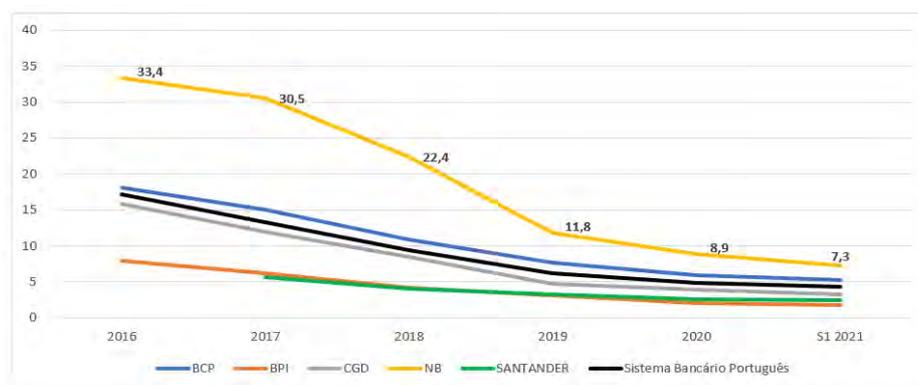
²²⁰ [Guia sobre NPL](#) (ponto 2.3).

²²¹ A título de exemplo, a carta de 18/12/2017 sobre o primeiro plano, aponta várias falhas que colocam em causa a sua credibilidade, como as taxas previstas de cura (22%) e de recuperações (14%).

148. Até 2020, as metas estabelecidas para redução de NPL foram superadas pelo NB: “entre 2016, data de referência do primeiro Plano, e 2020, a variação da carteira de créditos não produtivos do Grupo NB foi (...) de -9 775 M€. Neste período, a redução prevista nos planos estratégicos ascendia a 8 326 M€ (gross amount) pelo que o NB ultrapassou de um modo geral os objetivos definidos”. Porém, para 2021, a revisão do plano estratégico previu a “redução total de 1 154 M€ (de 2 513 M€ para 1 359 M€) e um rácio de NPL de 5% para 31/12/2021. O ano fechou com um rácio de NPL^[222] de 5,3% e com um volume créditos não produtivos de 1.602 M€, tendo-se assim verificado uma redução de 911 M€. Esta redução reflete um desvio de 243 M€ relativamente ao objetivo previsto no plano estratégico que foi motivado por um menor volume de recuperações face ao planeado”²²³.

149. Não obstante a redução do rácio de NPL do NB, o BCE em carta ao FdR, de agosto de 2021²²⁴, referia que esse rácio em 30/06/2021 (7,3%) estava “bem acima da média atual do MUS de 2,54%, sendo um dos impulsionadores da (...) avaliação de risco e requisitos de capital”. Na evolução do rácio de NPL das instituições de crédito nacionais comparáveis, até 30/06/2021 (ver figura seguinte), avulta a redução acentuada do rácio do NB entre 2017 e 2019 (período das vendas em carteira reportadas a seguir).

Figura 11 – Rácio de NPL para NB e instituições significativas nacionais



Fonte: Relatórios e Contas das instituições de crédito.

150. Já sobre a carteira de imóveis, a redução, entre 31/12/2016 e 31/12/2020, de 1.660 milhões de euros (valor contabilístico bruto – VCB) ficou aquém do objetivo de 2.592 milhões, ao passar de 3.596 para 1.936 milhões. Para 2021, o plano estratégico previu a redução de 606 milhões (para 1.330 milhões) só que, em 31/12/2021, a carteira ainda valia 1.693 milhões, menos 243 milhões face a 31/12/2020, mas mais 363 milhões do que o objetivo definido.²²⁵

²²² Créditos Não Produtivos (NPL) / (Crédito a Clientes + Disponibilidades e Aplicações em Instituições de Crédito). Fonte: NB.

²²³ Resposta do NB à auditoria (atualizada em 20/02/2022).

²²⁴ Carta do BCE ao FdR, em 13/08/2021, para aferir a credibilidade da revisão do plano de redução de ativos de 2021, face à oposição manifestada pelo FdR ao NB, em 2020, à venda não só de ativos do ACC, mas de ativos do banco em geral.

²²⁵ Resposta do NB à auditoria (atualizada em 20/02/2022).

151. Uma das principais estratégias de redução de exposições não produtivas foi a venda em carteira, reunindo num só processo créditos de diversos devedores e/ou um conjunto de imóveis obtidos com processos de recuperação de créditos. Entre 2018 e 2019, através dos projetos identificados na *figura infra*, o NB vendeu portfólios de créditos e/ou imóveis, que contribuíram para a redução de 5,1 mil milhões de euros no valor nominal (VN)²²⁶ ou VCB. Porém, o preço de venda sofreu o desconto de 75% desses valores (VN/VCB) e de 33% face ao valor contabilístico líquido (VCL) de imparidades.

Figura 12 – Vendas em carteira



Unid.: milhões de euros;%

Projeto	Ano	Objeto	VN/VCB (1)	VCL (2)	Valor de venda	Perda VN/VCB	Perda VCL	Impacto em RL (3)
Nata I	2018	Créditos	2 153	629	505	- 1 648 -77%	124	-20% - 110,1
Viriato	2018	Imóveis	680,5	531	364,1	- 316 -46%	166,7	-31% - 159,0
Nata II	2019	Créditos e outros ativos	1 527	245	157	- 1 370 -90%	88	-36% - 79,0
Albatroz	2019	Créditos e imóveis	303	150	97,4	- 205 -68%	52	-35% - 34,0
Sertorius	2019	Imóveis	469,3	359,6	159,0	- 310 -66%	200,6	-56% - 229,0
Total			5 132,4	1 913,9	1 282,5	- 3 850 -75%	631,4	-33% - 611,1

(1) Valor Nominal ou Valor Contabilístico Bruto; (2) Valor Contabilístico Líquido; (3) Resultados Líquidos
Fonte: Informações DRE; NB; Impacto em RL - Relatórios e Contas.

²²⁶ O VN inclui uma componente não registada no balanço, designadamente créditos abatidos ao ativo, juros vencidos há mais de 90 dias, anulados contabilisticamente, mas que se mantém exigíveis (Fonte: Informação BdP (DRE), Projeto Nata II).

3.5.3 FALHAS NO CONTROLO DA ESTRATÉGIA DE REDUÇÃO DE ATIVOS NÃO PRODUTIVOS

Nos acordos da operação de venda do NB, designadamente no ACC, não foi prevista a aprovação do FdR aos planos de redução de ativos, não obstante ter conhecimento dos mesmos. O FdR apenas se pronuncia, de forma vinculativa, sobre decisões do órgão de administração do NB que, em execução dos planos, respeitem a ativos do ACC, com valor contabilístico bruto superior a 2,5 milhões de euros (designados por Ativos Materiais, “Material Assets”) ou de valor inferior, se a decisão implicar aumento de perdas em ativos do ACC superior a 500 mil euros.

152. Dando o NB conhecimento ao FdR dos planos de redução de ativos não produtivos (e revisões), que incluem ativos ACC e não ACC, o Fundo não tem poderes para se pronunciar sobre esses planos. A responsabilidade pela sua elaboração é do órgão de administração do NB²²⁷, não prevendo o ACC nem o Acordo de *Servicing* a aprovação desses planos pelo FdR, o qual só se pronuncia, de forma vinculativa, sobre decisões do órgão de administração do NB que, em execução desses planos, respeitem a ativos ACC, de valor contabilístico bruto superior a 2,5 milhões de euros (designados por Ativos Materiais, “Material Assets”) ou de valor inferior, se a decisão implicar aumento de perdas em ativos ACC superior a 500 mil euros²²⁸. Nos termos do ACC²²⁹, o FdR deve atuar de “*forma razoável*” nas suas decisões, não estando o NB obrigado a realizar qualquer ação, ou a abster-se de a realizar, se tal constituir “*uma violação material de qualquer acordo relevante, lei ou regulamento ao qual qualquer membro do Grupo NB está vinculado*”.

O FdR e o NB têm interpretado as cláusulas 13.3 e 13.5 do ACC como limitadoras dos poderes do FdR, face à necessidade de cumprir os requisitos prudenciais de redução de ativos não produtivos, tendo a análise quantificada dos custos e benefícios de cenários alternativos sido suplantada pela necessidade de redução rápida dos ativos não produtivos, sem ter sido inequivocamente demonstrado que a estratégia de redução de ativos prosseguida era a que assegurava a minimização das perdas/maximização do valor dos ativos.

153. As partes têm interpretado estas cláusulas como limitadoras dos poderes do FdR, face à necessidade de cumprir os requisitos prudenciais de redução de ativos não produtivos, tendo o exame dos documentos de suporte às decisões da CDFR sobre a venda das carteiras identificadas no §151 (designadamente informações do BdP – DRE) revelado que a análise quantificada dos custos e benefícios do cenário de manutenção dos ativos em balanço, referenciado pelo BdP (DRE) como cenário alternativo²³⁰, foi suplantada pela necessidade de redução rápida dos ativos não produtivos.

²²⁷ [Guia sobre NPL](#) (ponto 2.3).

²²⁸ As restantes decisões estão delegadas no órgão de administração do NB, nos termos das cláusulas 5.16 a 5.19, do Acordo de *Servicing*.

²²⁹ Cláusulas 13.3 e 13.5.

²³⁰ Apenas a informação sobre o Projeto Nata I contém elementos quantitativos sobre um cenário alternativo próximo do cenário de venda, o de titularização de créditos, que confirmam, face ao mesmo, a minimização das perdas com a realização da opção de venda.

154. Esta necessidade de redução rápida está, também, subjacente nas cláusulas²³¹ sobre a “*data da troca de Governação*” que transferem para o NB a responsabilidade sobre a gestão dos ativos ACC, sem qualquer intervenção vinculativa do FdR. Tal sucederá no caso do valor líquido dos ativos ACC permanecer acima de determinadas percentagens em datas estabelecidas no Acordo (a partir de 31/12/2022) ou, em qualquer data, se a soma das perdas dos ativos ACC atingir 3 mil milhões de euros e um banco de investimento independente ou uma empresa de contabilidade de “*renome internacional*” indicada por NB e FdR (ou pelo Agente de Verificação, caso não haja acordo entre o NB e o FdR) confirme por escrito que, na sua opinião, as perdas dos ativos ACC excederão o limite do ACC em 200 milhões de euros ou mais. O que não aconteceu até 2022.
155. Sendo diversas as estratégias de redução de ativos (*ver Figura 10*) e diversas as formas de as executar (por exemplo, a estratégia de venda ser executada por ativo ou por carteira de ativos), o princípio da minimização das perdas deve ser aferido por comparação dos custos e benefícios da decisão proposta (neste caso, vendas em carteira), com os de cenários alternativos.
156. Porém, das informações do BdP (DRE) examinadas, não consta a análise quantificada dos custos e benefícios do cenário de manutenção dos ativos em balanço, nem de qualquer outro que tivesse sido considerado²³². No caso dos custos, apenas as informações sobre os Projetos Viriato, Albatroz e Sertorius identificam e quantificam custos²³³ que o NB teria com a manutenção dos ativos em balanço, mas não referem quaisquer benefícios, designadamente *cash-flows* estimados com a recuperação dos ativos ou com a venda desses ativos durante um período de tempo mais dilatado.
157. Questionados pela auditoria sobre a quantificação de cenários alternativos a estes projetos de venda em carteira, o NB e o FdR alegaram a necessidade de cumprir as exigências regulatórias e os riscos para a sustentabilidade do NB, que o peso dos ativos não produtivos no seu balanço representava.
158. O NB referiu que esta era “*talvez a característica mais penalizante e distintiva do novobanco e o fator que mais comprometia o objetivo de viabilidade e a sustentabilidade do banco*”.

²³¹ Cláusulas 1 e 13.3 a 13.9 do ACC. Se a troca da governação anteceder 31/12/2025, a vigência do ACC será prorrogada até 31/12/2026.

²³² À exceção da titularização de créditos no Projeto Nata I.

²³³ No Projeto Albatroz, custos de 13,8 milhões de euros, relativos ao aumento médio do tempo de gestão (2,3 anos com créditos e 2,8 anos com imóveis), de execução hipotecária (com créditos), de *servicing* (com créditos), de IMI (com imóveis) e de manutenção conservação e intermediação (com imóveis). No Projeto Viriato, custos anuais de 17,2 milhões de euros, relativos a custos operacionais (incluindo custos de detenção, manutenção e regularização) e a custos com pessoal. No Projeto Sertorius, custos anuais de 4,4 milhões de euros, relativos a custos operacionais (incluindo custos de detenção, manutenção e regularização) e a custos com pessoal).

159. Por sua vez, o FdR afirmou: “*Não pode haver dúvidas de que se o Novo Banco apresentasse hoje um rácio de NPL ainda mais desfasado das exigências definidas a nível europeu (...), estaria sujeito a requisitos prudenciais mais agravados e seria a sua própria sustentabilidade que poderia estar em risco*”.
160. E acrescentou que o contexto regulatório “*impõe ao FdR que tenha presente na sua ponderação que a venda dos ativos é, à partida, uma estratégia adequada e, mais do que isso, necessária e que, portanto, concentre a sua avaliação no processo adotado pelo NB para dar execução àquela estratégia. Dito de outro modo: na medida em que a concretização de determinadas operações de venda seja necessária para dar cumprimento a exigências regulatórias, a eventual oposição do Fundo de Resolução só é contratualmente admissível se for considerado que a operação de venda em causa não é conduzida em moldes que sejam conformes às práticas de mercado e que permitam maximizar o preço obtido*”.
161. Assim, face às “*exigências regulatórias*”, a opção de venda proposta pelo NB não é escrutinada pelo FdR, cuja avaliação se foca “*no processo adotado pelo Novo Banco para dar execução àquela estratégia*”.
162. Além disso, nas vendas em carteira, o FdR pronuncia-se formalmente sobre a operação de venda após a celebração do acordo de compra e venda entre o NB e a entidade compradora. Apesar de se sujeitar a execução desse acordo à autorização do FdR sobre a transação de ativos ACC, estabelecem-se cláusulas que imputam ao NB a responsabilidade pelo pagamento de uma compensação ao comprador, na situação de o FdR ultrapassar os limites definidos nesses acordos, o que condiciona o poder de decisão do FdR.

Análises realizadas pelo FdR e pela Comissão de Acompanhamento do ACC colocam em causa a estratégia de venda em carteira assegurar a minimização das perdas e afastar o risco moral (o risco de serem os contribuintes, através do financiamento público do NB pelo FdR, e os clientes dos bancos, através das comissões pagas pelos serviços bancários que suportam as contribuições dos bancos para o FdR, a financiar perdas com origem em atos dolosos praticados por terceiros).

163. A incerteza sobre a aplicação do princípio da minimização das perdas, nestes projetos, acentua-se quando o FdR determina a exclusão do perímetro de venda de ativos com oferta de preço positivo, mas mantém outros ativos com oferta de preço nulo (zero).

164. É o caso do projeto Nata II, em que o FdR determinou a exclusão do perímetro de venda de ativos para os quais considerou²³⁴ *“existirem perspectivas de recuperação que se afiguram especialmente mais favoráveis do que o preço acordado com o Comprador”*, mas manteve outros para os quais o comprador ofereceu preço zero, considerando que *“em regra, não seria adequado aceitar a venda de ativos por um preço nulo”*, mas que *“se entendeu que não existem indícios suficientes de que exista potencial de valor nos créditos em causa, pelo menos em termos comparáveis à perspectiva que existe em relação aos ativos que se propõe excluir, além de que estão em causa exposições de reduzido montante, em termos relativos, e se procurou limitar as situações de exclusão ao número permitido nos termos do contrato celebrado com o Comprador e que não implica o pagamento de qualquer compensação”*. Da respetiva deliberação da CDFR consta que *“face à necessidade de limitar as situações de exclusão de ativos ao número permitido nos termos do contrato celebrado com o Comprador e que não implica o pagamento de qualquer compensação, não se mostra pertinente integrar no perímetro de ativos a excluir aqueles relativamente aos quais o preço acordado é zero”*.
165. A Comissão de Acompanhamento, não obstante o seu parecer favorável a esta venda, observou:
- ◆ *“É certo que nas operações massificadas de alienação de conjuntos de créditos desta natureza, em ambiente competitivo, se observam necessariamente haircuts muito substanciais, podendo acontecer, em alguns casos, que o vendedor obtenha preços de cessão para certas exposições inferiores aos valores de recuperação que, com mais tempo (...) seria eventualmente possível alcançar. Como é inevitável, ao alienar, agora, uma parte destes créditos, estar-se-á a transferir necessariamente para os operadores especializados que se apresentam como compradores uma parte do valor da recuperação, mas, simultaneamente, ocorrerá uma poupança não despreciable de custos internos de gestão (...) e uma antecipação no tempo dos efeitos favoráveis da limpeza (parcial) do balanço.”*
 - ◆ Esta *“Comissão seguiu atentamente este processo de exclusão²³⁵ de certas posições credoras do portfólio Nata 2, nomeadamente pela análise dos casos em sucessivas reuniões do Conselho Financeiro e de Crédito (e também do Comité de Imparidade Alargado) e confirma que o mesmo foi devidamente fundamentado, admitindo até que, caso a venda do portfólio se tivesse arrastado por mais tempo, outras situações de exclusão se poderiam ter concretizado, com benefício para o banco.”*
 - ◆ A *“análise dos valores atribuídos às exposições por grupos empresariais permite verificar casos em que o valor dos conjuntos de créditos incluídos em cada grupo ou connection se aproxima do seu valor líquido de imparidades (...) e outros em que surge uma grande divergência entre esses valores (...).*

²³⁴ Com base em critérios como: “Preço oferecido pelo segundo concorrente no processo”, “Desconto face ao valor contabilístico líquido de imparidades”, “Magnitude do desconto face ao valor nominal”, “Grau de colateralização existente”, “Conhecimento obtido pelo Fundo de Resolução no exercício das suas competências ao abrigo do CCA quanto aos antecedentes dos créditos”.

²³⁵ Aludindo à exclusão pelo NB de exposições sobre as quais *“foi efetuando diligências, em termos bilaterais, para obter uma taxa de recuperação, superior ao valor económico que os investidores (...) atribuíam às referidas exposições, fosse através de venda de créditos isolados, fosse através de reestruturações”*.

Assinale-se que a Comissão de Acompanhamento tem seguido de perto o processo de constituição de imparidade no Novo Banco, nomeadamente através da sua presença sistemática nas reuniões do Comité de Imparidade Alargado e tem verificado a justeza da fundamentação dos reforços de imparidades propostos. (...) Algumas das exposições ora vendidas foram objeto de reforços pontuais de imparidades ao longo do segundo trimestre de 2019.”

- ◆ *“É certo que existem casos de empresas que, por não se adaptarem à evolução dos mercados, ou não introduzirem novos produtos e novas tecnologias, acabaram por soçobrar e entrar em default. Mas, tanto quanto é do conhecimento da Comissão de Acompanhamento, também existem casos de perdas enormes do banco devidas a situações de gestão danosa, de subtração dolosa de ativos do património do devedor para dificultar qualquer hipótese de recuperação dos créditos, de flagrante má fé negocial de certos devedores, por exemplo. Ora no caso de existirem fatores claramente indiciadores de comportamentos ou condutas ilícitas com o propósito de prejudicar o Novo Banco, este deve considerar a hipótese de iniciar processos crime ou ações de responsabilidade civil contra os autores de tais atos e condutas que levaram a tão pesados prejuízos na instituição”.*

166. Se as três primeiras observações colocam em causa que esta estratégia de venda assegure a minimização das perdas, a quarta suscita a questão, já abordada no Relatório 7/2021, do risco moral (o risco de serem os contribuintes, através do financiamento público do NB pelo FdR, e os clientes dos bancos, através das comissões pagas pelos serviços bancários que sustentam as contribuições dos bancos para o FdR, a financiar perdas com origem em atos dolosos praticados por terceiros).

167. Não obstante a Comissão de Acompanhamento do ACC²³⁶ reportar, “no decurso de 2020, mas sobretudo ao longo de 2021 e nos primeiros meses de 2022”, uma melhoria nos procedimentos implementados pelo NB para responder a recomendações²³⁷ formuladas nos seus relatórios de atividade (de 2018 a 2020)²³⁸, em relatório intercalar, de setembro de 2021²³⁹, “continua a considerar, justamente porque em larga medida se acha realizado o objetivo de redução do rácio de NPL para um valor próximo de 5% no conjunto do Novo Banco, que no tratamento dos principais ativos CCA se deve privilegiar o aprofundamento da sua gestão individualizada, com vista à maximização da recuperação de valor, em detrimento, se necessário, da rapidez na desalavancagem das carteiras”.

168. O financiamento público das perdas decorrentes destas vendas em carteira exigia do FdR e do NB procedimentos eficazes de prevenção e mitigação do risco de falta de transparência nestes projetos.

²³⁶ Resposta recebida em 14/03/2022.

²³⁷ Para corrigir deficiências similares às reportadas no parecer sobre o Projeto Nata II.

²³⁸ E transmitidas pelo FdR ao NB.

²³⁹ Remetido pelo FdR em 22/02/2022.

Para tanto, muito teria contribuído que, em todos os projetos, o FdR tivesse procedido (ou exigido ao NB) à quantificação de cenários alternativos para demonstrar a minimização das perdas com a execução da estratégia proposta e que tivesse obtido os *“resultados das ações desencadeadas para imputação das perdas verificadas no Banco Espírito Santo e no Novo Banco aos seus responsáveis (por ação ou por omissão)”* e o *“ciclo de responsabilização com o saldo das perdas que, neste âmbito, se encontrem por responsabilizar (imputar aos seus responsáveis) no final de cada período”*, tal como foi recomendado pelo Tribunal de Contas no §277 do Relatório 7/2021.

A correção tempestiva das falhas verificadas na aplicação das cláusulas relativas à gestão dos ativos ACC teria contribuído para a minimização das perdas/maximização do valor dos ativos.

169. Apesar de constar do Acordo de *Servicing* a elaboração, até agosto de 2018²⁴⁰, de um Plano de Ativos ACC com a estratégia de recuperação a seguir para cada Ativo Principal (*“Main Asset”*)²⁴¹ e para cada classe de ativos²⁴² para os restantes ativos, esse Plano não foi feito, tendo o FdR e o NB alegado que o mesmo não era necessário nem exequível. Não era necessário porque o FdR se pronunciava sobre as decisões relativas a todos os Ativos Materiais, sem distinções²⁴³, *“fazendo uso de instrumentos de acompanhamento reforçado, que não foram inicialmente previstos no contrato, tais como a existência de uma plataforma eletrónica para partilha de informação”*. E não era exequível porque não *“seria adequado vincular a posição do FdR, a priori, a uma estratégia de recuperação concreta (...) tendo-se entendido que a estratégia de recuperação que é considerada mais adequada depende das circunstâncias concretas e das reais condições de recuperação que em cada momento se colocam”* e porque a *“estratégia de recuperação de ativos viria a ficar necessariamente condicionada pelas exigências a que o NB viria a ficar sujeito em matéria de redução de ativos não produtivos”* quando foram *“os planos (...) impostos pela autoridade de supervisão europeia que acabaram por determinar (...) as estratégias a seguir para a recuperação dos ativos e até as metas em termos de horizonte temporal”*.
170. Ora, a falta deste Plano é mais uma situação de incumprimento²⁴⁴ do acordado por FdR e NB, sendo evidente a inconsistência entre a importância atribuída à elaboração deste Plano de Ativos, com a sua imposição no Acordo celebrado, e a irrelevância atribuída ao incumprimento dessa obrigação.

²⁴⁰ No prazo de 90 dias após a data da celebração do Acordo de *Servicing*.

²⁴¹ Qualquer ativo ACC que seja integrado num plano estratégico ou de ativos submetido aos Reguladores, ou qualquer outro ativo ACC que o FdR possa determinar, periodicamente, como sendo um Ativo Principal, nos termos da cláusula 1 do Acordo de *Servicing*.

²⁴² As principais classes de ativos ACC, como “Créditos”, “Fundos de Reestruturação”, “Outras participações financeiras/Valores mobiliários”, “Imóveis”, nos termos da cláusula 1 do Acordo de *Servicing*.

²⁴³ De acordo com o FdR, ao Ativos Principais seriam um subconjunto dos Ativos Materiais.

²⁴⁴ Para além das identificadas no Relatório 7/2021.

171. Ao contrário do alegado, este Plano não abrangia apenas Ativos Principais, mas todos os ativos ACC, incluindo os ativos de valor igual ou inferior a 2,5 milhões de euros, constituindo um instrumento auxiliar do acompanhamento, em especial pelo FdR, dos ativos ACC. E, como qualquer plano, não seria um instrumento vinculativo pois, além de ser possível às partes procederem à sua revisão e atualização²⁴⁵, o FdR teria a faculdade de decidir de modo diferente, designadamente por alteração de condições de recuperação subjacentes ao Plano ou por propostas fundamentadas do NB²⁴⁶.
172. A elaboração do Plano de Ativos ACC promoveria melhor avaliação e maior escrutínio das estratégias de recuperação de ativos, desta vez com a participação formal do FdR, contribuindo, assim, para a necessária demonstração do princípio subjacente ao ACC de minimização das perdas.
173. O regime de incentivos aos trabalhadores, previsto no ACC²⁴⁷ com o objetivo de incentivar à minimização das perdas dos ativos ACC, apenas foi apresentado pelo NB ao FdR em julho de 2020, quase três anos após a conclusão da operação de venda do NB. Para o FdR, consiste na *“definição de um conjunto de Key Performance Indicators para monitorizar o desempenho dos colaboradores das áreas de recuperação, incluindo os colaboradores afetos à gestão e ao servicing dos Ativos CCA, tendo por base a política de remuneração variável dos trabalhadores do Novo Banco”*. Além do atraso na sua apresentação, o esquema foi implementado, no segundo semestre de 2020, sem pronúncia do FdR (falha que subsistiu, pelo menos, até ao final de 2021), *“face à menor prioridade que essa matéria apresentava no quadro geral de execução do Acordo de Capitalização Contingente, sobretudo a partir do momento em que, contrariamente ao que sucedeu até 2019, o Novo Banco passou a implementar, efetivamente, uma política de incentivos”*.

3.5.4 FALHAS DE MERCADO POR SUPERAR

Os processos de venda em carteira do NB revelam fragilidades que concorrem para a apresentação de preços pouco competitivos e para as perdas registadas e imputadas ao FdR, destacando-se as seguintes (cuja superação depende da gestão do NB): (i) não serem processos abertos a todos os potenciais interessados, mas apenas aos investidores convidados, sem divulgação pública dessa abertura; (ii) assessores do NB, na organização das carteiras, terem sido contratados por concorrentes/compradores para a gestão dos ativos após operações de venda; (iii) nem todas as condições suscetíveis de influenciar a apresentação de propostas serem comunicadas aos investidores convidados.

²⁴⁵ Nos termos do 2.1 (C) do Anexo 1 do Acordo de *Servicing*.

²⁴⁶ O Acordo de *Servicing* não vincula as decisões do FdR à estratégia definida no Plano de Ativos, não obstante, esta ser orientadora.

²⁴⁷ Nos termos da cláusula 3.

174. As instituições europeias reconhecem falhas nos mercados secundários de ativos não produtivos, pelo menos desde 2017. No relatório do BCE sobre estabilidade financeira, de novembro de 2017²⁴⁸, consta o seguinte sobre “*Superação de falhas do mercado de créditos não produtivos com plataformas de transação*” [tradução nossa]: “A inteligência de mercado sugere que também existem problemas de negociação no mercado de NPL. Os bancos com altos stock's de NPLs são bem conhecidos e enfrentam várias pressões para reduzir esses stock's. Olhando pelo lado da procura, no entanto, embora em princípio pudessem haver muitos investidores potenciais para esses ativos, algumas grandes empresas dominam o mercado na Europa, dando a esse mercado as características de um oligopólio, onde um número limitado de compradores exerce poder de mercado. Durante 2015-17, um total de 67 investidores estiveram ativos no mercado secundário de NPL na UE. O número máximo de investidores em qualquer país e classe de ativos, entretanto, nunca excedeu 14. Além disso, os 10 principais investidores nos mercados NPL da UE representaram 60% das transações em volume, com a concentração de mercado relativa a ser semelhante em todos os países. Semelhante a outras estruturas de mercado com participantes dominantes, as barreiras à entrada desempenham um papel significativo na aquisição e manutenção de oligopólios pelas empresas.”

175. A tabela seguinte indica falhas neste mercado que concorrem para ofertas de compra a baixo preço.

Tabela 9 – Falhas de mercado na transação de ativos não produtivos

um mercado de "limões" (<i>a market for "lemons"</i>); falta de transparência elevados custos do excesso de falta de transparência (investidores)	Falha de mercado 1) Informação e custos de transação
poucos investidores podem absorver os custos; barreiras à entrada	Falha de mercado 2) Problemas negociais
mesmo quando podem, não têm a certeza da exclusividade dos direitos dos devedores	Falha de mercado 3) Controlo insuficiente
<ul style="list-style-type: none"> • Gera oligopsónios; elimina a concorrência de preços e cristaliza os baixos preços associados a mercados para "limões" (<i>a market for "lemons"</i>) • Falha de mercado <ul style="list-style-type: none"> • os bancos em geral não têm recursos para vender • muitos investidores excluídos do mercado • <i>spreads</i> de compra e venda amplos; baixa liquidez de mercado 	

Fonte: [Reiner Martin, NPL Trading Platforms: Experience from Europe \(com base em artigo de J. Fell et all\)](#)

176. A estas falhas de mercado acresce, neste caso, o conhecimento público da obrigação do NB reduzir ativos num curto espaço de tempo e de dispor de um mecanismo de capitalização contingente que financia as perdas incorridas, incentivando a aceitação de propostas com preços pouco atrativos.

²⁴⁸ [Financial Stability Review \(europa.eu\)](#), página 130.

Um artigo publicado, em 2020, numa revista de estudos financeiros da Universidade de Oxford²⁴⁹, sobre a valorização do património imobiliário antes das instituições financeiras receberem uma injeção de capital do Governo, é ilustrativo desse impacto [*tradução nossa*]: “A *variação nos balanços induzida por intervenções políticas, como TARP - injeções de capital do governo nos bancos - e diminuição quantitativa (DQ) - compras de ativos de bancos centrais - ajudam a identificar ainda mais o mecanismo subjacente por trás dos "descontos" REO e observáveis no balanço patrimonial. No trimestre anterior a um banco receber o TARP, uma redução com desvio padrão de 1 no rácio TIER 1 está associada a uma queda de cerca de 5% nos valores de liquidação. Mas depois de uma injeção de capital do governo - que reduz a possibilidade de insolvência e provavelmente ajuda o banco beneficiário a levantar capital externo com mais facilidade - uma perda semelhante de capital sugere apenas uma queda de 1,1% nos valores de liquidação. O ritmo das vendas de ativos também diminui drasticamente após o TARP, já que os bancos destinatários têm menos incentivos para desalavancar por meio das vendas de ativos "com desconto".*”

177. As medidas anunciadas pelo Conselho da UE, em 11/07/2017²⁵⁰, para desenvolver os mercados secundários dos ativos não produtivos no *Plano de ação para combater os créditos não produtivos*, ainda não estão implementadas.

178. Em 16/12/2020, numa comunicação²⁵¹ ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao BCE, a CE dava nota de as medidas então enunciadas não terem sido adotadas ou não estarem a ser utilizadas. Designadamente, a proposta de diretiva, apresentada em 2018²⁵², sobre os gestores de créditos, os adquirentes de créditos e a recuperação extrajudicial de garantias reais, ainda não estava aprovada, e os modelos de dados sobre NPL que a EBA desenvolvera em 2017 não eram utilizados pelos participantes no mercado de NPL “*devido à sua natureza voluntária e à sua complexidade*”. Nessa comunicação, a CE continuou a assinalar a necessidade de adoção de medidas, de caráter vinculativo ou orientador, para:

- ◆ Incentivar “*uma entrada e uma participação mais fáceis no mercado, especialmente para os pequenos vendedores e compradores*”.
- ◆ Melhorar “*a qualidade e comparabilidade dos dados*” e aumentar “*a transparência do mercado a nível de NPL individuais (...) fundamental para apoiar mecanismo de formação dos preços e, assim, tornar os mercados mais eficientes*”.

²⁴⁹ Ramcharan, Rodney (2019). *Banks' Balance Sheets and Liquidation Values: Evidence from Real Estate Collateral* [Versão eletrónica]. *The Review of Financial Studies*, Volume 33, Issue 2, February 2020, Páginas 504–535.

²⁵⁰ *Plano de ação para combater os créditos não produtivos na Europa*.

²⁵¹ *COM (2020) 822 final*, sobre a resolução do problema de créditos não produtivos.

²⁵² *COM (2018) 0135 final*.

- ◆ Assegurar um processo de venda de “*execução ao melhor*” através de condições “*que poderão incluir: um processo de venda não discriminatório/neutro, a necessidade de publicitar amplamente, um conjunto comum de documentação de diligência devida, a aceitação de ofertas por via eletrónica, a utilização de modelos de dados da EBA, etc.*”

179. Em 24/11/2021, foi adotada a diretiva²⁵³ do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece medidas aplicáveis aos gestores e adquirentes de créditos²⁵⁴, pretendendo eliminar “*impedimentos (...) à (...) transferência [de NPL] de instituições de crédito para adquirentes de créditos*”, a qual terá, ainda, de ser transposta pelos Estados membros até 29/12/2023. Os seus considerandos dão conta, não só da fraca concorrência no mercado interno quanto aos adquirentes de créditos, “*uma vez que o número de (...) interessados continua a ser baixo*”, e do volume reduzido dos “*mercados essencialmente nacionais para os NPL*”, daí resultando “*ofertas de compra de baixo preço*”, mas também da falta de pressão competitiva no mercado de gestão de créditos onde, cobrar “*comissões elevadas pelos seus serviços aos adquirentes de créditos, (...) conduz a preços baixos nos mercados secundários*”.

180. Questionado sobre se os seus procedimentos de venda de ativos asseguravam a concorrência entre os potenciais interessados, o NB respondeu²⁵⁵ que sim, alegando que, por “*regra, o Novo Banco implementa processos de venda organizados, competitivos e transparentes*” e dando como exemplo um processo organizado de venda em carteira, com destaque para:

- ◆ “*Seleção de assessores segundo critérios de experiência na boa execução de projetos similares.*”
- ◆ “*Os assessores contratados recomendam uma primeira lista de investidores a contactar, segundo critérios de experiência e credibilidade na boa execução de operações similares*”, que o NB complementa com outros “*que o tenham abordado e sejam considerados igualmente credíveis*”.
- ◆ Aos investidores convidados é dada informação básica sobre a carteira e, mediante a assinatura de um acordo de confidencialidade, informação adicional e a opção de apresentar propostas não vinculativas. O preço aí oferecido é o principal critério de seleção para a fase de propostas vinculativas, decidindo o NB (com o apoio dos assessores) quantos investidores passam a esta fase, os quais recebem mais informação e a minuta base do contrato de compra e venda.

²⁵³ [Diretiva \(UE\) 2021/2167](#).

²⁵⁴ A proposta inicial da Comissão foi dividida em duas partes, encontrando-se a decorrer o processo legislativo referente à recuperação extrajudicial de garantias reais - ver [Observatório Legislativo do Parlamento Europeu](#), acedido em 16/02/2022.

²⁵⁵ Consta das respostas recebidas: “*O processo de seleção de investidores é o mais amplo possível e inicia-se com a identificação de potenciais interessados - contrapartes idóneas e credíveis - em conjunto com o assessor financeiro. Esta identificação é efetuada por várias formas e mecanismos: (i) por conhecimento prévio de qualquer representante do novobanco (desde as equipas gestoras ao Conselho de Administração Executivo) relativamente a potenciais interessados identificados anteriormente; (ii) por indicação dos assessores financeiros ou legais contratados para a operação, quando aplicável; (iii) em resultado de manifestações espontâneas de interesse, seja perante o novobanco ou perante dos assessores contratados; (iv) por referência a operações passadas sobre ativos ou classes de ativos similares.*”

- ◆ O NB (com o apoio dos assessores) decide com que investidores negociará o “*pacote global da oferta (i.e., oferta financeira de preço e minuta de compra e venda contraproposta por cada um dos investidores)*” até escolher o comprador, pelo preço e pela “*probabilidade e risco de determinadas cláusulas contratuais se virem a materializar em ajustes de preço ou futuras indemnizações*”.

181. O NB alude a processos “*abertos, concorrenciais e competitivos (...) conduzidos de acordo com a prática de mercado de acordo com procedimentos standardizados e seguidos de forma genérica pelos diversos intervenientes no mercado*”. Também o FdR, com base na informação recebida do NB e nos pareceres da Comissão de Acompanhamento, conclui que os processos têm sido abertos e competitivos²⁵⁶.

182. Aplicando o ciclo processual de venda em carteira às operações identificadas no §151, verificam-se:

- ◆ Assessores contratados para serviços jurídicos, financeiros e de organização documental.
- ◆ Investidores convidados e propostas apresentadas e negociadas constantes da tabela *infra*.

Tabela 10 – Investidores e propostas dos processos de venda

	Fase 1		Fase 2		
	Convidados	Propostas não vinculativas	Convidados	Propostas vinculativas	Negociação
Nata I	54	7	3	3	3
Viriato	59	7	2	2	2
Nata II	63	4	3	2	2
Sertorius	48	5	3	2	2
Albatroz	31	6	2	2	2

Fonte: Informações sobre processos de venda BdP - Departamento de Resolução

183. O NB apresentou ainda memorandos dos assessores jurídicos para suporte das decisões do FdR, “*permitindo-lhe (...) aferir não só o resultado final, mas também o processo competitivo e transparente implementado pelo NB*”. Estes memorandos têm por base comunicações da CE sobre a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais às medidas de apoio aos bancos no contexto da crise financeira e no âmbito da venda de terrenos e imóveis públicos²⁵⁷, assim como a análise que a CE fez da operação de venda do NB²⁵⁸, concluindo aí que o processo foi “*aberto, justo e transparente*”.

184. Ora, não basta alegar terem sido seguidas práticas do mercado, ter sido convidado um número apreciável de investidores e o número de propostas revelar falta de interesse pelos ativos, face aos deveres fiduciários do NB por estar a ser financiado pelo FdR. Sobretudo, quando estes processos também revelam fragilidades que concorrem para a apresentação de preços pouco competitivos e para as perdas registadas e imputadas ao FdR:

²⁵⁶ Informações do BdP (DRE) que suportam as decisões do CDFR.

²⁵⁷ [Comunicação sobre o setor bancário](#), de 2013, e [Comunicação sobre a venda de terrenos e imóveis público](#), de 1997.

²⁵⁸ §§148-158 da [Decisão CE 2017](#).

- ◆ Não serem processos abertos a todos os potenciais interessados, mas apenas aos investidores convidados, sem divulgação pública dessa abertura²⁵⁹.
- ◆ Os investidores terem sido convidados com base em recomendações dos assessores que, por sua vez, se repetiram nas operações analisadas (4 assessores estiveram em mais de uma). E, tendo estado em processos anteriores, há o risco de só recomendarem os mesmos investidores.

Tabela 11 – Assessores dos processos de venda

	Assessor (n.º de ordem)	Assessor	Objeto
Nata I	1	KPMG	
	2	Morgan Stanley	Assessoria financeira na estruturação e montagem da operação
	3	Alantra	
	4	Linklaters	Assessoria jurídica
Viriato	3	Alantra	Assessoria financeira ao processo de desinvestimento da carteira
	5	Hipoges	Compilação da documentação relativa a cada um dos imóveis a alienar
	6	Whitestar	
Nata II	7	Garrigues	Assessoria jurídica
	1	KPMG	
	3	Alantra	Assessoria financeira na estruturação e montagem da operação
Sertorius	4	Linklaters	Assessoria jurídica
	8	PWC	Assessoria financeira ao processo de desinvestimento da carteira
Albatroz	7	Garrigues	Assessoria jurídica
(1)	3	Alantra	Assessoria financeira na estruturação e montagem da operação
	9	DA Lawyers	Assessoria jurídica

(1) Ativos do balanço do NB- Sucursal de Espanha

Fonte: Informações sobre processos de venda BdP - Departamento de Resolução

- ◆ Assessores do NB, na organização das carteiras, terem sido contratados por concorrentes/compradores para a gestão dos ativos após as operações de venda (*ver 3.6.1*).
- ◆ No Projeto Sertorius, um investidor não apresentar proposta vinculativa “*por falta de recursos para concluir a transação*”, ilustrando uma das falhas de mercado (barreiras à entrada).
- ◆ A repetição de proponentes (9 em 22) ilustrar o seu baixo número e a sua concentração.

Tabela 12 – Investidores nos processos de venda

	Investidores		Investidores	
	Propostas não vinculativas	Propostas vinculativas	Propostas não vinculativas	Propostas vinculativas
Nata I	Deutsche Bank	Cerberus	Anchorage	Anchorage
	KKR	Deutsche Bank, Carval & Arrow	Arrow	Arrow
	Cerberus	KKR & Lx Partners	Bain Capital	
	Apollo & Lx Partners		Apollo	
	Carval, Arrow & TPG		Goldman Sachs	
	Davidson Kempner		Deutsche Bank	
	Servdebt		Macquarie	
Nata II	Bain Capital	Bain Capital	Bain Capital	Bain Capital
	Davidson Kempner & Farallon	Davidson Kempner	Waterfall	Waterfall
	KKR & Lx Partners		D. E. Shaw	
	Deutsche Bank		East Lodge	
Sertorius	Anchorage	Bain Capital	Iberus Capital	
	Bain Capital	Cerberus	AD-HOC	
	Cerberus			
	Ellington			
	Marathon			

Fonte: Informações sobre processos de venda BdP - Departamento de Resolução

²⁵⁹ Apenas a conclusão das operações de venda tem sido divulgada ao mercado - ver [Comunicados do Novo Banco](#).

- ◆ Nem todas as condições suscetíveis de influenciar a apresentação de propostas serem comunicadas aos investidores convidados. Exemplo disso é a opção de financiamento pelo NB, nos Projetos Viriato e Sertorius, só ter sido comunicada na fase de apresentação das propostas vinculativas, o que eliminou qualquer “*aumento da concorrência*”, um dos argumentos do NB em documentos elaborados para a pertinente Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar²⁶⁰ sobre estas operações.
- ◆ Faltar demonstração quantitativa de os financiamentos gerarem “*aumento do preço de venda*”, outro dos argumentos²⁶¹ do NB, na mesma sede, sem ter remetido essa demonstração à auditoria, nem esse impacto ser evidente na documentação analisada. No Projeto Sertorius, o NB “*conseguiu adaptar as condições de financiamentos às condições apresentadas por terceiros e igualar o valor de venda*”, não havendo, por isso, correspondência direta entre a sua oferta de financiamento e o aumento do preço da proposta.

Tabela 13 – Evolução dos preços nos Projetos Viriato e Sertorius

Unid.: milhões de euros

Operação	Proposta não vinculativa	Proposta Vinculativa		Valor de venda
		Financiamento entidades terceiras	Financiamento NB	
Viriato	Anchorage	382	n.d	380,1
	Arrow	375	n.d	380
Sertorius	Cerberus	135,9	159	153,6
	Bain Capital	146,3	131,8	129,5

Nota: Propostas Sertorius ajustadas por alteração do perímetro da carteira. Venda Sertorius com financiamento NB igualou valor de proposta com financiamento de terceiros.

Fonte: Informações Bdp - Departamento de Resolução.

- ◆ A dimensão e o valor das carteiras afastarem interessados com menor capacidade económica, limitando o número de concorrentes e, por consequência, de propostas.

185. Importa superar as fragilidades identificadas, desde logo em tudo o que depender da gestão do NB, atentos os deveres fiduciários do banco por estar a ser financiado com dinheiro público pelo FdR (entre os quais está o cumprimento do princípio da minimização das perdas/maximização do valor dos ativos), nomeadamente divulgando publicamente o início das operações, prevenindo conflitos de interesses, comunicando a todos os interessados todas as condições suscetíveis de influenciar a apresentação de propostas e cenarizando outras dimensões e valores para as carteiras a alienar²⁶².

²⁶⁰ Dos quais consta: “Ao disponibilizar financiamento aos investidores, poderá aumentar a concorrência do processo de venda, dado que permite alcançar investidores que tenham um processo mais demorado na obtenção de capitais (capitais próprios e financiamento) exigidos para a transação e também poderá ter um alcance superior dado que os capitais próprios exigidos na transação são inferiores”.

²⁶¹ Dos quais consta: “Ao disponibilizar financiamento para uma parcela do preço de transação, diminui o capital exigido dos investidores na transação, tendo como consequência um aumento do valor da transação”.

²⁶² Entre 2017 e 2019, o comprador do Projeto Sertorius, do NB, adquiriu mais 5 carteiras de imóveis. Essas 6 carteiras representam 25% das 24 operações de desinvestimento em património imobiliário realizadas no mercado ibérico e 40% do valor total das vendas (33.374 milhões de euros) – Fonte: documento sobre o Projeto Viriato elaborado pelo NB para a pertinente CEIP e entregue à auditoria.

3.5.5 PERDAS COM A ESTRATÉGIA DE VENDA EM CARTEIRA

Com a revenda do património imobiliário que integrou os Projetos Viriato (2018) e Sertorius (2019) os seus titulares obtiveram mais-valias de 64% (Viriato) e 60% (Sertorius), no período (entre venda e revenda) de 1,4 anos (Viriato) e de 1 ano (Sertorius). Este ganho não foi acompanhado por aumento do valor patrimonial tributário suscetível de justificar a diferença entre os valores de compra ao NB e de revenda pelos compradores. Considerando os custos anuais com a manutenção do património imobiliário no balanço do NB, 17,5 milhões de euros (Viriato) e 4,5 milhões de euros (Sertorius), o NB teria ganho, um ano após a operação de venda, 29 milhões de euros, com processos de venda granular.

186. Com base em dados fornecidos pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), a auditoria examinou a revenda do património imobiliário que integrou os Projetos Viriato (2018) e Sertorius (2019), através da qual os seus titulares²⁶³ obtiveram mais-valias de 64% (Viriato) e 60% (Sertorius), no período (entre venda e revenda) de 1,4 anos (Viriato²⁶⁴) e de 1 ano (Sertorius²⁶⁵⁻²⁶⁶). Este ganho não foi acompanhado por aumento do valor patrimonial tributário suscetível de justificar a diferença entre os valores de compra ao NB e de revenda pelos compradores.

Tabela 14 – Mais-valias totais

		Unid.: euro;%		
	Valor de compra	Valor de venda	Mais-valia	
Viriato	102 065 361,87	167 391 881,08	65 326 519,21	64%
Sertorius	42 449 959,62	68 114 144,09	25 664 184,47	60%

Fonte: Elaboração própria, dados AT

187. No Projeto Viriato, 8 imóveis foram revendidos no dia seguinte ao da sua aquisição, dos quais:

- ◆ 5 imóveis com mais-valia média de 168.585,45 euros (212 %) e total de 842.927,26 euros;
- ◆ 3 imóveis com menos-valia média de 88.500 euros (192%) e total de 265.500 euros.

E 1.058 imóveis foram revendidos até 1 ano após a venda, com mais-valia de 39 milhões de euros.

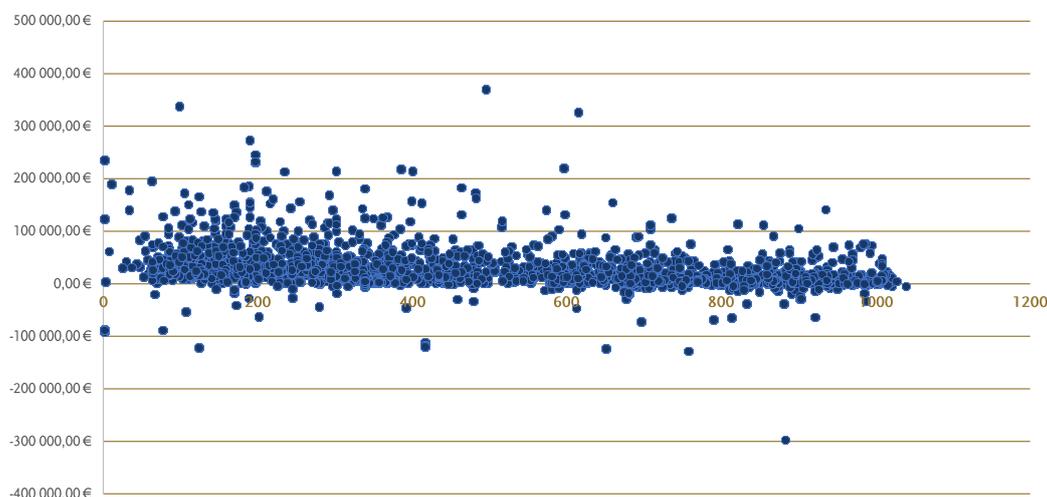
²⁶³ Incluindo entidades que, no âmbito da operação de venda, exerceram direitos de preferência ou já tinham outorgado com o NB contratos-promessa de compra e venda.

²⁶⁴ Neste período foram revendidos 2.578 imóveis (33% do total).

²⁶⁵ Neste período foram revendidos 186 imóveis (15% do total).

²⁶⁶ Para os imóveis integrados no perímetro do ACC, as mais-valias superaram 128 % (Projeto Viriato) e 48% (Projeto Sertorius), após cerca de 1,3 e 0,7 anos, respetivamente. Porém, o que tem sido pago pelo FdR é o défice de capital, que decorre da atividade geral do NB, decorrendo os pagamentos do FdR dos impactos no capital das perdas relativas à totalidade dos ativos que integram as carteiras.

Figura 13 – Dispersão, em dias, dos valores decorrentes da revenda dos imóveis do Projeto Viriato

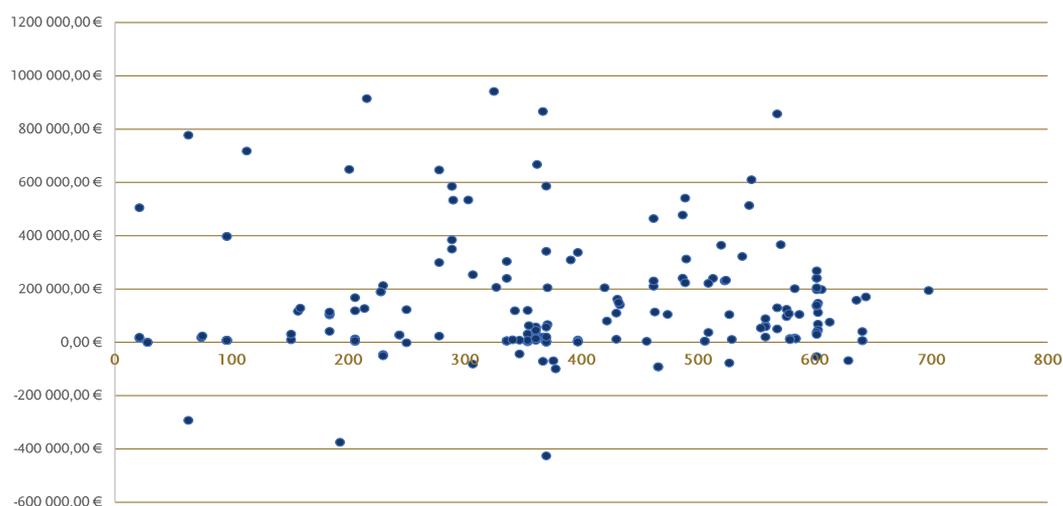


188. No Projeto Sertorius, 5 imóveis foram revendidos no mês seguinte ao de aquisição, dos quais:

- ◆ 3 com mais-valias médias de 179.554,22 euros (279 %) e totais de 538.662,65 euros;
- ◆ 2 com menos-valias médias de 240,97 de euros (3 %) e totais de 481,93 de euros.

E 84 imóveis foram revendidos até 1 ano após a venda, com mais-valia de 12 milhões de euros.

Figura 14 – Dispersão, em dias, dos valores decorrentes da revenda dos imóveis do Projeto Sertorius



189. Considerando os custos anuais com a manutenção do património imobiliário no balanço do NB, 17,5 milhões de euros (Viriato) e 4,5 milhões de euros (Sertorius), o NB teria ganho, um ano após a operação de venda, 29 milhões de euros, com processos de venda granular.²⁶⁷

²⁶⁷ Projeto Viriato: 21,5 milhões (= 39 milhões – 17,5 milhões). Projeto Sertorius: 7,5 milhões (= 12 milhões – 4,5 milhões).

190. As perdas das vendas de imóveis em carteira são reconhecidas e expressas, na proposta de *outsourcing* para a Gestão Imobiliária do NB, em 19/11/2019, quando, após as vendas realizadas em 2018 e 2019, se alude à necessidade de *“aumento dos valores de vendas de imóveis”*.
191. Como referido (*ver 3.5.3*) a necessidade de redução rápida de ativos suplantou a necessidade de demonstrar, através de análise quantificada de custos e benefícios, o princípio da minimização das perdas consagrado no ACC, princípio esse, também, reforçado nas Orientações²⁶⁸ do BCE sobre créditos não produtivos e nos compromissos²⁶⁹ assumidos pelo Estado Português perante a CE no âmbito da não oposição da operação de venda e dos respetivos auxílios de Estado, que consagram:
- ◆ A necessidade dos planos de NPL deverem *“definir a abordagem e os objetivos do banco no tocante à gestão eficaz (ou seja, a maximização de recuperações)”* (BCE);
 - ◆ A redução de ativos de *“uma maneira ordeira, mas com o objetivo de maximizar o seu valor.”* (Estado Português).
192. Ora, se a redução rápida de ativos foi conseguida, está por demonstrar a eficácia e a eficiência dos processos de venda em matéria de minimização de perdas/maximização do valor dos ativos. Porém, se cumprir o compromisso de reduzir ativos não produtivos era importante para a sustentabilidade do NB²⁷⁰, também era seu dever fiduciário demonstrar que a estratégia seguida era, das estratégias possíveis, a que iria minimizar as perdas, face ao financiamento público recebido para as compensar.
193. A necessidade dessa demonstração é evidenciada por:
- ◆ Dimensão das perdas face ao valor contabilístico líquido (*ver §151*).
 - ◆ Observações da Comissão de Acompanhamento, a propósito do Projeto Nata II (*ver §165*).
 - ◆ Mais-valias obtidas pelos compradores dos imóveis dos Projetos Viriato e Sertorius.
 - ◆ Reconhecimento, pelo próprio NB, da necessidade de aumentar os valores das vendas de imóveis, e, pelo BCE²⁷¹, de perdas superiores às previstas no plano de redução de ativos.
 - ◆ Ênfase, colocada pelo BCE²⁷², na implementação de estratégias focadas em ações proativas e céleres para, através de medidas de diferimento e reestruturação das dívidas, serem obtidas taxas de recuperação mais elevadas.

²⁶⁸ Ver 2.1. do [Guia sobre NPL](#).

²⁶⁹ Compromisso #4.

²⁷⁰ Segundo o [BdP](#) é importante no acesso aos mercados financeiros para emissão de dívida e capital e segundo o BCE, na carta SREP de 02/02/2022, é importante para o regresso aos lucros, para o modelo de negócio e para a posição de capital.

²⁷¹ Carta SREP, de 17/11/2020.

²⁷² Carta de 18/12/2017, a propósito do primeiro plano de redução de ativos.

Segundo o BdP²⁷³ “a decisão de cada banco relativamente ao ritmo de redução de NPL tem em conta o impacto negativo que a venda de carteiras de NPL pode ter sobre o seu capital”. Ora, neste caso, o NB tinha disponível uma “almofada” de capital, sem contrapartida e sem que o risco de decisões de gestão menos ponderadas tivesse sido acautelado pelo Estado, no âmbito dos compromissos assumidos pelo Estado perante a CE, pelo BdP, no âmbito das negociações dos acordos de venda, e pelo FdR, no âmbito do controlo das operações de financiamento do NB.

194. A dicotomia entre a redução rápida de ativos, através de operações de venda, e a minimização das perdas/maximização do valor dos ativos transparece na ata da reunião do CAENB, em 06/02/2019, que aprovou o lançamento do Projeto Sertorius. Nessa reunião, o responsável pela gestão de ativos imobiliários do Grupo Novo Banco (GNB) declarou que a venda em carteira é uma abordagem mais eficaz, quando comparada à venda de ativos granulares, “considerando a iliquidez de alguns ativos bem como o objetivo de reduzir os REO de forma célere”. Em contraponto, o Presidente do CAENB declarou que “o espírito subjacente a qualquer operação não poderia ser a venda como objetivo em si mesmo, mas sempre o de tentar obter a maximização do seu resultado”.
195. Além disso, uma estratégia de redução menos rápida (mas, porventura, mais rentável) era conciliável com os compromissos assumidos pelo Estado Português no âmbito da operação de venda (ver 3.5.1) e com o prazo de vigência do ACC, até 31/12/2025 ou, verificadas certas condições, até 31/12/2026.

3.5.6 FALHAS NA GESTÃO DE ATIVOS DO ACC

Na gestão de ativos do ACC em situações de arrendamento, de comodato ou de outra cedência gratuita, o NB não aplicou, de forma integral, eficaz e eficiente, o princípio da minimização das perdas/maximização do valor dos ativos, por inação, cedências gratuitas e procedimentos de venda não concorrenciais.

196. A gestão de ativos integrados no perímetro do ACC compreendia as situações seguintes.
- ◆ Arrendamento – 24 ativos imobiliários, com VCL de 3.368.487 euros, dos quais:
 - ◆ 8 foram, entretanto, vendidos, com perda de 47.889 euros face ao VCL (914.850 euros);
 - ◆ 16 continuam sob a gestão do NB, 15 com VCL de 2.147.431 euros e renda mensal de 16.708,03 euros, e o outro, com VCL de 306.206 euros e devoluto desde 31/10/2018.
 - ◆ Comodato – 3 ativos imobiliários, com VCL de 2.236.167 euros, cedidos em regime de comodato pelo NB nos termos seguintes.

²⁷³ <https://www.bportugal.pt/page/npl-porque-e-importante-os-bancos-reduzirem-o-montante-de-creditos-nao-productivos>.

- ◆ 1 terreno rústico, com VCL de 692.500 euros, adquirido em 16/09/2016 e cedido a título gratuito, entre 12/04/2019 e 04/08/2021, para deslocação de veículos pesados no âmbito de uma ampliação de infraestrutura pública;
- ◆ 1 fração habitacional, com VCL de 203.267 euros, adquirida em 31/12/2016 e cedida, desde 31/03/2017, a colaborador do NB deslocado para funções dirigentes em Lisboa;
- ◆ 1 edifício, com VCL de 1.340.400 euros, adquirido em 01/03/2017 e cedido, entre 15/10/2014 e 15/07/2017, para utilização estabelecimento educativo.
- ◆ Outra cedência gratuita – 18 obras de arte, incluídas no perímetro do ACC em 26/05/2017, com avaliação, entre 13/10/2016 e 02/12/2016, de 1.265.000 euros.

197. Inquiridas as iniciativas do NB para alienar ou rentabilizar ativos em situação de arrendamento, de comodato ou de outra cedência gratuita, o exame da resposta detetou a não aplicação integral, eficaz e eficiente do princípio da minimização das perdas/maximização do valor dos ativos, por inação, cedências gratuitas e procedimentos de venda não concorrenciais²⁷⁴.

- ◆ Nos arrendamentos:
 - ◆ Sobre o imóvel com a menor renda (87,95 euros), o NB alegou estar “a avaliar a possibilidade de o denunciar ou, em alternativa, de aumentar a respetiva renda”;
 - ◆ Sobre o imóvel devoluto, a iniciativa tomada em 27/06/2019 para o alienar não teve sequência porque as (4) propostas recebidas não se concretizaram. Novas diligências (realizadas durante a auditoria) culminaram na celebração de um contrato-promessa de compra e venda em 28/10/2021, por 371.500 euros, com mais-valia de 65.294 euros.
- ◆ Nos comodatos:
 - ◆ O terreno rústico foi colocado à venda em 26/03/2018, sem sucesso, e posteriormente, foi integrado no Projeto Sertorius, aguardando “a celebração do contrato definitivo”;
 - ◆ A fração habitacional foi prometida vender ao respetivo comodatário, por 290.000 euros, com mais-valia de 86.733 euros, em 29/12/2021 (durante a auditoria);
 - ◆ O edifício foi vendido, em 20/04/2018, ao respetivo comodatário, por 1.150.000 euros, com menos-valia de 190.000 euros.
- ◆ Nas outras cedências gratuitas, o NB não fez qualquer diligência para rentabilizar o património artístico, alegando que, na sequência de contrato celebrado com o Estado Português, “esse património permaneceria sempre em Portugal, independentemente de quem fosse o cessionário ou adquirente, a menos que o Estado Português concedesse autorização prévia por escrito em contrário”.

²⁷⁴ Venda de imóveis aos respetivos comodatários.

3.6. RISCOS DE CONFLITO DE INTERESSES E DE COMPLACÊNCIA

3.6.1 RISCOS DE CONFLITO DE INTERESSES E POTENCIAIS IMPEDIMENTOS

Operações realizadas pelo NB revelam riscos de conflito de interesses e potenciais impedimentos.

198. As falhas de mercado por superar (*ver 3.5.4*), designadamente o número limitado de concorrentes, as barreiras à entrada de novos atores no mercado, a falta de transparência na informação sobre a qualidade dos ativos, as propostas recorrentes nos mercados de ativos não produtivos, o produto ou serviço idêntico e o nível reduzido ou nulo de alternativas, potenciam o risco de complacência e de esquemas de conluio²⁷⁵, identificando-se em operações realizadas pelo NB riscos de conflito de interesses e potenciais impedimentos.

199. É recorrente que, nos mercados de carteiras de ativos, os compradores se apresentem ora como concorrentes, ora como parceiros de negócio²⁷⁶:

- ◆ Em 2016, a Anchorage e a Norfin constituem um consórcio que vem a ser comprador, em 2017, do Projeto Vasco da Gama, cuja carteira de propriedades tinha sido adquirida pela Tranquilidade quando era controlada por uma unidade do Grupo Espírito Santo.
- ◆ Em 2018, quando ainda decorria o prazo para apresentação de propostas não vinculativas no âmbito do Projeto Viriato, é concluído o negócio de aquisição da Norfin pela Arrow.
- ◆ No âmbito do Projeto Viriato, a Anchorage e a Arrow são concorrentes e selecionadas para a fase vinculativa, tendo apresentando propostas, nesta fase, de valor muito próximo: 380,1 e 380 milhões de euros, respetivamente.

200. As falhas de mercado não só limitam o número de concorrentes, como restringem o manancial de candidatos com competências técnicas e recursos para prestar serviços de assessoria, em especial quando se trata de carteiras de grandes dimensões, com um número muito elevado de ativos:

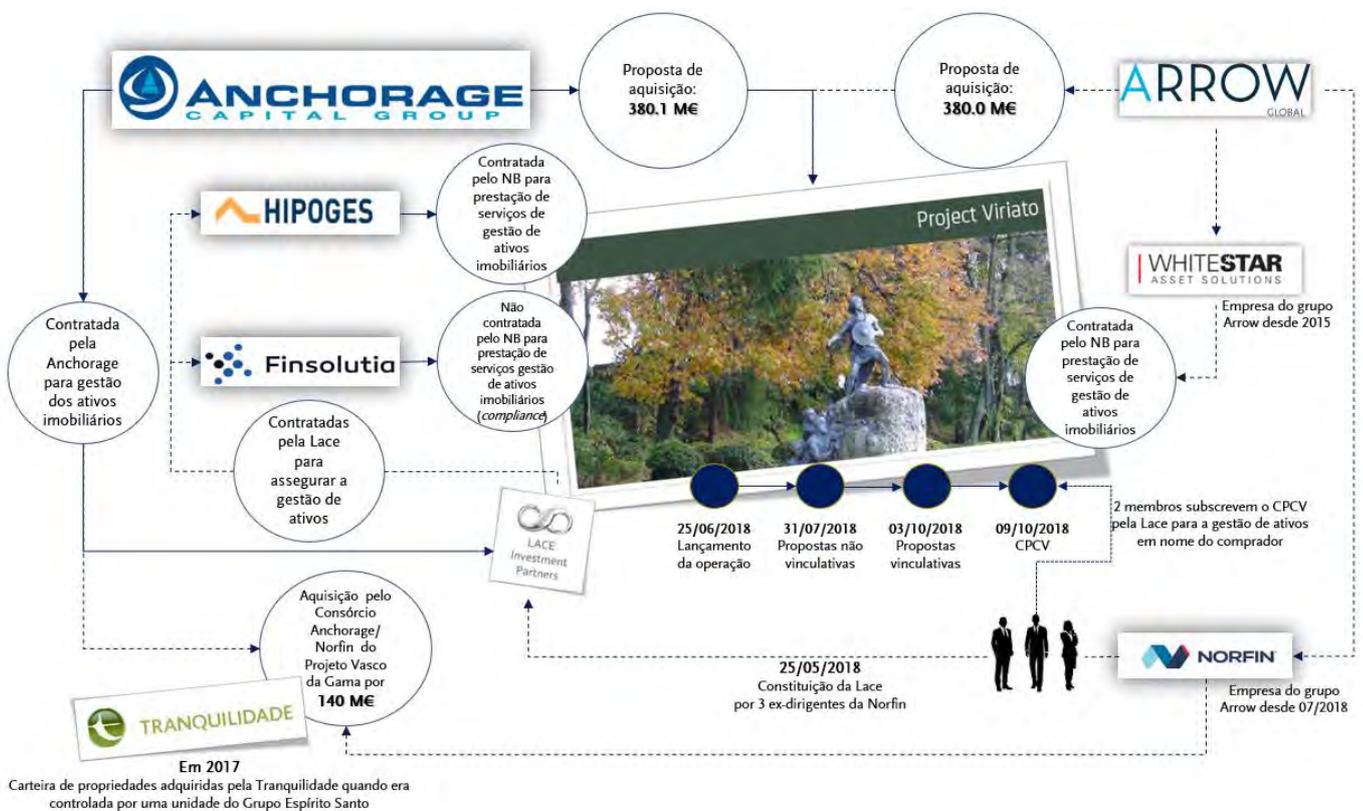
- ◆ Para assessorar a “*regularização de ativos granulares*” de uma carteira de imóveis extensa, incluindo imóveis que iriam integrar o Projeto Viriato, o NB contratou duas empresas prestadoras de serviços, a Whitestar e a Hipoges, integrando a primeira o grupo Arrow, que era concorrente e um dos dois selecionados para a fase de propostas vinculativas daquele projeto.

²⁷⁵ Neste sentido, mas dirigidas ao funcionamento dos mercados públicos, ver as Diretrizes para Combater o Conluio entre Concorrentes em Contratações Públicas, da OCDE.

²⁷⁶ Ver também, *Tabela 12, supra*.

- ◆ Apesar de também ter sido indicada para assessorar a “regularização de ativos granulares”, a Finsolutia não veio a ser contratada pelo NB porque, nos termos do parecer do Departamento de Compliance, “a contratação desta empresa não se coaduna com a promoção de uma cultura compliance e do cumprimento das regras de conduta, éticas e deontológicas que o DCOMPL procura promover e que o NB, através de processos internos, apurou que foram violadas. Acresce que [a] contratação é, igualmente, potenciadora de riscos reputacionais”, pois, pelo menos 4 colaboradores “transitaram do BES/NB para esta empresa”.
- ◆ Porém, na sua proposta vinculativa, o comprador do Projeto Viriato indicou como “servicers”, para os quais iriam transitar os trabalhadores do NB afetos à gestão de imóveis, a Finsolutia e a Hipoges. Após a transação, contrata a Lace para a gestão de ativos imobiliários que, por sua vez, subcontrata a Finsolutia e a Hipoges. A figura seguinte ilustra algumas relações que se estabeleceram entre assessores, investidores participantes na fase vinculativa e gestores de ativos intervenientes no Projeto Viriato.

Figura 15 – Projeto Viriato



Fonte: Elaboração própria

- ◆ No projeto Sertorius, a Finsolutia é contratada pelo comprador, sendo uma das sete entidades pré-aprovadas que constam do contrato promessa de compra e venda, celebrado entre o NB e o comprador, “*para atuar como “servicer” da transação/carteira*”, do qual também constam a Whitestar e a Hipoges.
- ◆ No âmbito dos Projetos Viriato e Sertorius, por um lado, e dos Projetos Nata I e Nata II, por outro, foram contratadas duas sociedades de advogados, uma para os projetos de ativos imobiliários e outra para os projetos de carteiras de créditos.
- ◆ Um dos assessores financeiros (Alantra) participou em quatro dos cinco projetos identificados no §151, tendo a exceção sido o projeto Sertorius (*ver Tabela 11*).

201. Em 03/02/2020, a gestora de fundos de investimento imobiliário do GNB (atual GNB Real Estate) celebrou, com a Whitestar, um acordo de subcontratação de gestão de carteira de ativos imobiliários.

202. Para consultoria, o NB celebrou contratos de prestação de serviços com a Hudson Advisors, parte relacionada da Lone Star²⁷⁷, tendo, no decurso de 2018, doze trabalhadores e dirigentes da Hudson transitado para os quadros do grupo NB.

203. Um desses trabalhadores, atualmente com funções dirigentes na GNB Real Estate, foi consultor na CBRE em 2017, empresa que acompanhou a venda do Projeto Vasco da Gama, adquirido pelo consórcio constituído pela Anchorage e Norfin, e uma das dez empresas, entre 2017 e 2020, com mais comissões (164.824 euros) pela mediação imobiliária de património (granular) do NB.

204. Uma ex-trabalhadora da GNB Sociedade Gestora de Fundos de Pensões, SA, que exerceu funções entre 09/03/2015 e 09/03/2017, onde realizava “*trabalhos de avaliação de imóveis ou colabora[va] em atividades de natureza técnica*”, foi contratada pelo NB como perita avaliadora de imóveis para uma das operações de venda promovidas pelo banco, tendo respondido em 31/08/2017, no formulário disponibilizado para o efeito, que não havia exercido, nos últimos dois anos, prestação de serviços de consultoria ou de mediação imobiliária, de forma direta ou indireta, ao NB²⁷⁸.

²⁷⁷ Conforme Relatórios e Contas do NB e da Nani Holdings SGPS, SA, sociedade veículo constituída pela Lone Star e por ela integralmente detida, para efeitos de celebração do contrato de compra e venda do NB.

²⁷⁸ Na Declaração de Prevenção de Conflito de Interesses para o Processo de Contratação de Perito Avaliador de Imóveis.

3.6.2 IDENTIFICAÇÃO DO BENEFICIÁRIO EFETIVO – LIMITAÇÕES DA LEGISLAÇÃO VIGENTE

Não tendo implementado critérios mais rigorosos de controlo dos beneficiários efetivos do que os legais, mantém-se o risco de o NB estabelecer essas relações com organismos de investimento coletivo ou entidades societárias, cujos detentores do capital sejam também detentores, diretos ou indiretos, do capital de entidades do Grupo Lone Star, apesar do apoio público e do dever de transparência a que, enquanto beneficiário desse apoio, está obrigado.

205. Enquanto instituição de crédito²⁷⁹, o NB deve implementar medidas de prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo (BCFT), designadamente as de identificação dos beneficiários efetivos, a pessoa ou pessoas singulares que, em última instância, detêm a propriedade ou o controlo do cliente e/ou a pessoa ou pessoas singulares por conta de quem é realizada uma operação ou atividade, de acordo com critérios estabelecidos na lei aplicável.
206. Nos processos de Avaliação de Contrapartes de Risco de Prevenção do Branqueamento de Capitais e do Financiamento do Terrorismo, os procedimentos do NB incluem análises KYT (*Know Your Transaction*; conheça a sua transação), KYC (*Know Your Customer*; conheça o seu cliente), conflito de interesses e partes relacionadas, descritos em normas internas. Estes procedimentos são também aplicáveis pelo NB na identificação de partes relacionadas, designadamente na identificação de pessoas beneficiárias de entidades do Grupo Lone Star. Nos termos do ACC²⁸⁰, as transações com membros deste Grupo estão proibidas, salvo consentimento prévio e escrito do FdR.
207. Os processos são constituídos pela análise das contrapartes envolvidas no estabelecimento de uma nova relação comercial, tendo por base fatores de risco, como a finalidade da relação de negócio pretendida, a origem dos fundos, se possível com identificação de países e ordenadores, a existência de possíveis conflitos de interesse e o risco de partes relacionadas. As fontes de informação utilizadas são declarações das próprias contrapartes, assim como fontes internas e externas ao NB.
208. Os critérios legais em vigor²⁸¹ admitem, para organismos de investimento coletivo ou entidades societárias, que sejam considerados beneficiários efetivos as pessoas que detêm a direção de topo (v.g. administradores) e não as pessoas singulares detentoras do capital dessas entidades²⁸².

²⁷⁹ [Lei 83/2017](#), de 18/08, com as alterações subsequentes.

²⁸⁰ Cláusula 20.

²⁸¹ Artigo 30.º da Lei 83/2017, alterado pelo artigo 5.º da Lei 58/2020.

²⁸² Como se verificou através de evidência obtida sobre os Projetos Viriato e Sertorius.

209. Tal acontece quando os detentores do capital só possuem, direta ou indiretamente (através de outras entidades), até 25% do mesmo, situação em que não há dever de os identificar, sendo considerados beneficiários efetivos, para efeito desse dever de identificação, os membros dos órgãos de gestão dos organismos de investimento coletivo ou das entidades societárias. Não tendo implementado critérios mais rigorosos de controlo dos beneficiários efetivos do que os legais, para efeitos de BCFT, mantém-se o risco de, nessa situação, o NB estabelecer relações com organismos de investimento coletivo ou entidades societárias, cujos detentores do capital sejam também detentores, diretos ou indiretos, do capital de entidades do Grupo Lone Star, apesar do apoio público e do dever de transparência a que, enquanto beneficiário desse apoio, está obrigado.
210. Nesta matéria, a legislação nacional tem sido impulsionada pelo direito europeu, que transpôs as Diretivas (UE) 2015/849 e 2018/843 do Parlamento Europeu e do Conselho, tendo a CE apresentado, em 20/07/2021²⁸³, um pacote legislativo no sentido de reforçar as regras europeias contra o BCFT e tendo o Tribunal de Contas Europeu publicado, em 28/06/2021²⁸⁴, um relatório onde conclui que a UE necessita de controlo mais forte e coerente para combater o branqueamento de capitais.

3.7. PRÁTICAS PARA ACIONAR O MECANISMO DE CAPITAL CONTINGENTE

Em matéria não sujeita aos poderes do FdR ou em que estes poderes são limitados ou não foram exercidos, os riscos das decisões dos órgãos de administração do NB, incluindo os riscos de decisões ineficazes ou ineficientes, foram, durante a vigência do ACC e até ao limite de 3,9 mil milhões de euros, transferidos para o FdR.

211. Já foram reportadas situações (*ver em 3.4 e 3.5*) que estiveram na base do registo de perdas avultadas resultantes de decisões dos órgãos de administração do NB e, no caso da venda de ativos do perímetro do ACC, com a aprovação do FdR.
212. Ora, as decisões tomadas pelos órgãos de administração do NB são discricionárias:
- ◆ A discricionariedade é maior para registar perdas prudenciais, porque a regra é não limitar a liberdade de gestão desses órgãos;
 - ◆ A discricionariedade é menor nas vendas de ativos, devido às metas estabelecidas para o desinvestimento de ativos não produtivos ou não estratégicos, nos compromissos assumidos pelo Estado Português perante a CE, e à necessidade de obter a aprovação do FdR.

²⁸³ [Comunicado CE.](#)

²⁸⁴ [Relatório.](#)

213. As situações reportadas (exceto a do *Caso Prático 1*) foram incentivadas:

- ◆ Pelas avaliações da qualidade dos ativos e da adequação dos procedimentos de gestão do risco efetuadas pela CE, aquando da não oposição da operação de venda e aos auxílios de Estado, e pelo BCE desde o período em que o NB tinha a natureza de banco de transição (*ver 3.4.1*).
- ◆ Pelas expectativas do BCE sobre a constituição de perdas prudenciais e de redução de ativos não produtivos, com reflexos na determinação dos requisitos mínimos de fundos (*ver 3.5.2*).
- ◆ Pela existência do mecanismo de capitalização contingente, que tem permitido à gestão do NB cumprir as expectativas prudenciais sem qualquer contrapartida para o FdR, o acionista público.

214. Sem este mecanismo, o NB, tal como qualquer instituição de crédito privada, apenas podia suportar as perdas através de medidas de criação de capital interno, com eventual sacrifício dos direitos económicos dos acionistas, ou através de aumentos de capital desses acionistas.

215. Aos incentivos mencionados, acresce a limitação de poderes imposta ao FdR pelos compromissos assumidos pelo Estado Português perante a CE e pelo ACC, incluindo sobre os ativos protegidos.

216. Concorrendo, para os pedidos de pagamento do NB, toda a sua atividade, como se evidencia no cálculo de fundos próprios para fins prudenciais (*ver 3.2*), o FdR, enquanto contraparte do ACC, apenas dispõe de poderes de decisão sobre atos de administração e disposição de um conjunto de ativos que integram o perímetro do ACC e, mesmo assim (*ver 3.5.3*), esses poderes estão limitados ou não foram exercidos.

217. Consta de um parecer jurídico obtido pelo FdR²⁸⁵: *“No fundo, ao considerar que o Fundo de Resolução responderia, nos termos da garantia, apenas quando se verificasse uma dupla condição – o registo, pelo NB, de perdas resultantes dos ativos identificados no CCA, e o incumprimento, pelo NB, dos rácios de capitais legalmente obrigatórios (capital shortfalls) –, está-se claramente a contemplar duas dimensões de risco no funcionamento do NB: uma dimensão intrinsecamente ligada aos ativos problemáticos herdados do BES, com possíveis repercussões ao nível do cumprimento dos rácios de capitais próprios obrigatórios; e uma dimensão de risco que é heteronomamente imposto, pelo mercado e pelo contexto económico e financeiro geral, ou que resulta da liberdade de gestão da instituição, isto é, da condução da sua atividade no presente ou no futuro”*. Ora, embora o parecer não o refira, a dimensão de risco *“heteronomamente imposto”* ou que *“resulta da liberdade de gestão da instituição”* também tem repercussões no cumprimento dos rácios de capitais próprios obrigatórios.

²⁸⁵ A propósito da opção do NB de não aplicar a política de contabilidade de cobertura aos instrumentos financeiros derivados contratados para cobrir risco de taxa de juro resultante da exposição a obrigações de dívida soberana de longo prazo.

218. Em matéria não sujeita aos poderes do FdR ou em que estes poderes são limitados ou não foram exercidos pelo FdR, os riscos das decisões dos órgãos de administração do NB, incluindo os riscos de decisões ineficazes ou ineficientes, foram, durante o prazo de vigência do ACC²⁸⁶ e até ao limite acumulado de 3,9 mil milhões de euros, transferidos para o FdR.

A alteração, no exercício de 2020, da estratégia para a atividade do NB em Espanha (transição para operações descontinuadas com o objetivo da sua alienação) não só constituiu uma decisão gestonária e discricionária dos órgãos de administração do NB, sobre a qual não relevavam os poderes do FdR quanto ao desreconhecimento de ativos ACC dessa sucursal, como contrariou o compromisso assumido pelo Estado perante a CE, no âmbito do processo de venda do NB e da aprovação dos auxílios de Estado, de preservar aquela atividade durante todo o período de reestruturação, ou seja, pelo menos até ao final de 2021. Esta alteração não estava prevista nos documentos de planeamento estratégico do NB, até 2020, e implicou o registo de uma provisão de 166 milhões de euros, nas contas do NB, e mais 147 milhões de euros pedidos ao abrigo do ACC, cujo não pagamento, pelo FdR, fez o NB pedir a abertura de um processo de arbitragem.

219. Exemplo de decisão dos órgãos de administração do NB, com poderes do FdR quase inexistentes²⁸⁷, é a do desinvestimento da atividade do NB em Espanha, que adicionou 147,4 milhões de euros aos fundos próprios necessários para fins prudenciais, no final de 2020. A recusa do FdR em pagar esta verba suscitou um litígio com o NB, pendente de decisão do tribunal arbitral (*ver §§23 e 60*).

Caso Prático 4 – Alienação da Sucursal de Espanha do NB

O reconhecimento do auditor do NB (*ver §111*), de as “alterações de estratégia do Novo Banco na forma de abordagem de alguns ativos não performing” terem “impacto ao nível das atividade e resultados do Banco”, é válido para alterações na forma de abordagem de qualquer ativo, produtivo ou não.

Em 2020, o NB tomou a decisão de alienar a Sucursal em Espanha, fundamentando-a na falta de rentabilidade da respetiva atividade e na necessidade de concentrar os recursos em atividades rentáveis que permitissem demonstrar a viabilidade económica do Grupo NB, a médio e longo prazo. Tal decisão implicou o registo de uma provisão de 166 milhões de euros com o consequente impacto negativo e significativo nas contas de 2020, bem como mais 147 milhões de euros pedidos ao FdR (em 2021), nos termos do ACC. Não estando a Sucursal de Espanha no perímetro do ACC, este impacto no pedido de pagamento adveio dessa decisão se refletir na posição de capital do NB.

²⁸⁶ 31/12/2025 ou 31/12/2026 (se os poderes de decisão sobre os ativos ACC passarem a ser exercidos pelo NB antes de 31/12/2025).

²⁸⁷ O FdR apenas participou na decisão relativa à desqualificação dos ativos do ACC registados na atividade da Sucursal, não relevando a sua decisão, favorável à desqualificação, para a decisão tomada pelos órgãos de administração do NB.

Porém, os compromissos assumidos pelo Estado Português perante a CE, no âmbito da operação de venda do NB, e refletidos no plano de reestruturação elaborado pelo comprador privado de 75% do capital do NB, a Lone Star, previam a concentração da atividade bancária em Portugal e Espanha²⁸⁸, considerando a Sucursal de Espanha como unidade “core” do grupo NB.

Esta estratégia manteve, no que respeita a esta Sucursal, a orientação do plano de reestruturação elaborado pelo NB, em 2015²⁸⁹, para efeitos da decisão da CE²⁹⁰, que, nesse ano e no âmbito do processo de resolução do BES, autorizou, entre outras, a prorrogação por um ano do prazo de venda do banco de transição.

Assim, em 2018, foi elaborado e aprovado, pelos órgãos de gestão do NB, o Plano Estratégico para a Sucursal em Espanha, para o período 2018-2022, que não apontava para a venda, mas sim para uma reestruturação profunda²⁹¹ daquele ramo de negócio. O mesmo plano estabeleceu um conjunto de linhas de atuação e um objetivo ambicioso de crescimento da atividade comercial, tendo em conta a dimensão e dinâmica da economia espanhola e as circunstâncias específicas do setor bancário em Espanha como, por exemplo, a consolidação do sector bancário e o facto do NB ser o único banco português com atividade em Espanha.

Em 2018 e 2019, a implementação daquele plano implicou: a mudança dos serviços centrais da sucursal para a nova sede corporativa; a “profunda transformação” da atividade da Sucursal de Espanha, “tendo em vista uma adequação do modelo de negócio e da estrutura de custos a um contexto de descida generalizada das taxas de juro”; o lançamento das operações de venda de ativos não produtivos - Albatroz e Cannas (redução de NPL de 24% para 6,5% com impacto positivo nas contas consolidadas do Grupo NB); e a alienação da Novo Activos Financieros, SA, unidade de gestão de ativos de Espanha.

Não obstante, em 2020 o NB altera essa estratégia, com o desinvestimento/alienação da Sucursal apresentado no “Medium Term Plan” para o período de 2020-2030, e inicia o processo de venda de Sucursal – projeto TORO, que também abrange ativos do perímetro do ACC. Esta decisão não foi objeto de qualquer compromisso assumido com a CE ou com o BCE, mas sim uma decisão gestonária e discricionária do NB que contrariou o compromisso dessa Sucursal permanecer durante todo o período de reestruturação, ou seja, pelo menos até ao final de 2021²⁹².

Nas contas de 2020, o NB transferiu a Sucursal de Espanha para operações descontinuadas classificando-a em “ativos não correntes detidos para venda”²⁹³, por 166 milhões de euros²⁹⁴. Por iniciativa do FdR, o Agente de Verificação do ACC apurou que a provisão desse valor representava um impacto negativo e significativo nas contas de 2020 e mais 147 milhões de euros pedidos ao FdR (em 2021), nos termos do ACC.

²⁸⁸ §169 da [Decisão CE 2017](#) e compromisso #2 do anexo à decisão. Neste sentido, também Relatório e Contas do NB - 2017.

²⁸⁹ O qual destacava a estratégia de concentração nas atividades bancárias, de retalho e de empresas, em Portugal e em Espanha, bem como o desinvestimento em ativos não estratégicos - Relatório e contas do NB - 2015.

²⁹⁰ [Decisão CE 2015](#).

²⁹¹ Fonte: Relatório e contas do NB - 2018

²⁹² Sobre a possibilidade de extensão do período de reestruturação, [ver 3.1](#).

²⁹³ Nos termos da NCRF 8 - Norma Contabilística e de Relato Financeiro 8.

²⁹⁴ Estimativa relativa ao cenário base apresentado pela Alvarez & Marsal, entidade externa responsável pela avaliação do justo valor.

A Comissão de Acompanhamento do ACC e o FdR colocaram reservas a este valor pedido ao FdR (em 2021), atendendo à decisão discricionária de venda atrás referida, e, também, ao desfasamento entre a assunção do custo previsível da operação (provisão de 166 milhões de euros registada em 2020) e a poupança de capital/melhoria dos rácios de capital, da qual o NB beneficia no ano de conclusão da venda (2021), em resultado da transmissão efetiva dos ativos para o comprador e conseqüente redução de ativos ponderados pelo risco, que incluem ativos não produtivos, nas contas do NB²⁹⁵.

Sobre a opção gestionária e discricionária de alienar a Sucursal de Espanha, a Comissão de Acompanhamento do ACC salienta, ainda, o momento conjuntural de mercado particularmente desfavorável para a concretização daquela operação, por ocorrer em contextos de incertezas suscitadas pelo surto pandémico e de negociação para fusões entre bancos espanhóis, considerando que terão contribuído para a falta de interesse do mercado e para a conseqüente degradação do valor das propostas. Sobre o desfasamento temporal, FdR e Comissão defendem que, se a operação de venda tivesse sido iniciada e concluída no mesmo exercício económico os efeitos teriam sido anulados e, assim, os impactos nos rácios de capital seriam reduzidos, poupando o recurso ao mecanismo de capitalização contingente.

Na sequência das reservas manifestadas pelo FdR e da possível dedução do impacto desta operação no valor a pagar ao abrigo do ACC, o BCE alerta o NB, em 26/03/2021, para a necessidade de ser cauteloso na divulgação dos rácios de capital, não refletindo nesses rácios o impacto da alienação do Sucursal de Espanha, para evitar a sua revisão, a curto prazo, se o FdR decidir aplicar tal dedução. O NB não refletiu o valor da provisão para a descontinuação da Sucursal de Espanha, nos rácios de capital em 31/12/2020, assumindo o impacto negativo da mesma, mas decidiu incluir esse montante no pedido da capital ao FdR (em 2021).

Contrariando a orientação estratégica prevista nos compromissos assumidos pelo Estado perante a CE e não integrando o perímetro dos ativos do ACC, este desinvestimento e a perda associada resultaram de opção estratégica dos órgãos de gestão do NB que, refletindo-a no pedido de pagamento ao FdR, pretendiam que fosse suportada pelo mecanismo de capitalização contingente. Não contendo o ACC cláusulas que regulem alterações na abordagem estratégica de ativos ou atividades que, não integrando o perímetro do ACC, tenham impacto na posição de capital do NB, o desfecho desta situação encontra-se dependente de decisão do tribunal arbitral, mantendo-se o risco de acionamento do mecanismo de capitalização contingente.

²⁹⁵ Após, em fevereiro de 2020, estimar a perda de 105 milhões de euros com a alienação do portefólio da Sucursal de Espanha, o NB registou uma provisão de 166 milhões de euros, com essa operação, nas contas desse ano. No âmbito do procedimento de venda, o NB convidou (em junho de 2020) 23 investidores, obteve uma proposta (Abanca) de aquisição da atividade total da Sucursal, da qual resultaria a perda de 349 milhões de euros, e duas propostas de aquisição de certos ativos selecionados. Face ao desinteresse do mercado pela aquisição da totalidade do portefólio, o NB ponderou uma venda estruturada por blocos de ativos e, na 2.ª fase do processo, endereçou convites para apresentação de propostas vinculativas a 5 investidores (incluindo os 3 investidores com propostas anteriores). Até fevereiro de 2021, foram recebidas 4 propostas vinculativas, uma sobre o perímetro total da Sucursal (Abanca) e as restantes sobre partes selecionadas do perímetro da transação. Avaliadas as propostas, com base nas análises do assessor da operação, Alvarez & Marsal, o NB concluiu, num primeiro momento, que a venda de certas exposições e a descontinuação do resto da atividade da Sucursal de Espanha era a que minimizava os impactos negativos da operação. Porém, em março de 2021, o Abanca submeteu uma proposta vinculativa revista cuja avaliação (ter resultado similar ao impacto estimado para o cenário de descontinuação da Sucursal de Espanha, 166 milhões de euros, libertação acelerada dos ativos ponderados pelo risco e menor risco de execução) levou o NB a decidir alienar a atividade da Sucursal de Espanha ao Abanca.

220. Em 2021, para fazer face a uma contingência fiscal, os órgãos de gestão do NB tomaram a decisão de registar, nas demonstrações financeiras do ano, uma provisão de 115,8 milhões de euros, com impacto negativo nos rácios de capital e no valor pedido ao FdR (em 2022), nos termos do ACC. Porém, face aos fundamentos e conclusões jurídico/contabilísticos expressos em pareceres de um grupo de trabalho e de consultores, os órgãos de gestão do NB podiam ter decidido a divulgação da contingência fiscal, protegendo a degradação dos rácios de capital e diminuindo o recurso ao financiamento público.

Caso Prático 5 – Contingência Fiscal

Face ao regime fiscal de alargamento da incidência da tributação agravada em sede de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT), introduzido pela Lei do Orçamento do Estado para 2021²⁹⁶, o NB tomou a decisão de registar, nas demonstrações financeiras do exercício desse ano, uma provisão de 115,8 milhões de euros, com impacto negativo nos rácios de capital e no valor pedido ao FdR (em 2022), nos termos do ACC.

A provisão corresponde à estimativa dos impostos a pagar se a autoridade tributária considerar o domínio ou controlo do NB, ainda que indiretamente, por entidade ou por entidades com domicílio fiscal em país, território ou região sujeito a regime fiscal mais favorável, designados por “*paraísos fiscais*”²⁹⁷.

Nos termos das normas contabilísticas aplicáveis, nomeadamente quanto aos princípios gerais da IAS 37 – “*Provisões, passivos contingentes e ativos contingentes*”, o registo da provisão pelo NB carece do reconhecimento cumulativo de três condições i) ter uma obrigação presente como resultado de um acontecimento passado, por considerar ser forte a probabilidade de lhe serem aplicadas as taxas agravadas de imposto, ii) ser provável um exfluxo de recursos, por também considerar ser forte a probabilidade de uma decisão desfavorável sobre a impugnação da liquidação fiscal e iii) estimar com fiabilidade o montante da obrigação a provisionar.

Para avaliar os eventuais riscos da aplicação do regime fiscal agravado, o NB constituiu (em março de 2021) um grupo de trabalho assessorado por vários consultores (Hudson Advisors, KPMG, PWC, Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados, Rogério Fernandes Ferreira & Associados) visando a necessária clarificação dos aspetos considerados relevantes, nomeadamente sobre as alterações na estrutura acionista da Lone Star e ao domicílio fiscal da maioria dos investidores/beneficiários últimos dos fundos por esta geridos, sobre as tipologias dos imóveis objeto de eventual tributação, em função da titularidade direta e indireta (nos casos dos imóveis adquiridos/detidos por Fundos de Investimento Imobiliário) e, ainda, sobre a quantificação da eventual contingência e a respetiva análise contabilística.

²⁹⁶ Lei 75-B/2020, de 31 de dezembro, que altera os códigos do IMI e do IMT.

²⁹⁷ Lista aprovada pela Portaria 150/2004, de 13 de fevereiro.

Sobre os domicílios fiscais dos investidores/beneficiários últimos dos fundos geridos pela Lone Star, foi identificada uma “*pessoa singular*” com enquadramento na lista de “*paraísos fiscais*”, que suscita a dúvida sobre a aplicabilidade do regime fiscal regra ou agravado. O consultor para a área jurídica²⁹⁸, quanto à probabilidade de existir ou não uma relação de domínio no NB, por parte das entidades afiliadas da Lone Star, concluiu não estar em condições de confirmar a maior probabilidade de inexistência da relação de domínio sendo, para si, similares as probabilidades de ser considerado que existe ou que não existe uma relação de domínio.

Ainda assim, com base nos fundamentos e conclusões dos pareceres do grupo de trabalho e dos consultores, o banco pretendeu obter do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (SEAF) e da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) uma posição vinculativa de não aplicação deste regime ao NB²⁹⁹, com base na interpretação jurídica do conceito de “*entidade*” (dominada ou controlada³⁰⁰), por contraposição ao de “*peçoas singulares*”, para afastar, da regra da tributação, a situação do investidor com domicílio fiscal em “*paraíso fiscal*”³⁰¹ e assim desonerar o NB da obrigação tributária.

Sobre os imóveis objeto de eventual tributação, foram identificadas quatro tipologias que remetem para dois grupos de imóveis, os que são propriedade do NB (imóveis de uso próprio, imóveis adquiridos em processos de recuperação de crédito e imóveis que suportam operações de *leasing* financeiro) e os que são propriedade de Fundos de Investimento Imobiliário (abertos ou fechados, geridos direta ou indiretamente por entidades gestoras do grupo NB). Com base nesta tipificação, os pareceres concluem, designadamente, que aos imóveis detidos por Fundos de Investimento Imobiliário não se aplica a tributação agravada³⁰². Acrescentam, ainda, que a tributação normal ou agravada sobre os imóveis detidos pelo NB em resultado de operações de *leasing* financeiro será repercutida nos custos a suportar pelos locatários, nos termos dos respetivos contratos.

Sobre a quantificação da eventual contingência fiscal em sede de IMI, um parecer estima 115,7 milhões de euros para o efeito, por aplicação de uma taxa agravada de 7,5% à totalidade dos imóveis. Acrescenta que, da análise contabilística aos princípios do reconhecimento de uma responsabilidade contingente (IAS 37) e da apreciação jurídica/legal que conduz à não aplicação do regime aos imóveis detidos pelos Fundos de Investimento Imobiliário, a “*contingência máxima a divulgar, pelo novobanco, como passivo contingente ascenderá a cerca de 83,1 milhões de euros (...) não havendo lugar ao registo de provisão*”, como o quadro seguinte ilustra:

²⁹⁸ Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados, contratada diretamente pela KPMG.

²⁹⁹ O SEAF e a AT não se pronunciaram até à apresentação das contas de 2021 do NB.

³⁰⁰ Nos termos dos artigos 17.º do Código do IMT e 112.º do Código do IMI.

³⁰¹ “[O]nde dispõem de habitação própria e permanente, sendo considerado residente, para efeitos fiscais, nesse território.”

³⁰² “[U]ma vez que o CSC [Código das Sociedades Comerciais] não se socorre do conceito contabilístico do controlo para definir o conceito de “relação de domínio ou controlo” a aplicar no âmbito das novas normas do IMT e IMI.”

(em milhões de euros)

Proprietário	Tipologia de Imóveis / Sociedade Gestora	Contingência (IMI)	
		Total	Majorada
NB	Imóveis adquiridos em recuperação de crédito	13,3	13,3
	Imóveis de uso próprio	3,5	3,5
	Imoveis em leasing financeiro imobiliário	66,3	66,3
Fundos de Investimento Imobiliário (Fechados/Abertos)	Geridos pela GNB RE	29,4	-
	Geridos por outra sociedade gestora	3,2	-
Total		115,7	83,1

Fonte: PwC

Em sentido contrário às conclusões do grupo de trabalho, dos pareceres dos consultores e da posição do NB comunicada ao SEAF e à AT, já no contexto de preparação das demonstrações financeiras de final de exercício, o revisor oficial de contas do NB concluiu que a contingência era provável e que deveria ser registada a provisão pela estimativa total (116 milhões de euros). Esta posição, anterior à certificação legal de contas, decorre de pedido do NB (em 03/02/2022) sobre o tratamento contabilístico adequado desta contingência.

Com base nesta posição, o NB decidiu, então, registar a provisão pelo valor máximo, ao invés da divulgação da contingência, ignorando, assim, a argumentação antes defendida, designadamente quanto à não aplicação do regime fiscal. O NB ignorou, também, a probabilidade de decisões favoráveis sobre a impugnação das liquidações da AT, bem como a repercussão aos locatários dos custos com impostos devidos, nos termos dos correspondentes contratos de *leasing* financeiro imobiliário.

Assim, o NB registou o impacto negativo dessa provisão nos rácios de capital e, por consequência, no valor de capital pedido ao FdR, nos termos do ACC, e assim, transferiu, para o financiamento público, o ónus de cobrir o exfluxo de recursos relativos a obrigações tributárias incertas e de quantificação variável.

Em suma, face aos fundamentos e conclusões jurídico/contabilísticos expressos nos pareceres do grupo de trabalho e dos consultores, o NB poderia, também, ter decidido pela divulgação da contingência fiscal³⁰³, protegendo, assim, a degradação dos rácios de capital e minimizando o recurso ao financiamento público.

Em contraditório, o Ministério das Finanças assume que “o constante acionamento do CCA se repercute, de forma sensível, na reputação da instituição, comprometendo a sua valorização e reconhecimento perante os diversos stakeholders” e que, “[n]o exercício dos seus direitos acionistas, o Estado participou e votou os pontos da ordem de trabalhos da reunião da assembleia geral de 25.03.2022, tendo votado contra a aprovação das contas e o voto de apreciação ao órgão de administração, precisamente por o resultado da atividade continuar a refletir uma pretensão de acionamento do mecanismo de capitalização contingente, circunstância que não contribui para a preservação de valor e valorização da sociedade, a qual deve ser a principal preocupação e missão do órgão de administração”.

³⁰³Na Certificação Legal de Contas e no Relatório de Auditoria, datados de 09/03/2022, o revisor considera este tema como matéria relevante de auditoria e refere que a respetiva “avaliação dos riscos e dos pressupostos é uma matéria de julgamento do órgão de gestão”.

3.8. CONTROLO PÚBLICO INEFICAZ

3.8.1 IDENTIFICAÇÃO DE FALHAS DE CONTROLO

221. As falhas de controlo identificadas pela presente auditoria já foram reportadas (*ver 3.4.4 e 3.5.3*), remetendo-se para aí as observações sobre as mesmas.

3.8.2 RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS POR ACATAR

222. Tendo o n.º 2 da Decisão do Relatório 7/2021 fixado o prazo de seis meses para as entidades destinatárias informarem o Tribunal sobre o acatamento das recomendações que lhe foram dirigidas ou apresentarem justificação, no caso de não acatamento, face ao disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei 98/97, de 26/08, com as alterações subsequentes, a presente auditoria examinou a situação dessas recomendações.

3.8.2.1 CONTABILIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO DO NOVO BANCO

Recomendação	Situação
Ao Governo, através do Ministro das Finanças:	
275. <i>Providenciar a correção do registo do financiamento público do Novo Banco pelo Fundo de Resolução, ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, em contabilidade pública e na Conta Geral do Estado, de forma consistente com o registo desse financiamento em contas nacionais e na contabilidade patrimonial do Fundo de Resolução.</i>	A

Situação: A – Acolhida; AP – Acolhida Parcialmente; NA – Não Acolhida.

A recomendação foi acolhida.

223. Em 20/05/2021³⁰⁴, durante a elaboração da Conta Geral do Estado (CGE) de 2020, entregue na Assembleia da República, em 30/06/2021, e objeto de Parecer do Tribunal, aprovado em 10/12/2021, o pagamento pelo FdR ao NB, de 1.035 milhões de euros, em 2020, mas referente ao exercício de 2019, passou a ser registado, em contabilidade pública e orçamental, como despesa efetiva com transferências de capital. Até 2019 e, também, no Orçamento do Estado (OE) para 2020 e 2021³⁰⁵, os valores eram indevidamente³⁰⁶ registados como despesa não efetiva com ativos financeiros. Esta situação foi criticada nos Pareceres sobre a CGE (até à de 2019, inclusive) e no Relatório 7/2021.

³⁰⁴ Data do despacho da Secretária de Estado do Orçamento, que autorizou a necessária alteração orçamental, nas contas do FdR para 2020, correspondente ao reforço da dotação de transferências de capital, por contrapartida da dotação de ativos financeiros.

³⁰⁵ O primeiro foi objeto de alteração orçamental autorizada pelo despacho referido na nota de rodapé anterior, o segundo foi objeto de alteração orçamental autorizada por despacho do Ministro de Estado e das Finanças (MEF), de 31/05/2021 (*ver §21*).

³⁰⁶ Porquanto os pagamentos não são reembolsáveis.

224. A correção consta da CGE de 2020 e foi reconhecida no Parecer do Tribunal sobre a mesma: *“Relativamente à contabilização, destaca-se o registo do pagamento efetuado pelo Fundo de Resolução ao Novo Banco, no âmbito do acordo de capitalização contingente, no montante de 1 035 M€, feito pela primeira vez (desde 2017) de forma correta, em transferência de capital (e não como ativo financeiro).”*

Em 2021, o Governo autorizou a realização da despesa que tinha sido rejeitada pelo Parlamento.

225. Para 2021, a correção foi viabilizada por despacho do MEF, em 31/05/2021 (*ver §21*), que autorizou as alterações orçamentais necessárias no orçamento do FdR, para este pagar, neste ano, 429 milhões de euros relativamente ao pedido do NB sobre o défice de capital do exercício de 2020:

- ◆ O reforço do orçamento da receita, para o FdR poder contrair o empréstimo bancário, ao abrigo do contrato de abertura de crédito celebrado com instituições nacionais, em 31/05/2021.
- ◆ O reforço do orçamento da despesa, com a verba a pagar ao NB, em transferências de capital.

226. As alterações foram inscritas no âmbito da missão de base orgânica/Programa Orçamental das Finanças, por contrapartida da anulação do orçamento da receita e da despesa da Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA, na Fonte de Financiamento 711 – Contração de empréstimos no sistema bancário interno. Assim, o Governo, no exercício de competências próprias³⁰⁷, ultrapassou a falta de dotação orçamental para o FdR pagar ao NB, devido à rejeição da sua inscrição, em despesa com ativos financeiros, na votação da proposta de lei do OE para 2021.

227. O Parlamento não autorizou a verba a pagar ao NB (como despesa com ativos financeiros), mas o Governo, no âmbito da sua competência administrativa, viabilizou o pagamento dessa verba, sem a submeter ao escrutínio parlamentar, o qual, fundamentadamente, vinha suscitando dúvidas³⁰⁸ sobre a necessidade dos pagamentos ao NB. Como se concluiu no Relatório 7/2021, o FdR tem pago verbas sem o seu cálculo estar apropriadamente demonstrado, tendo o Tribunal recomendado que o processo de financiamento contivesse a *“Demonstração do cálculo do valor a financiar, com as instruções necessárias à sua verificação autónoma por entidades com competência legal para o efeito”*. A inscrição da despesa, por ato de membro do Governo, em transferências de capital, não exige a necessidade dessa demonstração.

³⁰⁷ Não implicando o aumento da despesa total da missão de base orgânica/Programa Orçamental das Finanças inscrita no Mapa I da Lei do OE para 2021 ([Lei 75-B/2020, de 31/12](#)), nem dos limites do endividamento líquidos nela fixados (pois o orçamento da Parpública já previa tal endividamento), as alterações orçamentais foram autorizadas pelo MEF, ao abrigo do n.º 3 do artigo 59.º da Lei do Enquadramento Orçamental, aprovada pela [Lei 151/2015, de 11/09](#) e das alíneas a) e c) do n.º 2 do artigo 8.º, conjugado com a alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º do DL 84/2019, de 28/06.

³⁰⁸ Ver [debate](#) sobre a proposta de alteração 379C à proposta de lei 61/XIV/2.ª do Orçamento do Estado para 2021.

228. O procedimento do Governo de inscrever no orçamento do FdR despesa efetiva (transferências de capital) por contrapartida de receita não efetiva (passivos financeiros) degrada o saldo global em contabilidade pública, face ao estabelecido no artigo 27.º da Lei do Enquadramento Orçamental³⁰⁹.

3.8.2.2 DEMONSTRAÇÃO E VALIDAÇÃO DO VALOR A FINANCIAR

Recomendação	Situação
Ao Fundo de Resolução:	
276. Assegurar que o valor a financiar é apropriadamente demonstrado, verificado e validado, antes de ser pago. Para o efeito, o respetivo processo de financiamento deve conter:	
◆ Evidência demonstrativa necessária e exigível nos termos da cláusula 17 do Acordo de Capitalização Contingente, incluindo:	
a) Suportes de informação trimestrais (iniciais) preparados pelo Novo Banco no prazo contratual determinado e com a forma e substância formalmente acordadas com o Fundo de Resolução (nos termos das cláusulas 10 e 11).	AP
b) Demonstração do cálculo do valor a financiar, com as instruções necessárias à sua verificação autónoma por entidades com competência legal para o efeito.	NA
◆ Declarações comprovativas da verificação integral do valor a financiar pelas entidades responsáveis por essa verificação, juntamente com os suportes de informação trimestrais (finais) resultantes dessa verificação.	NA
◆ Declaração comprovativa da validação do valor a financiar pelo Fundo de Resolução.	NA

Situação: A – Acolhida; AP – Acolhida Parcialmente; NA – Não Acolhida.

O valor a financiar continua a não ser apropriadamente demonstrado, verificado e validado.

229. Em 18/05/2021, 19 dias após a aprovação do Relatório 7/2021 e 17 dias antes de pagar 317 milhões de euros ao NB (em 04/06/2021), o FdR envia ao Tribunal documentação sobre o “cumprimento da recomendação contida no parágrafo 276 do Relatório de Auditoria” (ver §10). Apesar de reiterar³¹⁰ que “os valores dos pagamentos realizados até à data, relativos às contas do Novo Banco reportadas a 2017, 2018 e 2019, foram todos apropriadamente demonstrados, verificados e validados previamente à realização do pagamento (...) procurou assegurar que, para efeitos do pagamento devido ao Novo Banco em 2021, os elementos especificadamente indicados no Relatório de Auditoria se encontram reunidos”. Para o efeito, entregou dois Anexos e 18 Apêndices.

³⁰⁹ Aprovada pela [Lei 151/2015, de 11/09](#).

³¹⁰ Tal como alegou no exercício do contraditório ao relato da auditoria.

230. O Anexo 1 é “sobre o procedimento de demonstração, de verificação e de validação do valor a pagar pelo Fundo de Resolução” e o Anexo 2 é “sobre o cumprimento da recomendação do Tribunal de Contas”, a qual o FdR alega estar integralmente cumprida. Os Apêndices seguintes constituem, segundo o FdR, a evidência demonstrativa necessária e exigível, nos termos da cláusula 17 do ACC, para aprovar o pagamento, por deliberação da CDFR, “quando estiverem cumpridas todas as condições para o efeito”³¹¹:

- ◆ Pedido de pagamento apresentado pelo NB em 07/04/2021;
- ◆ Ficheiros de Reconciliação (*Reconciliation File*)³¹² inicial, disponibilizado pelo NB ao FdR em 24/03/2021, e final, disponibilizado em 01/05/2021;
- ◆ Ficheiro com informação agregada sobre perdas líquidas do ACC, incluindo informação sobre o valor de referência do *swap* de taxa de juro³¹³;
- ◆ Relatório e Contas do Novo Banco reportado a 2020;
- ◆ Relatório do Agente de Verificação do ACC, datado de 07/05/2021;
- ◆ Cartas do BdP (DSP) e do BCE que confirmam o valor do défice de capital (§§4 a 7);
- ◆ Relatório de Atividade da Comissão de Acompanhamento do ACC.

231. Face à instrução dos processos de pagamento anteriores (reportada no Relatório 7/2021):

- ◆ O FdR adicionou a carta do BCE³¹⁴, que confirma o valor do défice de capital e onde se lê que o “BCE teve várias rondas de discussão com o Novo Banco sobre a posição de capital no final de 2020 e sobre o pedido de pagamento no montante de 598.311.569 euros (...), que seria necessário para trazer o rácio CET 1 do banco para 12% no final de 2020.”
- ◆ A carta do BdP (DSP) acrescenta que a sua “comunicação foi previamente articulada com o Banco Central Europeu, nomeadamente com a Joint Supervisory Team, e se encontra alinhada com a comunicação enviada pelo Banco Central Europeu ao Fundo de Resolução”.

232. Além dos elementos enunciados, o FdR remeteu em 18/05/2021:

- ◆ O acordo (*ver §9*) celebrado com o NB, em 14/05/2021, intitulado de “Carta relativa ao Anexo de Mapa de Referência ACC” (no Relatório 7/2021, designado por *Ficheiro de Referência do ACC*³¹⁵);

³¹¹ Nessa data, o orçamento do FdR ainda não dispunha da dotação necessária à realização do pagamento.

³¹² Ficheiro com informação sobre cada ativo ACC, do qual resultam as perdas de ativos ACC, que correspondem a: (perdas por imparidade – ganhos de imparidade) + (perdas por venda – ganhos por venda) + despesas de realização (nos termos da cláusula 1 do ACC)

³¹³ Que determina o custo do financiamento da carteira de ativos ACC em cada exercício. As perdas líquidas do ACC resultam de: perdas de ativos ACC + *LME Shortfall* + custo de financiamento da carteira de ativos ACC + outros custos relacionados com a gestão dos ativos ACC – pagamentos efetuados pelo FdR (*ver §32*). O *LME Shortfall* corresponde ao défice resultante do exercício de gestão de passivos realizado, em 2017, como condição precedente à conclusão da venda de 75% do capital do NB. Consistiu na recompra de obrigações seniores e da opção disponibilizada aos seus titulares de aplicar o produto do seu reembolso em depósitos do NB, ficou aquém do objetivo, de 500 milhões de euros, em 80 milhões de euros, refletindo-se esse défice (*LME Shortfall*) nas perdas líquidas do ACC.

³¹⁴ Que o FdR refere ter solicitado especificamente para o processo de pagamento do ano de 2021, considerando as “observações que já integravam o Relato de Auditoria (...) a propósito da verificação dos cálculos de capital do Novo Banco”.

³¹⁵ Tradução própria, não oficial, da designação do ACC “CCA Reference Schedule”.

- ◆ O Regulamento de Execução (UE) 680/2014 da Comissão, de 16/04/2014, que estabelece normas técnicas de execução no que diz respeito ao relato para fins de supervisão das instituições;
- ◆ O documento do BdP, dirigido às instituições financeiras, sobre o "*Envio de Informação de Supervisão | Modelo de Comunicação 5.6 - Especificação técnica*", para efeitos de reporte da informação prudencial ao supervisor.

233. A documentação recebida em 18/05/2021, veio a ser complementada, pelo FdR, com a remetida, para efeito da presente auditoria, designadamente:

- ◆ A informação do BdP (DRE), de 02/06/2021, propondo à CDFR que fosse aprovado o pagamento de 317.012.629 euros, considerando, designadamente:
 - O pedido de pagamento de 598.311.568 euros, apresentado pelo NB em 07/04/2021 (*ver §2*);
 - A dedução de 169.298.939 euros, devido a situações que, segundo o BdP (DRE), não merecem a cobertura do mecanismo de capitalização contingente (*ver §12*):
 - ✓ O impacto da perda resultante da decisão de desinvestimento da atividade do NB em Espanha (147.441.939 euros);
 - ✓ A diferença entre o valor registado nas contas do NB, pelas suas participações num conjunto de fundos de reestruturação, e o valor estimado pelo auditor do NB, para os mesmos ativos (18.000.000 euros);
 - ✓ A remuneração variável prevista para os membros do Conselho de Administração Executivo do NB reportada aos exercícios de 2019 (1.997.000 euros) e de 2020 (1.860.000 euros).
 - A dedução de 112 milhões de euros, por inaplicação da contabilidade de cobertura pelo NB, cujo pagamento ficou dependente, nos termos do despacho do MEF em 31/05/2021 (*ver §21 e Caso Prático 1*), da obtenção de esclarecimentos adicionais;
- ◆ A deliberação da CDFR, de 02/06/2021, que, acolhendo o proposto pelo BdP (DRE), aprovou o pagamento de 317.012.629 euros ao NB e a realização de diligências adicionais para esclarecer as questões relacionadas com a inaplicação da contabilidade de cobertura;
- ◆ Os comprovativos de o pagamento de 317.012.629 euros ter sido executado em 04/06/2021;
- ◆ A informação do BdP (DRE), de 21/12/2021, propondo à CDFR a aprovação do pagamento de 112 milhões de euros, por considerar concluídas as diligências de averiguação suplementar necessárias ao esclarecimento da inaplicação da contabilidade de cobertura;
- ◆ A deliberação da CDFR, de 02/06/2021, que, acolhendo o proposto na informação do BdP (DRE), aprovou o pagamento de 112 milhões de euros ao NB (*ver §30*);
- ◆ Os comprovativos de o pagamento de 112 milhões de euros ter sido executado em 23/12/2021.

A forma e substância do Ficheiro de Referência do ACC foram formalmente acordadas entre o FdR e o NB. Porém, os prazos de reporte da informação trimestral através desse ficheiro continuam sem ser cumpridos.

234. A “Carta relativa ao Anexo de Mapa de Referência ACC” (Carta) visa responder ao recomendado sobre os “suportes de informação trimestrais (iniciais) preparados pelo Novo Banco no prazo contratual determinado e com a forma e substância formalmente acordadas com o Fundo de Resolução”.

235. A Carta, sendo um acordo sobre a forma e substância do Ficheiro de Referência do ACC, para responder ao recomendado pelo Tribunal, formaliza a prática seguida nos processos de pagamentos reportados no Relatório 7/2021, sobre a informação a reportar pelo NB ao FdR, de fragmentar, em vários suportes, a informação que o ACC determina que seja agregada num único³¹⁶:

- ◆ A informação “relativamente a cada um dos Ativos ACC (...) é reportada, com referência à data relevante, através da entrega pelo Novo Banco de um ficheiro designado Ficheiro de Reconciliação”, que inclui o agregado das perdas dos ativos ACC;
- ◆ A informação sobre o défice de capital, as perdas líquidas ACC e o valor de referência do swap de taxa de juro “é disponibilizada de forma autónoma por referência a cada trimestre relevante, quer no contexto do cumprimento das obrigações de informação relativas às contas mensais, trimestrais e semestrais do Novo Banco (se e quando aplicável) quer das contas anuais do Novo Banco”.

236. Sobre a informação (fragmentada) que integra o Ficheiro de Referência do ACC (relevante para o pedido de pagamento ao FdR), estatui a Carta que “deve basear-se nas contas anuais auditadas consolidadas” o que “não é compatível com a interpretação da cláusula segundo a qual o referido Mapa de Referência do ACC³¹⁷ deve ser preparado no prazo de 30 dias a partir de 31 de dezembro”. Já para os ficheiros trimestrais objeto da cláusula 10 do ACC, a Carta não altera as datas relevantes de reporte (31/03; 30/06; 30/09; 31/12) nem o prazo estabelecido (trinta dias após cada data relevante).

237. Sobre essa prática, o Tribunal considerou que “a entrega do ficheiro de referência, nos termos e prazos determinados pelo ACC, tem sido substituída pela entrega de um conjunto de ficheiros após esse prazo”³¹⁸ e que a “entrega do ficheiro de referência no prazo determinado pela cláusula 10 constitui um requisito de validade do pedido de pagamento, por definir um período prévio de controlo dessa informação pelo FdR e pelo Agente de Verificação, que o incumprimento desse prazo limita ou anula”³¹⁹.

³¹⁶ Nos termos da cláusula 10 do ACC, o Ficheiro de Referência do ACC deve conter: informação detalhada sobre cada ativo ACC; o montante agregado das perdas dos ativos ACC, do défice de capital, das perdas líquidas ACC e do valor de referência do swap de taxa de juro.

³¹⁷ É assim que, na Carta, é traduzida a designação “CCA Reference Schedule”.

³¹⁸ Ver §§194 e 195. Aí identificam-se: o Ficheiro de Reconciliação com informação sobre cada ativo ACC; o ficheiro com informação sobre o défice de capital; e outro ficheiro com informação sobre as perdas líquidas ACC, incluindo o montante agregado das perdas dos ativos ACC e o valor de referência do swap de taxa de juro.

³¹⁹ Ver §199 do Relatório 7/2021.

238. Para o processo de pagamento de 2021 e sobre a documentação que instruiu o pedido do NB, o Tribunal reportou que *“pretendeu receber, até 30/01/2021, o ficheiro com data de referência final de 31/12/2020, cuja informação deveria conter o valor de financiamento do NB a validar e pagar pelo FdR em 2021. Porém, esse ficheiro:*

- ◆ *não foi entregue ao Tribunal (que o solicitou diretamente ao NB) no prazo determinado pela cláusula 10 do ACC, para o NB o preparar (30 dias);*
- ◆ *tal como os anteriores foi substituído por um conjunto de ficheiros, o primeiro dos quais (RF) só veio a ser entregue ao Tribunal em 31/03/2021 (com dois meses de atraso) e sem conter a informação agregada determinada pela referida cláusula, nomeadamente sobre as perdas líquidas e sobre o défice de capital, quando o valor a financiar (598 M€) que iria ser pedido já tinha sido divulgado pelo NB em 26/03/2021;*
- ◆ *os ficheiros com essa informação só foram entregues ao Tribunal, em 08/04/2021, o que inviabilizou o seu exame em tempo útil.”*

239. E acrescentou: *“Não obstante a informação divulgada publicamente e estarem notificados pelo Tribunal para enviarem os ficheiros, nos termos das cláusulas 10 (até 30/01/2021) e 11 (à data da sua entrega ao auditor do NB) do ACC, NB e FdR não enviaram esses ficheiros até à data dessa divulgação, alegando que só poderiam fazer após a aprovação das contas do NB (após o auditor do NB realizar o seu exame, inclusive sobre a informação do ficheiro não entregue ao Tribunal). Esta situação anulou o período prévio de controlo dessa informação (antes da aprovação das contas do NB), pela auditoria, do qual o FdR prescinde, ao aceitar o incumprimento contratual.”*

240. Assim, a Carta veio formalizar a prática criticada pelo Tribunal, por dificultar o controlo da informação que esse Ficheiro, nos termos do ACC, deve conter, dispersando-a por diversas fontes. Não obstante, explicitou a *“forma”* da informação registada nesse Ficheiro que, até então e à revelia do determinado no ACC, não tinha qualquer enquadramento contratual.

241. Importa, no entanto, ressaltar, quanto à *“substância”* da informação, que, desde 2019 e à revelia do estabelecido no ACC (e na Carta), os Ficheiros de Reconciliação não registam o *“Valor de Referência Inicial”* dos ativos, tal como definido no ACC³²⁰.

³²⁰ Nos termos do qual *“Valor de Referência Inicial”* relativamente a: (i) qualquer Ativo do CCA Inicial, significa o montante ao lado do nome do Ativo do CCA relevante na coluna intitulada *“Valor Contabilístico Líquido em 30 de junho de 2016”* no CD de Ativos do CCA Iniciais; e (ii) qualquer Ativo do CCA Pré-Fecho, significa o valor contabilístico líquido de tal Ativo do CCA Pré-Fecho à data de aquisição ou originação de tal Ativo do CCA Pré-Fecho”.

242. Alega o FdR que “os valores em causa são valores históricos e já estabelecidos, que não flutuam ao longo da execução do contrato” e que “o formato do “Ficheiro de Reconciliação” foi alterado em 2019, de modo a introduzir melhorias que na altura foram consideradas necessárias pelas partes e pelo Agente de Verificação. Por essa razão, os ficheiros reportados desde então, têm como “ponto de partida” a data de 1 de janeiro de 2019 e a informação respeitante ao período que termina a 31 de dezembro de 2018 é obtida no ficheiro de reconciliação reportado a essa data”. Ora, desde 2019, o valor dos ativos do ACC (7.837 M€) à data de referência inicial (saldo inicial) nos termos contratuais (30/06/2016) foi substituído pelo seu valor em 01/01/2019 (3.708 M€), deixando de constar dos ficheiros informação anterior, à exceção do seu impacto neste saldo inicial, entretanto reduzido para 3.512 M€, devido à inserção (como parcela do saldo) de um valor negativo (195 M€), no ficheiro de 30/09/2020, “após correções”.
243. Sobre a informação (fragmentada) registada no Ficheiro de Referência do ACC, que é o relevante para efeitos do pedido de pagamento a fazer ao FdR, sem prejuízo da sua remessa ao FdR após a aprovação das contas do NB, conforme determinado na cláusula 17, reforça-se que a entrega da informação respeitante a esse Ficheiro, nos prazos determinados pela cláusula 10 constitui um requisito de validade do pedido de pagamento, em especial a informação respeitante ao período imediatamente anterior à remessa do pedido de pagamento pelo NB, por, como reportado pelo Tribunal, “definir um período prévio de controlo dessa informação pelo FdR e pelo Agente de Verificação, que o incumprimento desse prazo limita ou anula.”
244. Sobre o controlo do exercício de 2021, a informação integrante do Ficheiro de Referência do ACC e que deve ser reportada nos termos da cláusula 10 do ACC e do ponto 1 da Carta, incluindo a produzida após 03/05/2021 (data da notificação do Relatório 7/2021 ao FdR), continuou a ser, em regra, disponibilizada pelo NB, para além do prazo de trinta dias após cada data de referência.

Tabela 15 – Desfasamento da Informação do Ficheiro de Referência do ACC

Data de Referência	Informação	Data de Disponibilização	Desfasamento dias
30/03/2021	Ficheiros de reconciliação (informação por ativo ACC)	24/05/2021	55
	Défice de capital	19/05/2021	50
	Perdas líquidas e valor de referência do swap de taxa de ju	09/07/2021	101
30/06/2021	Ficheiros de reconciliação (informação por ativo ACC)	04/08/2021	35
	Défice de capital	02/08/2021	33
	Perdas líquidas e valor de referência do swap de taxa de ju	04/08/2021	35
30/09/2021	Ficheiros de reconciliação (informação por ativo ACC)	17/11/2021	48
	Défice de capital	28/10/2021	28
	Perdas líquidas e valor de referência do swap de taxa de ju	17/11/2021	48
31/12/2021	Ficheiros de reconciliação (informação por ativo ACC)	10/02/2022	41
	Défice de capital	31/01/2022	31
	Perdas líquidas e valor de referência do swap de taxa de ju	22/02/2022	53

Fonte: Ficheiros Disponibilizados pelo FdR

245. Deste modo, a recomendação do Tribunal só foi parcialmente acolhida, na estrita medida em que a forma e substância do Ficheiro de Referência do ACC foram objeto de acordo escrito entre FdR e NB. Porém, subsiste a prática criticada pelo Tribunal e, em regra, os prazos determinados para o NB disponibilizar os ficheiros, continuam sem ser cumpridos.

Cálculo do valor a financiar por demonstrar.

246. Sobre a demonstração do cálculo do valor a financiar, com as instruções necessárias à sua verificação autónoma por entidades com competência legal para o efeito, o FdR³²¹ alega que:

- ◆ Os “pagamentos realizados pelo Fundo de Resolução em cada ano têm correspondido ao montante que é necessário para que os rácios de capital do Novo Banco se situem nos níveis acordados no contrato, dado que esse montante tem sido inferior ao valor das perdas acumuladas na carteira de ativos abrangidos pelo Acordo.”
- ◆ Os elementos relevantes para esse cálculo, “o montante de fundos próprios regulamentares e o montante de ativos ponderados pelo risco”, integram o “Quadro de Cálculo de Capital que acompanha o pedido de pagamento submetido pelo Novo Banco”.
- ◆ A demonstração do cálculo dos rácios de capital e dos elementos relevantes para esse cálculo “é matéria que se enquadra na esfera de competências do Banco Central Europeu”, com base num “conjunto de requisitos de reporte prudenciais concretizados no Regulamento de Execução (UE) 680/2014 da Comissão”.
- ◆ “Foi obtida declaração sobre o montante correspondente ao défice de capital junto das autoridades com competência legal para o efeito” juntando as cartas do BdP (DSP) e do BCE que confirmam o valor do défice de capital e sublinhando que “o Banco de Portugal e o Banco Central Europeu, enquanto autoridades com competência legal para o efeito, vieram comunicar, no que se refere ao valor apurado com referência a 2020, que o montante necessário para que o rácio de fundos próprios principais de nível I (CET I) do Novo Banco se situe no nível de 12,00% (rácio contratualmente definido) é igual a 598 311 568,00 euros.”

247. Com a remessa de cópia do Regulamento de Execução (UE) 680/2014 e do documento do BdP, dirigido às instituições financeiras, para “Envio de Informação de Supervisão | Modelo de Comunicação 5.6 - Especificação técnica”, o FdR pretendeu dar resposta ao recomendado sobre as instruções necessárias à verificação do cálculo do valor a financiar.

³²¹ No Anexo 2 da comunicação de 18/05/2021.

248. Além da carta do BCE que, não constando dos processos de pagamento anteriores, vem reiterar o teor das cartas do BdP (DSP) sobre o défice de capital³²², e dos documentos que, instruindo as instituições financeiras sobre o reporte às autoridades prudenciais dos elementos necessários ao cálculo dos rácios de capital regulamentares³²³, não habilitam, só por si, à verificação autónoma do cálculo do valor a financiar, o FdR nada acrescentou aos processos de anos anteriores:
- ◆ O quadro de cálculo de capital que acompanha o pedido de pagamento submetido pelo NB é similar ao reproduzido no Relatório 7/2021 (*ver §§228 e 229*) que *“reporta valores de fundos próprios e de ativos ponderados pelo risco (RWA), bem como os correspondentes rácios, no cenário prévio à chamada de capital pelo valor do seu défice e no cenário posterior ao reconhecimento dessa chamada.”*
 - ◆ O FdR continua a não obter essa demonstração e a remetê-la para a esfera de competências da autoridade prudencial: o BCE, direta ou indiretamente, através do BdP (DSP).
249. Sobre o quadro do cálculo de capital apresentado pelo NB, consta do Relatório 7/2021 (*ver §231*): *“A informação entregue com os pedidos de pagamento do NB identifica os valores de fundos próprios (numerador), ativos ponderados pelo risco (denominador), rácios de capital (quociente) e défice de capital a financiar, mas não integra a demonstração do seu cálculo (evidência demonstrativa que o FdR deveria ter exigido, nos termos da cláusula 17.1)”*.
250. Sobre a estrutura reportada pelo FdR para acompanhamento da execução do ACC, na qual se inclui a intervenção da autoridade de supervisão, até 2020, através da inclusão da carta do BdP (DSP), consta do Relatório 7/2021 (*ver §§225 e 226*): *“Esta estrutura não se revela eficaz para efeito do controlo público do cumprimento do ACC, nomeadamente para assegurar que o valor a financiar (que tem correspondido ao défice de capital) seja apropriadamente demonstrado, verificado e validado, face às deficiências detetadas incluindo situações que revelam risco de complacência do FdR na função de controlo exercida sobre o NB, quanto ao cumprimento das suas obrigações contratuais e à validação dos seus pedidos de pagamento”*.
251. A carta do BCE (*ver §6*), apresentada no âmbito do processo de pagamento de 2021, apenas confirma, à semelhança das cartas do BdP (DSP) (*ver §7*), o montante pedido pelo NB (598.311.568 euros) como o necessário para o rácio de fundos próprios principais de nível I (CET I) do NB se situar, em 31/12/2020, no nível de 12%:

³²² “Adicionalmente - e face a observações que já integravam o Relato de Auditoria (...) a propósito da verificação dos cálculos de capital do Novo Banco -, no processo de pagamento referente às contas de 2020, o Fundo de Resolução solicitou ainda a intervenção do Banco Central Europeu.”

³²³ Sobre os rácios de capital regulamentares e os rácios de capital definidos no ACC, *ver 3.2*.

- ◆ O BCE “teve várias rondas de discussão com o NB sobre a posição de capital no final de 2020 e sobre o pedido de 598.311.568 euros apresentado pelo NB que seria necessário para elevar o rácio CET 1 para 12% no final de 2020.”
- ◆ Segundo o BdP (DSP), “com referência a 31 de dezembro de 2020, o reconhecimento de um montante a receber de 598 311 568 euros associado ao Acordo de Capitalização Contingente, permitiria ao Novo Banco apresentar em base subconsolidada um rácio de fundos próprios principais de nível I de 12%, o qual corresponde ao rácio de capital previsto no Acordo de Capitalização Contingente.”

252. O BCE também assume “ter a responsabilidade de assegurar a conformidade com a legislação europeia, incluindo o cálculo dos rácios de capital das instituições de crédito”. Porém, a atuação do BCE, neste âmbito, decorrendo da sua responsabilidade de assegurar a conformidade legal do cálculo dos rácios de capital das instituições de crédito em geral, tem por fim confirmar o montante necessário para o NB cumprir a posição de capital estabelecida no ACC, sendo-lhe indiferente, para o efeito, os atos de gestão do NB subjacentes a esse défice de capital.

253. Sobre o défice de capital do NB (cujo pagamento tem sido pedido), o FdR recebe do banco o rácio subjacente ao valor pedido com os fundos próprios do NB (numerador desse quociente) e os ativos ponderados pelo risco (denominador). Recebe, também, a confirmação, pelo BCE e/ou pelo BdP (DSP), de o valor pedido corresponder ao necessário para elevar o rácio até ao nível estabelecido no ACC. Mas desconhece os atos de gestão do NB com impacto material no rácio de capital, exceto o reportado sobre operações de ativos do ACC, de forma dispersa, nas propostas do NB submetidas à apreciação do FdR³²⁴, ou agregada, nos Ficheiros de Reconciliação, mas sem os impactos das operações no rácio de capital.

254. Questionado sobre as operações e demais atos de gestão com impacto material nos pedidos de pagamento do NB, o FdR alega que “contrariamente ao que sucede com os atos de gestão relativos a ativos abrangidos pelo mecanismo de capitalização contingente, os atos de gestão e as operações realizadas pelo Novo Banco quanto à sua restante atividade não são objeto de reporte ao Fundo de Resolução. Assim, a análise realizada pelo Fundo de Resolução tem por base, essencialmente, as contas do Novo Banco” e as “auditorias realizadas ao Novo Banco que (...) também servem para, precisamente, detetar eventuais situações de desconformidade ou que mereçam análise suplementar”. Neste caso, dá como exemplo a situação relatada no **Caso Prático 1**, a qual ilustra a pertinência do recomendado pelo Tribunal, pois o FdR apenas teve conhecimento dessa situação três anos após o seu início.

³²⁴ A documentação de suporte das decisões do FdR sobre vendas de ativos inclui o cálculo do impacto das operações no rácio de capital.

255. O facto de toda a atividade do NB contribuir para a sua posição de capital reforça a necessidade de o FdR obter a relação das operações e demais atos de gestão com impacto material no numerador e no denominador do cálculo dos rácios de capital, impacto esse a detalhar, por ato, nessa relação.
256. Com esta informação, o controlo do FdR sobre o valor a pagar seria muito mais eficaz, considerando, como o próprio alega a propósito dos ajustamentos aplicados aos valores pedidos pelo NB para os exercícios de 2019 e 2020, que a “*função do Fundo de Resolução (...) é a de, nos termos do Acordo de Capitalização Contingente, avaliar se essas operações devem ou não merecer a cobertura proporcionada pelo mecanismo de capitalização contingente*”.
257. O NB também não calcula (nem, por isso, demonstra esse cálculo) o impacto do capital que pede, no numerador e no denominador dos rácios, existindo um conjunto de efeitos regulamentares indiretos, que não são discriminados e que fazem com que as variações nos fundos próprios e nos ativos ponderados pelo risco sejam distintas entre si e distintas do acréscimo de capital.

Tabela 16 – Cálculos de capital 2020-2021

	Unid.: euros	
	31/12/2020	31/12/2021
Capital antes da Inclusão do ACC		
CET1	2 553 072 274	2 767 594 891
Tier 1	2 554 551 388	2 769 028 736
Total Capital	3 066 235 558	3 275 628 272
RWA	26 610 547 105	24 928 839 692
Rácios de Solvabilidade antes da Inclusão do ACC		
CET 1 ratio	9,59%	11,10%
Tier 1 ratio	9,60%	11,11%
Total Capital ratio	11,52%	13,14%
ACC pedido	598 311 568	209 220 440
Capital após inclusão do ACC apurado		
CET1	3 211 214 999	2 997 737 375
Tier 1	3 212 694 112	2 999 171 220
Total Capital	3 724 378 283	3 505 770 756
RWA	26 760 124 997	24 981 144 802
Rácios de Solvabilidade após Inclusão do ACC apurado		
CET 1 ratio	12,00%	12,00%
Tier 1 ratio	12,01%	12,01%
Total Capital ratio	13,92%	14,03%

Fonte: Pedidos NB

Cálculo do valor a financiar por validar.

258. Sobre a alínea b) da recomendação, na parte referente à “obtenção de declarações comprovativas da verificação do valor a financiar pelas entidades responsáveis por essa verificação, juntamente com os suportes de informação trimestrais (finais) resultantes dessa verificação”, o FdR alega que:

- ◆ “Integram o processo de pagamento relativo às contas de 2020, as seguintes declarações das diversas entidades com intervenção no processo:
 1. Certificação legal de contas e Relatório de Auditoria emitidos pelo revisor oficial de contas do Novo Banco (...);
 2. Relatório do Agente de Verificação (...);
 3. Relatório de Atividade da Comissão de Acompanhamento (...);
 4. Carta do Banco de Portugal sobre o valor do CCA Capital Shortfall (...);
 5. Carta do Banco Central Europeu sobre o valor do CCA Capital Shortfall (...);
- ◆ a “obtenção do suporte de informação final, i.e. resultante, do processo de verificação, (...) é disponibilizado como Apêndice 4”, aludindo à versão final do Ficheiro de Reconciliação, de 01/05/2021, produzida após os trabalhos realizados pelo Agente de Verificação do ACC.

259. Com tais declarações e a versão final do ficheiro, entende o FdR que a recomendação está cumprida. Porém, nenhuma das declarações comprova a verificação integral do valor a financiar:

- ◆ O revisor oficial de contas emite opinião sobre se as demonstrações financeiras apresentam, de forma verdadeira e apropriada, a posição financeira do NB, mas apenas alude ao valor pedido pelo NB ao FdR, remetendo para o Agente de Verificação do ACC a sua validação;
- ◆ O Agente de Verificação do ACC confirma os montantes das componentes das perdas líquidas do ACC e o montante solicitado pelo NB como o necessário para elevar os rácios de capital do NB ao estabelecido contratualmente;
- ◆ A Comissão de Acompanhamento do ACC, por via da participação dos seus membros em órgãos do NB, identifica situações suscetíveis de colocar em causa o montante pedido e declara não ter conhecimento de outras situações em que tal seja suscetível de acontecer;
- ◆ As cartas do BdP (DSP) e do BCE que, assegurando a conformidade legal do cálculo dos rácios de capital do NB, confirmam o montante necessário para cumprir a posição de capital estabelecida no ACC.

260. Como referido a propósito da carta do BCE, nenhuma destas entidades valida os atos de gestão com impacto material no défice de capital. Apenas a Comissão de Acompanhamento do ACC se pronuncia sobre esses atos, mas sempre limitada pela sua natureza meramente consultiva e pelo conhecimento que possa ou não ter desses atos.

261. A versão final do Ficheiro de Reconciliação, de 01/05/2021, contém informação sobre os ativos do ACC, um dos elementos determinantes do valor a financiar por discriminar o montante das perdas com esses ativos ACC (cujo somatório integra o cálculo das perdas líquidas do ACC), mas não contém informação sobre o défice de capital.

Inexistência da declaração comprovativa da validação do valor a financiar pelo Fundo de Resolução.

262. Sobre a alínea b) da recomendação, na parte referente à “declaração comprovativa da validação do valor a financiar pelo Fundo de Resolução”, alega o FdR que o “processo de validação do valor a financiar por parte do Fundo de Resolução encontra-se aqui descrito e documentado e constará da deliberação da Comissão Diretiva que aprovará a realização do pagamento, quando estiverem cumpridas todas as condições para o efeito”, concluindo: “a recomendação constante do terceiro subparágrafo do parágrafo 276 está materialmente cumprida e será formalizada por deliberação da Comissão Diretiva.”

263. Reporta, ainda, no âmbito do acompanhamento que faz dos ativos abrangidos pelo ACC e dos atos de gestão do NB, ter identificado um conjunto de situações originadoras de custos e de perdas, no montante de 169 milhões de euros que, no seu entendimento, não mereciam a cobertura do mecanismo de capitalização contingente e, por isso, seriam deduzidos ao valor pedido pelo NB.

264. Com efeito, o processo de pagamento de 2021, sobre o pedido de pagamento do NB para o exercício de 2020, foi objeto de duas deliberações da CDFR:

- ◆ Em 02/06/2021, a CDFR delibera proceder ao pagamento ao NB do montante de 317.012.629 euros, deduzindo ao valor pedido pelo NB os montantes de 169.298.939 euros e de 112 milhões de euros. O primeiro montante por decorrer de atos desmerecedores da cobertura do mecanismo de capitalização contingente e o segundo montante pela necessidade de diligências adicionais para esclarecer uma questão suscitada pela auditoria especial determinada pela Lei 15/2019, de 12/02, na sequência do pagamento realizado em 2020;
- ◆ Em 21/12/2021, a CDFR delibera proceder ao pagamento ao NB de 112 milhões de euros, entendendo estar esclarecida a questão pendente na deliberação anterior. Com esta deliberação, o FdR concluiu o processo de pagamento³²⁵.

265. Alega ainda o FdR, ser válido o pedido de pagamento para o exercício de 2020, por se encontrar corretamente instruído, ou seja, por conter, nos termos da cláusula 17 do CCA:

³²⁵ [Comunicado do FdR](#).

- ◆ A informação prevista no Ficheiro de Referência do ACC sobre: os ativos do ACC (no Ficheiro de Reconciliação), o défice de capital (no Relatório e Contas do NB e na carta com o pedido do NB), as perdas líquidas e o valor de referência do *swap* de taxa de juro (em ficheiro autónomo);
- ◆ As demonstrações financeiras relativas ao período de referência;
- ◆ O relatório do Agente de Verificação do ACC, “*com evidência relativa à quantificação das designadas CCA Net Losses e quanto à ocorrência da condição designada de Minimum Capital Condition*”;
- ◆ As cartas do BdP (DSP) e do BCE.

266. Ora, a instrução processual não assegura a validação do valor a financiar pelo FdR. Em especial, as cartas do BdP (DSP) e do BCE, assegurando a conformidade legal do cálculo dos rácios de capital das instituições de crédito em geral, apenas confirmam o montante necessário para o NB cumprir a posição de capital estabelecida no ACC e não se pronunciam, nem isso lhes compete, sobre os atos de gestão do NB subjacentes ao défice de capital cujo valor tem sido financiado pelo FdR.

267. E, sobretudo, a pertinência do recomendado fica patente quando, neste processo de pagamento, o FdR identifica um conjunto de questões sobre atos do NB, que o levaram a não pagar 169.298.939 euros do montante pedido pelo NB, revelando maior escrutínio sobre o montante a financiar do que o realizado em anos anteriores. Mesmo assim, sem a demonstração do cálculo do valor a financiar, suportada pela relação dos atos de gestão do NB com impacto material nesse cálculo (impacto esse a quantificar nessa relação), o procedimento de validação fica incompleto e insuficiente, pois o conhecimento avulso de atos de gestão com esse impacto não impede a existência de outros atos para os quais seja necessário o mesmo escrutínio.

268. Além disso, o impacto do capital pedido pelo NB, no numerador e no denominador dos rácios de capital, também não é calculado (nem, por isso, demonstrado esse cálculo) e objeto de validação.

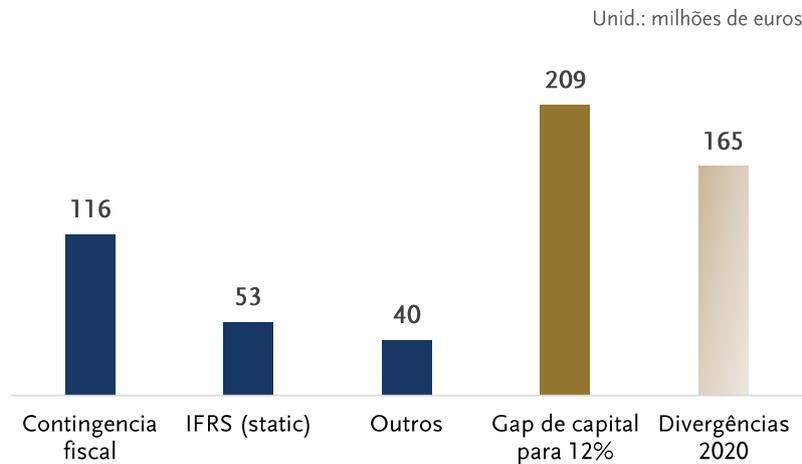
269. Tal como tem sido efetuado, o procedimento tem admitido o pagamento, pelo FdR, de montantes cujo enquadramento no ACC não tem sido validado.

Atos de gestão com impacto material no valor pedido para o exercício de 2021 por identificar.

270. Segundo o NB, para o pedido de 209 milhões de euros (**ver §37**) objeto de apresentação pública, em 09/03/2022, avulta a contingência fiscal com a provisão de 116 milhões de euros³²⁶ e a aplicação faseada da IFRS 9, com 53 milhões de euros, além de outras situações, com 40 milhões de euros.

³²⁶ Ver Caso Prático 5.

Figura 16 – Apresentação do NB



Fonte: [NB](#)

271. Porém, como referido em 3.2, o défice de capital resulta do impacto da atividade geral no cálculo da posição de capital do NB para efeitos prudenciais, pelo que as parcelas evidenciadas não esgotam os atos de gestão do NB que contribuiriam para o montante pedido.
272. Além disso, esta apresentação não reflete a informação constante da documentação do NB³²⁷ que refere ter sido incluído, no valor pedido em 2022, o que não foi pago pelo FdR, para 2020, e foi “transportado”³²⁸, para 2021, referente à provisão registada aquando da decisão de alienação da sucursal de Espanha do NB (ver §12 e Caso Prático 4) e à diferença entre o valor registado nas contas do NB pelas suas participações num conjunto de fundos de reestruturação e o valor estimado pelo auditor do NB para os mesmos ativos (ver §12 e Caso Prático 2). Nesta documentação, os 209 milhões de euros pedidos pelo NB resultam de 165 milhões de euros pelo impacto de atos de gestão em 2020 objeto de divergência e de 44 milhões de euros pelo impacto de outros atos. Esta inconsistência é grave e revela, não só a falibilidade da avaliação avulsa ou parcial de atos de gestão do NB, como, sobretudo, o risco material de o FdR, validando o valor pedido pelo NB sem avaliação completa dos atos de gestão com impacto material nesse montante, incorrer em desnecessário dispêndio de recursos públicos obtidos com endividamento.
273. A informação produzida pelo NB não supre a falta da demonstração do cálculo do financiamento público pedido e revela subsistir a dependência do mecanismo de capitalização contingente (ou esse propósito), através dos procedimentos arbitrais em curso ou por novo pedido de capital.

³²⁷ Sobre a Atividade e Resultados Consolidados, designadamente os de 01/03/2022, sobre a atividade e resultados a 31/12/2021.

³²⁸ Informação recebida do NB em 28/03/2022.

3.8.2.3 COMUNICAÇÃO DA IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADES

Recomendação	Situação
<i>Ao Fundo de Resolução:</i>	
277. <i>Aplicar os princípios da transparência e da prestação de contas na comunicação periódica do impacto da Resolução do Banco Espírito Santo e da Venda do Novo Banco, na sustentabilidade das finanças públicas e na imputação de responsabilidades, nomeadamente quanto:</i>	
◆ <i>Ao financiamento público do Novo Banco pelo Fundo de Resolução, ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, autonomizando a parte imputável às perdas verificadas nos ativos protegidos por esse acordo, da parte imputável à restante atividade do banco.</i>	NA
◆ <i>Aos resultados das ações desencadeadas para imputação das perdas verificadas no Banco Espírito Santo e no Novo Banco aos seus responsáveis (por ação ou por omissão).</i>	NA
◆ <i>Ao ciclo de responsabilização com o saldo das perdas que, neste âmbito, se encontrem por responsabilizar (imputar aos seus responsáveis) no final de cada período. Esse saldo final resulta do saldo inicial de perdas por responsabilizar, acrescido das perdas verificadas nesse período e deduzido das perdas imputadas aos seus responsáveis nesse período.</i>	NA

Situação: A – Acolhida; AP – Acolhida Parcialmente; NA – Não Acolhida.

O FdR, enquanto financiador público, continua a não aplicar os princípios da transparência e da prestação de contas na comunicação periódica do impacto da resolução do BES e da venda do NB.

274. O FdR insiste que a “*informação que tem sido divulgada (...) corresponde (...) àquela que o Fundo de Resolução tem competência para divulgar*”. Acrescenta que, considerando o recomendado no Relatório 7/2021, publicou, no seu sítio de internet:

- ◆ O Relatório e Contas do exercício de 2020 com informação adicional sobre o modelo de governação aplicável à gestão de ativos do ACC, o apuramento do valor pago em 2020, a execução do ACC até 31/12/2020, incluindo informação para cada um dos anos de vigência do Acordo;
- ◆ As deliberações da CDFR sobre os pagamentos realizados ao NB em 2018, 2019 e 2020;
- ◆ Informação específica sobre o pagamento realizado ao NB em 2021.

275. Esta informação, porém, não supre as deficiências objeto da recomendação:

- ◆ Suportando o FdR o défice de capital do NB e resultando este da atividade geral do Banco, continua por autonomizar o financiamento público imputável às perdas verificadas nos ativos do ACC e o financiamento público imputável à restante atividade do banco;
- ◆ Não foi exigido ao NB que identificasse os responsáveis pelas perdas;
- ◆ Não foi exigido ao NB que identificasse os responsáveis pelos atos de gestão que originaram as perdas para as quais não identifique outros responsáveis.

276. Alega o FdR que a identificação dos responsáveis “*não se insere nas [suas] competências legais (ou mesmo contratuais) (...), não gozando (...) de qualquer prerrogativa de ordem inspetiva ou de supervisão que tenha em vista a obtenção dessa informação*”, acrescentando que a “*identificação de responsáveis pelas perdas envolve, aliás, um julgamento sobre os atos praticados a respeito dos ativos (...), o qual, em muitos casos, só pode ser feito pelos tribunais.*”
277. Ora, o pretendido com o recomendado, como se refere no respetivo proémio, é a aplicação dos princípios da transparência e da prestação de contas nos processos da resolução do BES e da venda do NB, por estes serem suportados, desde o início, com financiamento público. Importa, por isso, que o financiador público (FdR) exija ao NB a identificação dos responsáveis pelas perdas ou pelos atos de gestão que originaram as perdas para as quais o NB não identifique outros responsáveis. A exigência desta informação deveria, aliás, ter sido a primeira iniciativa do FdR nesta matéria.
278. Recorde-se que, na auditoria anterior, o NB atribuiu a responsabilidade pelas perdas aos clientes incumpridores ou às condições de mercado. Porém, perdas de valor como as registadas para a GNB Vida no período antecedente à conclusão da sua operação de venda, não se devem a clientes incumpridores nem, meramente, a condições de mercado. Como reportado no *Caso Prático 3*, a perda de valor da seguradora, desde a sua integração no GNB, resultou de atos e omissões das entidades responsáveis pela definição estratégica da seguradora e pela realização desse processo de venda (Governo, BdP, FdR e gestores do GNB), designadamente por indefinição quanto ao futuro da seguradora, morosidade da realização dos processos de venda do NB e da GNB Vida, indefinição dos planos de negócios da seguradora, existência de falhas de mercado que não foram minimizadas e negociação de um mecanismo de ajustamento do preço que, num primeiro momento, conduziu à redução do preço para 81 milhões de euros.
279. A responsabilização recomendada³²⁹, contribuindo para maior transparência dos processos de financiamento público, visa a criação de condições para evitar que situações como as ocorridas no BES ou no NB se venham a repetir, eliminando ou reduzindo, assim, o risco moral de financiamento público do sistema financeiro e, conseqüentemente, o risco de insustentabilidade das finanças públicas pelo impacto que esse financiamento tem na despesa pública.

³²⁹ Destacada no documento do Tribunal de Contas “[No início de uma nova Legislatura – Contributo para a melhoria da gestão pública e da sustentabilidade das finanças públicas](#)”, de fevereiro de 2022.

3.8.2.4 RISCOS DE COMPLACÊNCIA OU DE CONFLITO DE INTERESSES E FUNÇÕES POR SEGREGAR

Recomendação	Situação
Ao Governo, através do Ministro das Finanças, ao Banco de Portugal e ao Fundo de Resolução:	
<i>278. Para o controlo público do cumprimento do Acordo de Capitalização Contingente ser eficaz, importa aplicar o princípio da segregação de funções e prevenir riscos de complacência ou de conflito de interesses, assegurando a independência das ações, designadamente entre:</i>	
◆ <i>Conselho de Administração do Banco de Portugal (responsável pela seleção da Compradora de 75% do capital social do Novo Banco) e Comissão Diretiva do Fundo de Resolução (responsável pelos pagamentos ao Novo Banco).</i>	NA
◆ <i>Auditor do Fundo de Resolução, do Novo Banco e da Nani Holdings.</i>	A
◆ <i>Empresa contratada pelo Ministério das Finanças para serviços técnicos especializados de avaliação e comparação das propostas no processo de venda do Novo Banco e empresa contratada por Novo Banco e Fundo de Resolução para Agente de Verificação nos termos e para os efeitos do Acordo de Capitalização Contingente.</i>	NA

Situação: A – Acolhida; AP – Acolhida Parcialmente; NA – Não Acolhida.

Ainda só foi acatado o recomendado sobre o Auditor do FdR, do NB e da Nani Holdings.

280. Sobre a recomendada aplicação do princípio da segregação de funções e prevenção dos riscos de complacência ou de conflito de interesses entre Auditor do FdR, do NB e da Nani Holdings, o FdR reportou³³⁰ ter cessado, com as suas contas de 2020, a prestação de serviços de auditoria pela Ernst & Young – Audit & Associados – SROC, SA (EY), e ter iniciado, em 29/10/2021, o procedimento de aquisição de serviços de auditoria externa, para os períodos económicos de 2021 e 2022, concluído em 14/01/2022, através da celebração de um contrato com a BDO & Associados, SROC, Lda.
281. Assim, o recomendado foi acatado. Não obstante, alerta-se para a necessidade de procedimentos de mitigação do risco decorrente da “aquisição de serviços de auditoria externa para os exercícios económicos de 2021 e de 2022” só ter sido contratualizada em janeiro de 2022.
282. Já sobre o recomendado para prevenir riscos de complacência ou de conflito de interesses entre o CABP e a CDFR, o BdP e o FdR insistem nas alegações cuja apreciação no Relatório 7/2021 fez o Tribunal reiterar a pertinência do que recomendou.

³³⁰ Nesse reporte, o FdR faz questão de reiterar que “não se encontra fundamento para sustentar que a entidade que exerce funções de auditor externo do Fundo de Resolução deve ser distinta da entidade que desempenha as funções de revisor oficial de contas do Novo Banco ou da Nani Holdings, tendo em conta, nomeadamente, que, nos termos da lei, aquelas funções são exercidas com independência e que os revisores oficiais de contas não atuam no interesse das entidades auditadas”. Ora, a apreciação do alegado pelo FdR já consta do Relatório 7/2021, para a qual se remete e através da qual o Tribunal reiterou a pertinência do recomendado.

283. Por sua vez, o MEF alega que *“a implementação da Recomendação do Tribunal de Contas deverá ser oportunamente ponderada e endereçada no âmbito do processo de transposição do direito da União Europeia que obrigará à revisão do quadro legislativo aplicável à resolução das instituições de crédito, bem como das empresas de investimento, das contrapartes centrais e das empresas de seguros”*. Porém, nada foi reportado à auditoria sobre o cronograma do processo legislativo em causa.

284. A insistência do BdP e do FdR na alegação de *“o requisito de segregação entre a autoridade de resolução e o órgão diretivo do mecanismo de financiamento de resolução (...) não encontrar sustentação no direito da União Europeia em vigor em matéria de resolução bancária”* leva o Tribunal a recordar que, no Relatório 12/2020 – Prevenção da Resolução Bancária em Portugal, recomendou ao Governo, através do Ministro das Finanças, que promovesse e propusesse *“à Assembleia da República um modelo de governo da Autoridade Nacional de Resolução que assegure a exigência legal de independência das suas funções de resolução e evite potenciais conflitos de interesse com funções de supervisão bancária ou outras”*, aludindo, também, à Resolução da Assembleia da República 105/2017 que enfatiza a necessidade da *“adequada segregação das funções de supervisão e resolução bancária, retirando do espectro do Banco de Portugal o Fundo de Resolução, bem como a função de Autoridade de Resolução Nacional”*.

Desde março de 2021, a CDFR funciona apenas com dois dos três membros que a deveriam constituir.

285. A necessidade de segregação de funções entre o CABP e a CDFR acentuou-se desde março de 2021, quando a CDFR passou a funcionar apenas com dois dos três membros que a deveriam constituir³³¹: o do CABP e o designado pelo Ministro das Finanças, o que, considerando o voto de qualidade, fez a tomada de decisão passar a depender exclusivamente do membro do CABP, o qual, nessa qualidade, participou nas decisões sobre a escolha da compradora de 75% do capital social do NB.

286. Sobre o recomendado para prevenir riscos de complacência ou de conflito de interesses entre a empresa contratada pelo Ministério das Finanças para serviços técnicos especializados de avaliação e comparação das propostas no processo de venda do NB e empresa contratada pelo NB e FdR para Agente de Verificação, o FdR alegou ter, em outubro de 2021, transmitido ao NB *“que deverá ser promovida uma substituição da entidade que desempenha os serviços de Agente de Verificação (a Oliver Wyman), já com referência ao exercício de verificação das contas relativas a 31 de dezembro de 2021.”*

³³¹ A CDFR é composta por três membros: um membro do CABP por este designado, que preside e que dispõe de voto de qualidade; um membro designado pelo Ministro das Finanças; e um membro designado por acordo entre o BdP e o Ministro das Finanças.

287. Entretanto, a Oliver Wyman³³² comunicou ao FdR e ao NB não estar disponível para continuar a desempenhar as funções em causa, tendo sido acordado que ainda se encarregaria da verificação do ACC para o primeiro semestre de 2021. Segundo o FdR, a nova entidade procederá já à verificação do exercício 2021 na sua totalidade. Porém, em 05/04/2022, “*ainda decorriam] (...) os trabalhos de seleção e de designação de uma nova entidade para o exercício das funções de Agente de Verificação.*”

A realização de um trabalho de garantia da qualidade de uma auditoria ao NB comprometeu a segregação de funções exigida ao Agente de Monitorização.

288. Em 31/03/2021, a empresa designada³³³ para acompanhar os compromissos assumidos pelo Estado Português visando a não oposição da CE à operação de venda e aos respetivos auxílios de Estado, através do exercício das funções de Agente de Monitorização, a Mazars & Associados – Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, SA (Mazars), concluiu, através do mesmo representante que subscreve os relatórios do Agente de Monitorização, um trabalho de garantia de qualidade de uma auditoria especial ao NB determinada pela Lei 15/2019, de 12/02. Ora, uma das condições para a designação de uma entidade, como Agente de Monitorização, é não ter trabalhado com o NB ou com as autoridades portuguesas em matérias relacionadas com o NB. Com a contratação da empresa que desempenha as funções de Agente de Monitorização para realizar o referido trabalho, o BdP, que a propôs, o Secretário de Estado das Finanças, que a indicou, e o NB, que a efetivou, comprometeram a segregação de funções exigida a este Agente.

289. *Em suma, importa que o reconhecimento das funções do Tribunal de Contas, por exemplo através de solicitações da Assembleia da República para realizar auditorias, seja extensivo ao acolhimento das recomendações formuladas para corrigir as deficiências detetadas através das auditorias realizadas.*

3.9. OUTROS RISCOS SIGNIFICATIVOS

290. Para além das responsabilidades contingentes decorrentes do ACC, que ascendem a 485 milhões de euros, o valor suscetível de ser utilizado após os pagamentos realizados até 31/12/2021 (*ver Tabela 3*), bem como do risco de ainda vir a ser acionado o mecanismo de capital adicional previsto nos compromissos assumidos pelo Estado Português perante a CE (*ver §§69 a 75*), existem ainda outras situações suscetíveis de gerar pagamentos ou indemnizações por instituições públicas e de diluir a participação acionista do FdR, por contrapartida da entrada do Estado no capital social do NB.

³³² Em carta datada de 30/10/2021.

³³³ Nos termos do compromisso #33.

3.9.1 IMPACTO ADVERSO DE DECISÕES DECORRENTES DA RESOLUÇÃO DO BES POR LIMITAR

O MF, o BdP e o FdR são demandados ou contrainteressados em 207 processos judiciais, com responsabilidades contingentes associadas ao risco de encargos para as finanças públicas (em montante não apurado).

291. Segundo informação recebida do Ministério das Finanças (MF), do FdR e do BdP, em 31/12/2021 encontravam-se instaurados e a aguardar decisão 207 processos judiciais:
- ◆ O Estado Português é demandado em 50 processos e contrainteressado em 2 processos;
 - ◆ O FdR é demandado em 57 processos e contrainteressado em 32 processos;
 - ◆ O BdP é demandado em 122 processos judiciais.
292. São processos relacionados com a aplicação da medida de resolução do BES, designadamente ações administrativas para efetivação de responsabilidade extracontratual pela ação legislativa relacionada com a transposição da Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento (Diretiva BRRD), e com a legislação nacional em matéria de resolução bancária. Envolvendo parte desses processos mais do que um demandado ou contrainteressado, a eventual responsabilidade por encargos financeiros deles decorrente, será solidária.
293. Inexistindo uma estimativa do eventual efeito financeiro contingente associado às ações judiciais relacionadas com a resolução do BES, considerando a ausência de precedentes da aplicação de medidas de resolução e a conseqüente impossibilidade de fazer uso da jurisprudência para efeitos de avaliação, obteve-se o valor das ações que ascende a 650 milhões de euros. Este valor, porém, não representa os montantes peticionados a título de indemnizações, considerando as regras dos Códigos de Processo Civil e de Processo Administrativo sobre a determinação desse valor e a existência de ações em que não se pretende obter o pagamento de uma quantia certa, como seja o caso de ações que têm por objeto a declaração de nulidade ou a anulação de atos administrativos.
294. Segundo a informação prestada pelo FdR nos seus relatórios e contas, as decisões tomadas pelos Tribunais têm sido favoráveis aos interesses das entidades públicas, pelo que a CDFR, “suportada pela opinião dos advogados que asseguram o patrocínio destas ações, e face à informação jurídico-processual disponível até ao momento, considera que não existe qualquer evidência que infirme a sua convicção de que a probabilidade de sucesso seja superior à probabilidade de insucesso” e que conduza à obtenção de estimativas e ao registo de provisões.

3.9.2 IMPACTO DO PRINCÍPIO “NO CREDITOR WORSE OFF” POR DETERMINAR

As conclusões do BdP, em parecer emitido a pedido do Governo, revelam expectativas nulas ou quase nulas para compensação de credores e acionistas do BES, ao abrigo do princípio “no creditor worse off”, mas o FdR não afasta a possibilidade de “algum montante vir a ser pago”.

295. Nos termos do disposto no RGICSF³³⁴, nenhum acionista ou credor de instituição de crédito objeto de resolução (BES) pode suportar prejuízo superior ao que suportaria caso essa instituição tivesse entrado em liquidação – princípio comumente designado de “no creditor worse off” –, cabendo ao FdR assumir a responsabilidade pelo pagamento de eventuais indemnizações daí decorrentes.
296. Em parecer emitido em 26/08/2021, a pedido do Governo, as conclusões do BdP revelam expectativas nulas ou quase nulas na recuperação dos créditos de acionistas e credores do BES, ao abrigo do princípio de “no creditor worse off”, sobretudo, por entender que o cenário de liquidação do BES implicaria sempre um prejuízo superior ao suportado pela aplicação da medida de resolução.
297. Porém, o FdR, alude antes à “impossibilidade de [para efeitos de registo contabilístico] indicar, com um grau razoável de segurança, uma estimativa quanto a eventuais compensações a pagar”, não afastando a possibilidade de “algum montante [vir] a ser pago”.³³⁵
298. Assim, porque para efeitos da celebração do contrato de abertura de crédito em 2021 com um conjunto de instituições bancárias (ver §21) “não poderia assumir-se que o montante que poderá ter que vir a ser pago pelo Fundo de Resolução é zero”, o FdR apresentou aos auditores externos daquelas instituições um conjunto de projeções financeiras³³⁶, com três cenários de responsabilidades, ao abrigo do princípio do “no credit worse-off”, a suportar pelo FdR na data estimada para o término do processo judicial de liquidação do BES. Ressalvou, no entanto, que “[f]ace à incerteza que inevitavelmente afeta muitas destas variáveis, e que em alguns casos impede mesmo a formação de uma expectativa razoável (...) considerou-se como cenário central aquele que reflete as melhores estimativas, subjacentes ao registo contabilístico nas contas do Fundo de Resolução, o que implica que nesse cenário central, não se preveja (por ser impossível de estimar) a materialização de responsabilidades relacionadas com a aplicação do princípio de no creditor worse off.”

³³⁴ Artigo 145-D, n.º 1, alínea c), conjugado com o artigo 153-M.

³³⁵ Resposta de 21/01/2022 à auditoria. Segundo o FdR subsistem importantes indeterminações e fatores de incerteza que afetam o apuramento do eventual direito a uma compensação: o perímetro de credores que devem considerar-se efetivamente afetados pela medida de resolução não está determinado (tal ocorrerá em sede de processo de liquidação judicial do BES); não é conhecida a recuperação que previsivelmente os credores obterão no âmbito do processo de liquidação judicial em curso; existem “importantes e complexas” questões jurídicas quanto à determinação do eventual direito a uma compensação ao abrigo do princípio em causa.

³³⁶ Projeções remetidas em 18/05/2021 aos auditores externos das instituições de crédito e atualizadas em 30/03/2022.

3.9.3 OBRIGAÇÕES DE NEUTRALIZAÇÃO DE MONTANTE INCERTO

O FdR tem a obrigação de neutralizar os eventuais efeitos negativos de decisões futuras decorrentes do processo de resolução do BES, dos quais resultem responsabilidades para o NB. Porém, encontrando-se os pedidos do NB sujeitos ao cumprimento de determinadas condições, cuja apreciação compete ao FdR, este deve providenciar pela recuperação de montantes já pagos pelo mecanismo de capitalização contingente, mas indevidos nos termos das disposições relativas à obrigação de neutralização.

299. As obrigações de neutralização, por via compensatória, de eventuais decisões judiciais relacionadas com o processo de resolução do BES, designadas por *Resolution Contingent Liabilities (RCL)*, encontram-se previstas na cláusula 9 do contrato de venda de 75% do capital social do NB à Nani Holdings. A deliberação do CABP, de 29/12/2015, clarificou a obrigação de o FdR neutralizar os eventuais efeitos negativos de decisões futuras decorrentes do processo de resolução do BES, dos quais resultem responsabilidades para o NB. Nos termos do contrato de venda, as RCL apenas estão abrangidas pelo mecanismo de compensação após trânsito em julgado das decisões e confirmação pelo FdR de cumprirem as condições estabelecidas.
300. Em 27/05/2021, o FdR, a Nani Holdings e o NB celebram um acordo (*ver §20*), nos termos do qual ficam pagos os pedidos indemnizatórios emergentes de processos judiciais, cujas perdas sejam registadas nas contas anuais do NB, na medida em que essas perdas, repercutindo-se no défice de capital, são objeto do mecanismo de capitalização contingente. Assim, os valores em causa só serão objeto de pagamento pelo FdR se o limite do ACC for ultrapassado ou não houver pedido de capital.
301. Até 02/08/2021 e com referência a 31/12/2020, o FdR recebeu do NB, para apreciação, pedidos indemnizatórios no valor de 5,2 milhões de euros³³⁷, incluindo o pagamento, em cumprimento das decisões judiciais, de honorários de mandatários e procuradores, custas judiciais, e juros vencidos.
302. Na apreciação dos pedidos indemnizatórios e em conformidade com o estabelecido no contrato de venda, o FdR considera: o mérito da avaliação da qualificação do pedido de pagamento como RCL³³⁸, o cumprimento dos deveres de diligência na condução do processo judicial³³⁹, o cumprimento dos demais requisitos da notificação de “*Third Party Claims*”³⁴⁰ ao FdR e a evidência documental dos montantes reclamados.

³³⁷ Em contraditório o FdR alega que “o valor exato é de 5.212.258,65 euros (...) tendo por base uma retificação superveniente”.

³³⁸ Nos termos do disposto na cláusula 9, nomeadamente se a responsabilidade imputada ao NB emerge de uma decisão final e transitada em julgado, por factos anteriores a 03/08/2014, e se contraria o determinado nas decisões adotadas pelo BdP em matéria de perímetro de transferência dos direitos e obrigações do BES para o NB.

³³⁹ Exigidos pela cláusula 10.13. (d), do contrato de venda, na condução do processo judicial e ainda os deveres exigidos e decorrentes das deliberações do CABP transmitidas ao NB enquanto banco de transição.

³⁴⁰ Previstos igualmente na cláusula 10.13 do contrato de venda.

303. Dos 5,2 milhões de euros pedidos, o FdR concluiu serem procedentes 1,8 milhões e improcedentes 3,4 milhões.^{341 - 342}
304. O FdR entende não haver valores a pagar ao NB pelos pedidos procedentes, visto as respetivas perdas terem sido registadas nas contas do banco e repercutidas no mecanismo de capitalização contingente através dos pedidos de capital. Entende, também, não haver valores a receber do NB pelos pedidos improcedentes, visto os montantes em causa, estando refletidos no défice de capital, decorrerem de perdas registadas na sequência de decisões judiciais e não da gestão do NB.
305. Porém, dos fundamentos do FdR para o indeferimento dos pedidos de indemnização, consta que “o Novo Banco não atuou diligentemente”, em três pedidos, no valor global de 584.403,03 euros. Assim, estando os pedidos afetados por decisões de gestão (por ação ou omissão), o FdR deve dar efeito material às suas deliberações e recuperar o valor pago.
306. Em 21/01/2022, o NB reportou à auditoria:
- ◆ Estarem em curso 290 ações judiciais suscetíveis de gerar RCL, das quais 192 quantificadas em 81,7 milhões de euros;
 - ◆ Estarem 5 processos findos por remeter ao FdR, dos quais 4 quantificados em 136 mil euros;
 - ◆ Ter sido remetido ao FdR, em 05/04/2021, um pedido de 949 mil euros.

3.9.4 INCUMPRIMENTO DE DECLARAÇÕES EM GARANTIA

O FdR foi notificado pelo NB para pagar 56 milhões de euros a título de indemnização pelo incumprimento de declarações em garantia.

307. Até janeiro de 2022, o FdR foi notificado pelo NB de cinco situações de incumprimento de declarações em garantia prestadas nos acordos de venda, pelas quais pede o pagamento de 55.950 milhares de euros, a título de indemnização. Porém, das notas às demonstrações financeiras do FdR não consta qualquer informação sobre a quantificação (número e montante) de tais situações.
308. Segundo o FdR, estes pedidos serão “considerados e analisados, para determinar os seus termos e eventual obrigação de pagamento (...) aquando da realização de proveitos da venda pelo Fundo de Resolução da sua participação no capital social do Novo Banco”.

³⁴¹ Carta dirigida pelo FdR à Nani Holding, em 02/08/2021, e Nota Informativa do BdP (DRE) e do Departamento de Serviços Jurídicos do BdP. As conclusões do FdR sobre os pedidos indemnizatórios, designadamente quanto à não qualificação dos mesmos como RCL, foram objeto de reação por parte da Nani Holdings, por carta de 21/09/2021.

³⁴² Em contraditório, o FdR alega que “tendo por base uma retificação superveniente realizada pela Nani Holdings, o valor dos pedidos considerados procedentes e improcedentes é de 1.796.311,41 euros e 3.406.703,66 euros, respetivamente”.

3.9.5 DILUIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO FDR NO NB POR PREVENIR

Em 2021, com a entrada do Estado no capital social do NB, ao abrigo do REAID, a participação do FdR diminuiu 1,56%, para 23,44%. Considerando o conjunto dos exercícios em que o NB registou prejuízos e acumulou créditos tributários (2015 a 2020), há risco de a participação acionista do FdR no NB se reduzir para 8,71%.

309. O Regime Especial aplicável aos Ativos por Impostos Diferidos (REAID)³⁴³, resultantes da não dedução de gastos e variações patrimoniais negativas com perdas por imparidades em crédito e com benefícios pós-emprego ou a longo prazo de empregados, prevê a conversão dos impostos diferidos em créditos tributários, designadamente quando se registem resultados líquidos negativos nas contas anuais, e posteriormente, em direitos de conversão atribuídos ao Estado.
310. Com a adesão do NB ao REAID, a AT confirmou, para 2015, o crédito tributário de 153.555.395,90 euros e a constituição da reserva especial, majorada de 10%, pela emissão de 154.907.314 direitos de conversão atribuídos ao Estado, no valor total de 168.910.935,49 euros.
311. Nos termos do disposto no REAID, à data da constituição dos direitos de conversão atribuídos ao Estado, os acionistas têm o direito potestativo de adquirir os direitos de conversão ao Estado, na proporção das respetivas participações no capital do sujeito passivo, salvaguardando a sua posição e impedindo ou limitando, se assim o entenderem, a entrada do Estado no respetivo capital social.
312. Em 2021, cabia ao FdR decidir sobre o exercício do direito potestativo de adquirir os direitos de conversão atribuídos ao Estado, relativos ao exercício de 2015 (ano em que era o único acionista do NB), equivalentes a 1,56% do capital social do NB, por 168,9 milhões de euros, ou decidir pelo não exercício desse direito.
313. Estatuindo o acordo celebrado entre o FdR, a Nani Holdings (NH) e o NB³⁴⁴, a entrega à NH de ações suficientes para manter, com a emissão das novas ações a favor do Estado, 75% do capital social do NB o FdR ficou obrigado a entregar 116.180.485 ações à NH, passando o a deter apenas 23,44% do capital social e o Estado Português 1,56%.
314. Com o apoio do Departamento de Serviços Jurídicos do BdP, o FdR ponderou a tomada de decisão tendo em conta os termos e condições para o exercício do direito potestativo, os méritos económicos do exercício do direito potestativo e as consequências ao nível contratual para o FdR.

³⁴³ Lei 61/2014, de 26/08, regulamentada pela Portaria 259/2016, de 04/10.

³⁴⁴ Cláusula 19.3. (C) do Acordo Parassocial celebrado em 31/03/2017, complementado com o acordo formalizado em 27/05/2021.

315. O FdR decidiu pelo não exercício do direito potestativo, alegando que *“embora do ponto de vista jurídico nada obste a que o Fundo de Resolução exerça o direito potestativo de aquisição dos direitos de conversão atribuíveis ao Estado (€ 154.907.314) no contexto do REAID, essa operação não apresenta racionalidade económica, nem se mostra vantajosa para os interesses do Fundo de Resolução”*. Alegou também que o exercício desse direito *“implicaria o pagamento pelo Fundo de Resolução de um preço de exercício (€ 1,0904 por ação) oito vezes superior ao valor implícito por ação registado nas contas do Fundo de Resolução com referência ao exercício de 2020 (cerca de € 0,1361)”* e que esse *“preço de exercício reflete uma valorização muito acima de estimativas razoáveis de valorização do Novo Banco”*. Alegou, ainda, não dispor de dotação orçamental para pagar esse preço de exercício.
316. Considerando o acordado entre o FdR, a NH e o NB, bem como a decisão do FdR em não exercer o direito potestativo de adquirir os direitos de conversão atribuídos ao Estado (para o exercício de 2015), há risco de a participação acionista do FdR no NB se reduzir, em 16,29 pp, até 8,71% (para o conjunto dos seis exercícios consecutivos em que o NB registou prejuízos, de 2015 a 2020)³⁴⁵.
317. Até à prestação de contas de 2020, o FdR alegava não existir *“informação que permit[isse] estimar, de forma fiável, o efeito financeiro decorrente da responsabilidade contratual assumida pelo FdR, no quadro da operação de venda do Novo Banco”*, tendo registado a participação por 333,33 milhões de euros, com base na valorização implícita na venda da participação de 75% do NB, finda em 18/10/2017.
318. Em 31/12/2021³⁴⁶, a participação do FdR no capital social do NB (23,44%), após o aumento de capital através da conversão dos direitos do Estado, foi valorizada em 313 milhões de euros, tendo sido mantido o critério de valorização.

3.9.6 RISCOS PARA O SISTEMA FINANCEIRO E PARA AS FINANÇAS PÚBLICAS

Subsistem riscos de instabilidade do sistema financeiro e de insustentabilidade das finanças públicas.

319. O (quase) esgotamento do mecanismo de capitalização contingente estabelecido em 2017, para efeito da venda de 75% do capital social do NB, e a (mantida) dependência desse mecanismo, no ano anunciado como sendo o de viragem (2021), revelam que o NB ainda não consolidou a sua posição de capital, o que, agravado pelos impactos, no sistema financeiro em geral, da pandemia e do conflito geopolítico na Europa, intensifica o risco de instabilidade do sistema financeiro.

³⁴⁵ Em contraditório o FdR apresenta *“estimativas mais atuais”* que apontam para a redução da participação acionista do FdR no NB de 15,95 pp, fixando-a em 9,05%, após a confirmação da AT relativamente à totalidade dos créditos tributários (exercícios de 2015 a 2020).

³⁴⁶ Demonstrações financeiras preliminares remetidas pelo FdR à auditoria em 12/04/2021, por ter sido autorizada pelo Tribunal a remessa das contas finais para além do prazo de 30/03/2022.

320. Sem limite, controlo eficaz público e responsabilização pelas perdas, a utilização de mecanismos de resolução bancária, com falta de recursos financeiros próprios, intensifica o risco de voltarem a ser as finanças públicas, com sacrifício de outras áreas de despesa do Estado, a suportar os inerentes encargos, banalizando-se o apoio financeiro que, neste âmbito, se pretende extraordinário.

3.10. IMPACTO NEGATIVO DAS MEDIDAS DE RESOLUÇÃO NOS RECURSOS DO FdR

O FdR apresenta recursos próprios negativos e avultada dívida, sobretudo para financiar o apoio financeiro prestado, em 2014, à medida de resolução aplicada ao BES e, desde 2018, ao NB nos termos do ACC.

321. Em 31/12/2021³⁴⁷, o FdR apresentava recursos próprios negativos (7.206 milhões de euros) e avultada dívida (7.511 milhões de euros, 85% dos quais devidos ao Estado), sobretudo para financiar o apoio financeiro prestado, em 2014, à medida de resolução aplicada ao BES (4.900 milhões de euros) e, desde 2018, ao NB nos termos do ACC (3.405 milhões de euros). Nos recursos próprios do FdR, o impacto negativo das medidas de resolução (8.332 milhões de euros) foi atenuado pelas contribuições das instituições participantes no FdR (489 milhões de euros) e pela consignação das receitas provenientes da contribuição sobre o setor bancário (1.575 milhões de euros).

322. A tabela seguinte ilustra a evolução do Balanço do FdR entre 31/12/2016 e 31/12/2021. A redução dos recursos próprios (2.447 milhões de euros) é impulsionada pelo impacto negativo das medidas de resolução (3.079 milhões de euros), através de pagamentos ao NB financiados, sobretudo, por empréstimos do Estado (2.130 milhões de euros).

Tabela 17 – Evolução do Balanço do Fundo de Resolução (2016/2021)

Unid: milhares de euros

Balanço	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021	Evolução
Ativo	272 011	642 948	424 470	363 830	342 973	408 745	136 734
Caixa e Depósitos Bancários	222 653	272 533	55 476	30 446	8 014	96 108	-126 545
Participação no NB	-	333 333	333 333	333 333	333 333	312 586	312 586
Outros Ativos	49 358	37 082	35 661	51	1 626	51	-49 307
Ativo = Rec. Próprios + Passivo	272 011	642 948	424 470	363 830	342 972	408 745	136 734
Recursos Próprios	-4 759 586	-5 104 072	-6 113 995	-7 020 587	-7 314 721	-7 206 493	-2 446 907
Contribuições	830 434	1 049 069	1 295 412	1 549 164	1 799 096	2 063 947	1 233 513
Medidas de Resolução	-5 252 880	-5 711 547	-6 861 435	-7 902 329	-8 311 140	-8 331 888	-3 079 008
Reservas e Outros Rec. Próprios	-337 140	-441 594	-547 971	-667 421	-802 677	-938 552	-601 412
Passivo	5 031 598	5 747 020	6 538 464	7 384 417	7 657 693	7 615 237	2 583 639
Empréstimos do Estado	4 252 880	4 252 880	4 682 880	5 532 880	6 382 880	6 381 928	2 129 048
Outros Financiamentos	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	1 128 902	428 902
Provisões	-	792 000	1 149 978	1 041 792	429 013	0	0
Outros Passivos	78 718	2 140	5 606	109 744	145 801	104 408	25 690

³⁴⁷ Demonstrações Financeiras preliminares do FdR.

Notas:

- i. No final de 2021, a participação do FdR no NB valorizada no Balanço (313M€) corresponde a 23,44% do capital. O restante capital distribui-se pelo Estado com 1,56% e pela sociedade Nani Holdings com 75%.
- ii. Até 31/12/2021, os ganhos com contribuições (2.064 M€) apenas compensam 25 % das perdas com medidas de resolução (8.332 M€). Os ganhos de contribuições são provenientes das instituições participantes no FdR e da CSB.
- iii. As contribuições das instituições participantes no FdR (489 M€ até 31/12/2021) são iniciais (14 M€) ou periódicas (475 M€).
- iv. A receita do Estado proveniente da CSB (1.575 M€ até 31/12/2021) tem sido consignada ao FdR.
- v. Nas perdas com medidas de resolução avultam a capitalização inicial do NB (4.900 M€) e ao abrigo do ACC (3.405 M€ até 31/12/2021).
- vi. Em 31/12/2021, o FdR era devedor de empréstimos do Estado (6.382 M€) e de instituições financeiras (1.129 M€).
- vii. De 2016 a 2021 os empréstimos do Estado foram de 430 M€ em 2018, de 850 M€ em 2019 e de mais 850 M€ em 2020.
- viii. O valor das provisões tem-se (praticamente) reportado ao valor estimado pagar ao NB, ao abrigo do ACC, no ano seguinte.

Fonte: Relatórios e Contas e Demonstrações Financeiras preliminares a 31/12/2021.

O empréstimo contraído pelo FdR em 2021 constitui dívida pública.

323. Em 2021, o FdR contraiu dívida (429 milhões de euros) ao abrigo do contrato de abertura de crédito celebrado com sete instituições financeiras (*ver §§21 e 39*). O recurso a crédito destas instituições para pagar despesa incorrida ao abrigo do ACC (*ver §21*), aumenta a dívida pública, por constituir dívida financeira de um fundo autónomo da administração central do Estado. A redução “*da necessidade de emissões de dívida pública*”, a que alude o preâmbulo da RCM 63-A/2021 (*ver §§18 e 19*), é limitada à dívida pública direta do Estado.

O FdR já prevê que o reembolso dos empréstimos, de 2.130 milhões de euros, concedidos pelo Estado Português (através dos contratos de abertura de crédito celebrados em 2017 e 2020) se prolongue, pelo menos, até 2056.

324. Com base nos cenários centrais das projeções³⁴⁸ sobre o reembolso do empréstimo de 429 milhões de euros concedido, em 2021, ao FdR por instituições de crédito, o reembolso dos empréstimos de 2.130 milhões de euros concedidos pelo Estado Português ao FdR (*ver §3*) não terminará em 2046, como previsto, mas em 2056 (sem pagamentos ao abrigo do ACC após 2021) ou em 2059 (com a utilização do limite máximo do ACC). Segundo o FdR, estes cenários refletem “*as melhores estimativas, subjacentes ao registo contabilístico nas contas do Fundo de Resolução*”. Noutros cenários, mais pessimistas, esses empréstimos ainda estarão a ser amortizados em 2062. Assim, nos próximos 35 anos o FdR estará a gerir dívida pública decorrente da resolução do BES.

325. Esta situação resulta do acordo alcançado com as instituições de crédito em 2021, nos termos do qual o reembolso do respetivo empréstimo prevalece sobre o dos empréstimos concedidos pelo Estado em 2017 e 2020, que apenas poderá ocorrer após o FdR ter pago todos os montantes devidos ao abrigo dos restantes contratos de financiamento.

³⁴⁸ Remetidas pelo FdR aos auditores externos das instituições de crédito, em 18/05/2021, e atualizadas em 30/03/2022.

4. CONCLUSÕES

326. O plano de reestruturação elaborado pela Lone Star para demonstrar a viabilidade do NB no final do período de reestruturação, visando a não oposição da CE à operação de venda e aos auxílios de Estado, previa o acionamento do mecanismo de capitalização contingente (*até 3,9 mil milhões de euros*) por valores próximos dos verificados (*3,4 mil milhões até 31/12/2021*). Porém, a utilização do mecanismo revela a incapacidade do NB (ou não ter o propósito) de gerar com a sua atividade níveis de capital adequados à cobertura dos seus riscos – *ver 3.1*.
327. Subsiste o risco do período de reestruturação se prolongar para além da data prevista (31/12/2021), pois o NB não atingiu os níveis de rendibilidade estabelecidos para o efeito e a CE ainda não se pronunciou sobre o fim desse período. Consequentemente, também subsiste o risco de acionamento do mecanismo de capital adicional (capital backstop), *até 1,6 mil milhões de euros*, previsto nos compromissos assumidos pelo Estado Português para assegurar a viabilidade do NB, o que os impactos adversos da pandemia e do conflito militar na Ucrânia tendem a agravar – *ver 3.1*.
328. A obtenção de resultados líquidos positivos não evita o pedido de financiamento público do NB (por este não deter o nível mínimo de fundos próprios estabelecido pelo ACC para não ser acionado o mecanismo de capitalização contingente) e, sem essa capitalização, a criação de capital para cumprir os requisitos aplicáveis fica dependente da eficácia de ações a implementar pelo NB – *ver 3.2*.
329. Nem a declaração pelo BdP de atividade e património do NB expurgados de ativos problemáticos em 2014, nem o reforço acentuado de provisões para perdas até 2016, evitaram deficiências importantes na avaliação e na valorização contabilística dos ativos, antes da venda, cujas medidas corretivas antecipavam mais perdas prudenciais (*2.057 milhões de euros em 2017*) – *ver 3.3*.
330. Assim, à data da venda do NB, a avaliação e valorização dos ativos registados no balanço não era adequada e exigia a constituição de provisões para fazer face a potenciais perdas. Ora, nem o Estado, nos compromissos assumidos perante a CE, nem o BdP, na negociação do ACC, salvaguardaram a minimização do recurso a apoio financeiro público, assegurando controlo público eficaz – *ver 3.4*.
331. As opções do NB sobre provisões para perdas aumentaram o recurso ao mecanismo de capitalização contingente. Sendo o quadro contabilístico em vigor compatível com metodologias, pressupostos e processos alternativos para expressar a prudência necessária, a discricionariedade permitida ao NB, na “*mutualização*” do risco subjacente ao mecanismo de capitalização contingente, não incentivou a análise de opções menos onerosas por parte dos gestores e permitiu-lhes constituir provisões para perdas superiores às que foram constituídas por outras instituições financeiras – *ver 3.4*.

332. Não há evidência de exercício sistemático, pelo FdR, do direito consagrado no ACC de, diretamente ou através de um “*contabilista independente*”, analisar as contas do NB, incluindo as “*perdas por imparidade*”. Sem o controlo sistemático e independente dessas contas, que refletem a atividade geral do banco, o FdR descurou a função de minimizar o recurso ao mecanismo de capitalização. Agrava esta situação o FdR ter pago ao NB montantes sem demonstração apropriada – *ver 3.4*.
333. O recurso ao mecanismo de capitalização contingente pelo NB, sem contrapartida, tem eliminado os impactos negativos das operações no capital do banco e tem possibilitado a prossecução de objetivos de redução de ativos não produtivos mais ambiciosos do que os assumidos pelo Estado perante a CE, com base no plano de reestruturação apresentado pela Lone Star. Esta faculdade, aliada à falta de controlo eficaz, pelo FdR, da responsabilização por perdas e da demonstração de minimização das perdas/maximização dos ativos, tem vindo a potenciar o risco de gestão orientada para maximizar o recurso ao financiamento público – *ver 3.5*.
334. Além de a GNB Vida registar a maior perda (**349 milhões de euros até à sua venda**) em ativos do ACC, há ainda o risco de outras perdas decorrentes da sua venda, devido a novas exposições. E os pressupostos do pagamento da componente variável do preço de venda, indexado ao desempenho na distribuição de seguros pelo comprador, não têm sido objeto de controlo pelo FdR – *ver 3.5*.
335. Os processos de venda em carteira do NB revelam fragilidades que concorrem para a apresentação de preços pouco competitivos e para as perdas registadas e imputadas ao FdR, destacando-se as seguintes (cuja superação depende da gestão do NB): (i) não serem processos abertos a todos os potenciais interessados, mas apenas aos investidores convidados, sem divulgação pública dessa abertura; (ii) assessores do NB, na organização das carteiras, terem sido contratados por concorrentes/compradores para a gestão dos ativos após operações de venda; (iii) nem todas as condições suscetíveis de influenciar a apresentação de propostas serem comunicadas aos investidores convidados – *ver 3.5*.
336. Em 2018 e 2019, o NB vendeu ativos com desconto de **75%** face ao valor nominal ou valor contabilístico bruto e de **33%** face ao valor contabilístico líquido de imparidades. Não foi demonstrado que a estratégia de redução de ativos através de vendas em carteira fosse eficaz e eficiente na prossecução do princípio da minimização das perdas/ maximização do valor dos ativos. Com a revenda do património imobiliário que integrou os Projetos Viriato (2018) e Sertorius (2019) os seus titulares obtiveram mais-valias de **64%** (Viriato) e **60%** (Sertorius), no período (entre venda e revenda) de 1,4 anos (Viriato) e de 1 ano (Sertorius) – *ver 3.5*.

337. Na gestão de ativos do ACC em situações de arrendamento, de comodato ou de outra cedência gratuita, o NB não aplicou, de forma integral, eficaz e eficiente, o princípio da minimização das perdas/maximização do valor dos ativos, por inação, cedências gratuitas e procedimentos de venda não concorrenciais – *ver 3.5.*
338. Operações realizadas pelo NB revelam riscos de conflito de interesses e potenciais impedimentos. Não tendo implementado critérios mais rigorosos de controlo dos beneficiários efetivos do que os legais, mantém-se o risco de o NB estabelecer essas relações com organismos de investimento coletivo ou entidades societárias, cujos detentores do capital sejam também detentores, diretos ou indiretos, do capital de entidades do Grupo Lone Star, apesar do apoio público e do dever de transparência a que, enquanto beneficiário desse apoio, está obrigado – *ver 3.6.*
339. Em matéria não sujeita aos poderes do FdR ou em que estes poderes são limitados ou não foram exercidos, os riscos das decisões dos órgãos de administração do NB foram, durante a vigência do ACC e até ao limite de **3,9 mil milhões de euros**, transferidos para o FdR. Em 2020, a alteração da estratégia para a atividade do NB em Espanha (transição para operações descontinuadas com o objetivo da sua alienação) não só constituiu uma decisão discricionária dos órgãos de administração do NB, como contrariou o compromisso assumido pelo Estado perante a CE, visando a sua não oposição à venda do NB e aos inerentes auxílios de Estado, de preservar aquela atividade durante todo o período de reestruturação, ou seja, pelo menos até ao final de 2021 – *ver 3.7.*
340. Detetaram-se práticas que, sendo evitáveis pela gestão do NB, oneraram o financiamento público. Por exemplo, em 2021, os órgãos de gestão do NB podiam ter decidido pela divulgação de uma contingência fiscal ao invés de a terem registado nas demonstrações financeiras do ano, protegendo a degradação dos rácios de capital e diminuindo o recurso ao financiamento público – *ver 3.7.*
341. Decorrido um ano, ainda não foi acatado o recomendado no Relatório 7/2021 (§§276 a 278) sobre demonstração e validação do valor a financiar, comunicação da imputação de responsabilidades, segregação de funções e riscos de complacência ou de conflito de interesses. A necessidade de segregação de funções entre o CABP e a CDFR acentuou-se desde março de 2021, quando a CDFR passou a funcionar apenas com dois dos três membros que a deveriam constituir, e foi comprometida a segregação de funções exigida ao Agente de Monitorização do cumprimento dos compromissos assumidos pelo Estado Português perante a CE – *ver 3.8.*

342. A pertinência do recomendado fica patente quando, em 2021, o FdR identifica um conjunto de questões sobre atos do NB, que o levaram a não pagar **169 milhões de euros** do montante pedido pelo NB, revelando maior escrutínio do que o realizado em anos anteriores. Mesmo assim, sem a demonstração do cálculo do valor a financiar, suportada pela relação dos atos de gestão do NB com impacto material nesse cálculo (impacto esse a quantificar nessa relação), o procedimento de validação fica incompleto e insuficiente, pois o conhecimento avulso de atos de gestão com esse impacto não impede a existência de outros atos para os quais seja necessário o mesmo escrutínio. Com efeito, a inconsistência detetada sobre os principais impactos para os **209 milhões de euros** pedidos pelo NB ao FdR, em 2022, é grave e revela, não só a falibilidade da avaliação avulsa ou parcial de atos de gestão do NB, como, sobretudo, o risco material de o FdR, validando o valor pedido pelo NB sem avaliação completa dos atos de gestão com impacto material nesse montante, incorrer em desnecessário dispêndio de recursos públicos obtidos com endividamento – *ver 3.8.*
343. Importa, assim, que o reconhecimento das funções do Tribunal de Contas, por exemplo através de solicitações da Assembleia da República para realizar auditorias, seja extensivo ao acolhimento das recomendações formuladas para corrigir as deficiências detetadas através das auditorias realizadas – *ver 3.8.*
344. Existem outros riscos significativos decorrentes do processo de resolução do BES ou do processo de venda do NB que podem dar origem a pagamentos/indenizações por parte do Estado, do BdP e/ou do FdR. Por exemplo, face à obrigação de neutralizar efeitos negativos de decisões decorrentes do processo de resolução do BES, das quais resultassem responsabilidades para o NB, o FdR não providenciou pela recuperação de montantes já pagos pelo mecanismo de capitalização contingente, mas não devidos nos termos das disposições aplicáveis a essa obrigação de neutralização – *ver 3.9.*
345. O FdR apresenta recursos próprios negativos e avultada dívida, sobretudo para financiar o apoio financeiro prestado, em 2014, à medida de resolução aplicada ao BES e, desde 2018, ao NB nos termos do ACC. Com o empréstimo obtido de instituições de crédito, em 2021, que também constitui dívida pública, o FdR já prevê que o reembolso dos empréstimos, de **2.130 milhões de euros**, concedidos pelo Estado Português (através de contratos celebrados em 2017 e 2020) se prolongue, pelo menos até 2056, mais dez anos do que o inicialmente previsto – *ver 3.10.*
346. *Em suma, a gestão do NB com financiamento público não salvaguardou o interesse público, por não ter sido otimizado (minimizado) o recurso a esse financiamento, através da verificação das condições identificadas pelo Tribunal, em consonância com os termos solicitados pela Assembleia da República.*

5. RECOMENDAÇÕES

347. Estando ainda por acatar, reiteram-se as recomendações constantes dos §§276 a 278 do Relatório 7/2021, dirigidas ao Governo, através do Ministro das Finanças, ao Banco de Portugal e ao Fundo de Resolução, e formulam-se as seguintes recomendações:

Ao Governo, através do Ministro das Finanças, ao Banco de Portugal e ao Fundo de Resolução

348. Assegurar controlo público eficaz de o financiamento público ser o estritamente necessário para a estabilidade do sistema financeiro, incluindo obter a prévia identificação dos responsáveis pelas perdas subjacentes aos valores a financiar e das ações desencadeadas para recuperar essas perdas ou, em alternativa, conceder apenas financiamento reembolsável (empréstimos).

349. Promover a implementação de medidas que minimizem riscos decorrentes de falhas nos mercados secundários de ativos não produtivos.

350. Repor a composição integral da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução.

Ao Fundo de Resolução

351. Implementar procedimentos de controlo sistemático e independente sobre as contas do Novo Banco e das variáveis do cálculo dos rácios de capital para efeitos prudenciais que lhe permitam questionar oportunamente as causas das suas variações e aferir se as opções dos órgãos de administração do Novo Banco com impacto material nos valores a financiar são eficientes e salvaguardam o interesse público.

352. Para propostas do Novo Banco sobre gestão e disposição de ativos do Acordo de Capitalização Contingente, exigir a análise quantificada dos custos e benefícios de cenários alternativos que demonstrem a eficácia e a eficiência de cada proposta na prossecução do princípio da minimização das perdas/maximização do valor dos ativos.

353. Exigir ao Novo Banco a implementação, nos processos de gestão e disposição de ativos, de procedimentos que minimizem os riscos decorrentes de falhas nos mercados secundários de ativos não produtivos e de serem estabelecidas relações comerciais com organismos de investimento coletivo ou entidades societárias, cujos detentores do capital sejam também detentores, diretos ou indiretos, do capital de entidades do Grupo Lone Star.

354. Assegurar a recuperação de montantes já pagos pelo mecanismo de capitalização contingente, mas não devidos nos termos das disposições aplicáveis à obrigação de neutralização dos efeitos negativos de decisões decorrentes do processo de resolução do BES, das quais tenham resultado responsabilidades para o NB.

Ao Novo Banco

355. Identificar as operações e demais atos de gestão, cujas perdas geraram os défices de capital do Novo Banco compensados por financiamento público (apoio não reembolsável, despesa pública) pago pelo Fundo de Resolução (8.305 milhões de euros, até 31/12/2021, incluindo a capitalização inicial), por ordem decrescente do seu impacto financeiro em cada défice anual.

356. Identificar os responsáveis (por ação ou omissão) pelas perdas em operações e demais atos de gestão, que geraram os défices de capital do Novo Banco compensados por financiamento público (apoio não reembolsável, despesa pública) pago pelo Fundo de Resolução (8.305 milhões de euros, até 31/12/2021, incluindo a capitalização inicial), por ordem decrescente do impacto financeiro, cuja responsabilidade lhes seja imputável, em cada défice anual.

357. Identificar as ações desencadeadas para imputar, aos seus responsáveis (por ação ou omissão), as perdas que geraram os défices de capital do Novo Banco compensados por financiamento público (apoio não reembolsável, despesa pública) pago pelo Fundo de Resolução (8.305 milhões de euros, até 31/12/2021, incluindo a capitalização inicial), por ordem decrescente do seu impacto financeiro em cada défice anual.

358. Reportar anualmente os valores recuperados com as ações desencadeadas para imputar, aos seus responsáveis (por ação ou omissão), as perdas que geraram os défices de capital do Novo Banco compensados por financiamento público (apoio não reembolsável, despesa pública) pago pelo Fundo de Resolução (8.305 milhões de euros, até 31/12/2021, incluindo a capitalização inicial).

359. Implementar, nos processos de gestão e disposição de ativos, procedimentos que minimizem os riscos decorrentes de falhas nos mercados secundários de ativos não produtivos e de serem estabelecidas relações comerciais com organismos de investimento coletivo ou entidades societárias, cujos detentores do capital sejam também detentores, diretos ou indiretos, do capital de entidades do Grupo Lone Star.

360. Para propostas do Novo Banco sobre gestão e disposição de ativos do Acordo de Capitalização Contingente, apresentar a análise quantificada dos custos e benefícios de cenários alternativos que demonstrem a eficácia e a eficiência de cada proposta na prossecução do princípio da minimização das perdas/maximização do valor dos ativos.

6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respetivo parecer (autuado no processo de auditoria).

7. EMOLUMENTOS

Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL 66/96, de 31 de maio, são devidos 17.164 euros de emolumentos, a suportar pelo Novo Banco e pelo Fundo de Resolução, em partes iguais, em conformidade com a respetiva nota de emolumentos e tendo em conta as unidades de tempo imputadas à realização da auditoria.

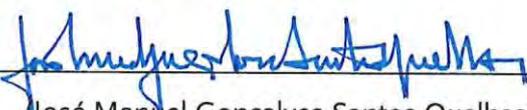
8. DECISÃO

Os juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 2.ª Secção, decidem:

1. Aprovar o presente Relatório e ordenar a sua remessa às seguintes entidades:
 - ◆ Presidente da Assembleia da República.
 - ◆ Comissão de Orçamento e Finanças.
 - ◆ Ministro das Finanças.
 - ◆ Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução.
 - ◆ Presidente do Conselho de Administração do Banco de Portugal.
 - ◆ Presidente do Conselho de Administração Executivo do Novo Banco, SA.
2. Fixar o prazo de seis meses para as entidades destinatárias informarem o Tribunal sobre o acatamento das recomendações constantes deste Relatório ou apresentarem justificação, no caso de não acatamento, face ao disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes.
3. Fixar o valor global dos emolumentos em € 17.164,00, a suportar pelo Fundo de Resolução e pelo Novo Banco em partes iguais, como consta do ponto 7 deste Relatório.
4. Remeter cópia deste Relatório e do respetivo processo ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º e do n.º 4 do artigo 54.º em conjugação com o n.º 2 do artigo 55.º, todos da Lei 98/97, com as alterações subsequentes.
5. Após o cumprimento das diligências que antecedem, divulgar o Relatório no portal do Tribunal de Contas na Internet e aos órgãos de comunicação social.

Tribunal de Contas, aprovado em Sessão de 7 de julho de 2022.

O Juiz Conselheiro Relator



(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos



(Ana Margarida Leal Furtado,
que apresenta Declaração de Voto)



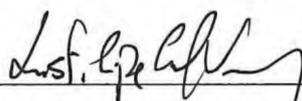
(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes,
que subscreve a Declaração de Voto da Juíza Conselheira Helena Abreu Lopes)



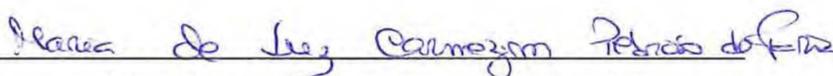
(António Manuel Fonseca da Silva)



(Mário António Mendes Serrano)



(Luís Filipe Cracel Viarã)



(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)



(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes,
que apresenta Declaração de Voto)

Declaração de Voto da Juíza Conselheira

Ana Margarida Leal Furtado

Voto o relatório cujos resultados evidenciam bem como o desenho contratual e as práticas seguidas potenciaram a utilização do apoio financeiro público. Apresento, no entanto, reservas quanto às seguintes conclusões:

- a) **Parágrafo 327:** a indefinição existente quanto ao fim do período de reestruturação e que se encontra dependente da decisão da Comissão Europeia, torna incerta a avaliação do risco sobre o recurso ao mecanismo de *backstop*. De natureza distinta são as contingências, sistémicas, resultantes dos impactos adversos da pandemia e da situação geopolítica que, ao afetarem ambas as partes do contrato, deverão ser levadas em conta de forma proporcional, e nesse sentido perdem a pertinência que nestas conclusões lhes são conferidas.
- b) **Parágrafo 332:** a auditoria evidencia que no início do período, a análise realizada pelo Fundo de Resolução às contas do Novo Banco, designadamente anteriores a 2019, não contemplou aspetos essenciais a um controlo suficientemente rigoroso, nomeadamente ao nível das imparidades. Porém, também há evidência de que ao longo do tempo os procedimentos realizados tiveram reflexo na redução dos montantes disponibilizados referentes aos exercícios de 2019, 2020 e 2021. Acresce que não se encontra demonstrado que essa análise às contas apresente fragilidades que justificassem o recurso a um contabilista independente.
- c) **Parágrafo 338:** considero que a existência de conflito de interesses deveria ter sido mais enfatizada e repudiada, reforçando-se a importância da correção das práticas atuais e da fraca eficácia das regras existentes, particularmente em prol da eliminação de situações semelhantes no futuro.

- d) **Parágrafo 346:** esta conclusão para ser global não pode ser desligada da conclusão, também resultante das evidências reportadas, de que o recurso ao financiamento público pelo Novo Banco se fez mediante mecanismos contratuais que, embora acordados por ambas as partes, não incluíram procedimentos de controlo suficientemente eficazes e especificamente direcionados para a proteção da utilização dos fundos públicos.

Ana Furtado

(Ana Margarida Leal Furtado)

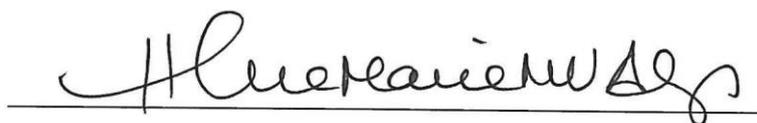
Declaração de Voto da Juíza Conselheira

Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

Voto o presente relatório nos seguintes pressupostos, que, considero, nuns casos deveriam e noutros poderiam estar melhor refletidos no respetivo texto e conclusões:

- As medidas de resolução bancária devem prosseguir determinadas finalidades, princípios orientadores e requisitos, definidos nos artigos 145.º-C e seguintes do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, e respetivas alterações. Os critérios de *interesse público* a observar na operação de resolução estão, assim, fixados na *lei*, por recurso a uma composição de fatores. A respetiva avaliação não deve ser desligada da respetiva ponderação e equilíbrio global.
- Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 145.º-C, a salvaguarda dos “*interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário*” é indiscutivelmente uma das finalidades a observar. E, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do mesmo artigo, esta finalidade deve ser observada tanto na definição das medidas de resolução como na respetiva *aplicação*. Trata-se, assim, de um critério *legal*, que o Tribunal de Contas deve aferir, não apenas em sede de desenho da operação de resolução, mas também em sede da concreta *aplicação* das medidas adotadas.
- No entanto, estando os critérios legais claramente estabelecidos para a autoridade de resolução, e, reflexamente, para a autoridade de supervisão, para que os mesmos possam ser inequivocamente vinculativos para a entidade objeto de resolução exige-se que os parâmetros da minimização do recurso ao apoio financeiro público estivessem claramente vertidos em normas contratuais, designadamente no âmbito do ACC. Ora, as normas contratuais só apelam ao princípio da minimização das perdas e/ou maximização dos ativos ACC.

- Nessa medida e nesse âmbito, os resultados desta auditoria são essencialmente uma demonstração prática do efeito negativo resultante de o financiamento público ao Novo Banco no âmbito do ACC não ter sido acompanhado de regras, limites, requisitos e instrumentos de monitorização e verificação adequados e suficientes para incentivar a minimização do défice de capital, desestimular uma eventual venda dos ativos protegidos em condições desvantajosas e, conseqüentemente, limitar o recurso ao apoio financeiro público.



(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

9. ANEXOS

Anexo I – Apreciação do Contraditório

1. Nos termos e para os efeitos legais, designadamente o exercício do direito a contraditório, o Relato foi enviado ao Presidente do Conselho de Administração Executivo do Novo Banco, ao Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução, ao Presidente do Conselho de Administração do Banco de Portugal e ao Ministro das Finanças.
2. As respostas recebidas foram examinadas e tidas em consideração na redação final do relatório. A apreciação que essas respostas suscitam, nomeadamente por expressarem posições discordantes em relação a observações, conclusões ou recomendações de auditoria, constam do presente Anexo. Dando total amplitude ao exercício do contraditório, as respostas integrais constam do Anexo II.

1. Novo Banco

3. A resposta recebida do NB (55 páginas) é formada por 6 partes:
 - “A. Contextualização da auditoria e do relato, do Acordo de Capitalização Contingente e da posição do novobanco” (de ora em diante, Parte A);
 - “B. Questões prévias” (de ora em diante, Parte B);
 - “C. Âmbito objetivo e subjetivo da auditoria, jurisdição e poderes de controlo do Tribunal de Contas” (de ora em diante, Parte C);
 - “D. Vícios e conclusões incorretas do relato de auditoria 2/2022” (de ora em diante, Parte D);
 - “E. Conclusões incorretas dos casos práticos analisados” (de ora em diante, Parte E);
 - “F. Conclusões” (de ora em diante, Parte F).

A Parte A, sendo introdutória sem aduzir factos ou considerações novas, não é objeto de apreciação, sem prejuízo de ser tida como referência para apreciar as alegações do NB, visto ser “à luz destas premissas que o novobanco exerce o seu direito ao contraditório no presente procedimento de auditoria”.

A Parte E, composta por conclusões que refletem o alegado, não é objeto de apreciação autónoma.

1.1. Parte B – “Questões prévias” (7/9)

4. Na Parte B, o NB:

- ◆ Assume-se como “parte interessada para efeitos do exercício do contraditório, na medida em que o objeto da mesma incide sobre um contrato do qual faz parte (...). Este direito resulta reforçado tendo presente o objeto da auditoria (...): “Operações e demais atos de gestão do NB até 31/12/2020 (...)”, mas alega que o “TdC extravasou os seus poderes de controlo e a sua jurisdição” e que o objeto da auditoria “apenas poderia ser legitimamente fixado na medida em que respeitasse a atos de gestão efetuados pelo FdR e por outras entidades públicas competentes relativamente aos ativos abrangidos pelo ACC”.
- ◆ Contesta o prazo (15 dias úteis) que lhe foi dado para se pronunciar, o “qual é manifestamente insuficiente para assegurar um efetivo exercício do seu direito ao contraditório”.
- ◆ Contesta a reportada condicionante da auditoria, por limitações à informação pretendida, alegando “ilegitimidade” e “limitações decorrentes do regime de sigilo bancário”, bem como por prestação de informação incompleta ou intempestiva, alegando “colaboração prestada (...) prestação de esclarecimentos” e “informação (...) disponibilizada nos prazos concedidos”.

Apreciação

5. O artigo 3.º, n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) determina: “Estão ainda sujeitas à jurisdição e ao controlo financeiro do Tribunal de Contas as entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos, na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos”. Ora, o NB tem participação de capitais públicos e é beneficiário de dinheiros públicos, tendo recebido 8.305 milhões de euros até 31/12/2021.
6. A todas as entidades foi dado o prazo de 10 dias úteis, o qual veio a ser prorrogado por mais 5 dias úteis, tendo esta prorrogação correspondido à pedida pelo NB.
7. Ao alegar “ilegitimidade” da auditoria do Tribunal de Contas, para não prestar informação pretendida ou não a prestar tempestivamente, quando é a lei aplicável a determinar a legitimidade do Tribunal para realizar a auditoria e obter essa informação, o NB confirma a condicionante reportada. Aliás, o fundamento material para o Tribunal realizar esta auditoria é a gestão do NB não ter identificado os responsáveis pelas perdas, que obrigaram à injeção de 8.305 milhões de euros de dinheiro público, não ter desencadeado as ações necessárias para imputar essas perdas aos seus responsáveis e não ter conseguido recuperar esse dinheiro.

1.2. Parte C – “Âmbito objetivo e subjetivo da auditoria, jurisdição e poderes de controlo do Tribunal de Contas” (9/28)

Jurisdição e poderes de fiscalização e controlo do Tribunal de Contas

8. O NB alega ser “duvidosa” a sua “sujeição à jurisdição e aos poderes de auditoria do TdC”. “[P]or um lado, (...) o novobanco é uma sociedade comercial de capital maioritariamente privado (...). Apesar [da] participação pública minoritária, o novobanco não preenche (...) nenhum dos critérios estabelecidos pelos artigos 5.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, para ser qualificado como empresa pública” e também não “est[ã]o reunidas as condições para que as participações públicas no seu capital social possam ser consideradas permanentes, nos termos do n.º 2 [do artigo 7.º do Decreto-Lei 133/2013]”. “Por outro lado, o FdR, é uma pessoa coletiva que, apesar de formalmente pública (...), é integralmente financiada por contribuições privadas, maioritariamente das instituições nele participantes”, o que “torna altamente discutível a natureza pública dos recursos através dos quais aquela entidade efetua pagamentos ao novobanco ao abrigo do ACC”.

Apreciação

9. O NB contesta ser entidade auditada. Para tal invoca o disposto no DL 133/2013 sobre o sector público empresarial e que o FdR é “integralmente financiado por contribuições privadas”.
10. Ora, a sujeição do NB à jurisdição do Tribunal e aos seus poderes de fiscalização e controlo, além de determinada pela lei aplicável, já foi confirmada no primeiro relatório sobre o NB (§64 do Relatório 7/2021), teve desenvolvimento na apreciação da pronúncia do NB que consta desse Relatório (Anexo VII, página 84) e foi replicada nos termos de referência desta auditoria (§47 do presente Relatório).
11. Até ao momento:
- ◆ Os empréstimos concedidos pelo Estado ao FdR, para financiamento do NB, ascenderam a 6 mil milhões de euros (3,9 mil milhões de euros para a capitalização do banco de transição e 2,1 mil milhões de euros para os pagamentos ao abrigo do ACC).
 - ◆ Os empréstimos concedidos por instituições de crédito ao FdR, que constituem dívida pública, ascenderam a 1,1 mil milhões de euros (700 milhões de euros para capitalizar o banco de transição e 429 milhões de euros para os pagamentos ao abrigo do ACC).
 - ◆ O remanescente (1,2 mil milhões de euros) foi financiado por disponibilidades do FdR, que também constituem fundos públicos, incluindo as provenientes da contribuição sobre o setor bancário, receita do Estado consignada ao FdR.

12. A posição do Tribunal sobre a natureza pública do financiamento do NB pelo FdR consta do Relatório 7/2021 (ver 3.1.), para onde se remete. A situação de o FdR ser financiado (não integralmente) por contribuições de entidades privadas, mas pagas por obrigação legal, é extensiva à generalidade das receitas das entidades formalmente (legalmente) públicas, a começar pelo próprio Estado.

Objeto e objetivo da auditoria

13. O NB alega que o *“objeto e os objetivos definidos (...) exorbita[m] [a]quilo que é permitido pelo artigo 2.º, 3 LOPTC”*, evocando as *“limitações constitucionais à jurisdição e aos poderes do TdC”* decorrentes do NB estar integrado *“no setor privado dos meios de produção”* e concluindo que *“[a] jurisdição e os poderes de controlo do Tribunal de Contas sobre o novobanco nunca poderiam incidir sobre a gestão propriamente dita de ativos que não estejam abrangidos pelo ACC, (...) mas apenas, como o artigo 2.º, 3 LOPTC aliás expressamente também refere, sobre «a aplicação» pelo novobanco dos fundos recebidos”*. Quanto a esta utilidade, alega: *“a aplicação que pelo novobanco é dada a tais fundos recebidos do FdR ao abrigo do ACC é transparente: tal como previsto no próprio ACC, eles destinam-se a cobrir o défice de capital uma vez verificadas perdas nos ativos cobertos pelo mecanismo de compensação por ele instituído. É importante sublinhar que os fundos recebidos têm uma – e uma só – utilização: a consideração dos mesmos para efeitos dos rácios de capital do novobanco”*.
14. O *“novobanco consideraria inaceitável a posição assumida no procedimento de auditoria de que a sua gestão, globalmente considerada, seria passível de influenciar os rácios de solvabilidade da instituição e, nessa medida, a verificação dos pressupostos de acionamento do mecanismo de compensação previsto no ACC, o que legitimaria a extensão dos poderes de auditoria pelo TdC virtualmente a qualquer ato de gestão”*. *“Esse argumento foi já contestado no anterior procedimento de auditoria, tornando-se agora, ainda mais inadequado, pois os rácios de capital relevantes para efeitos do ACC são os fixados contratualmente e não estão dependentes das exigências regulatórias. Seria, assim, impensável solicitar à gestão do Novo Banco que tomasse decisões discricionárias passíveis de levar a uma situação de subcapitalização, apenas para reduzir o montante das chamadas de capital previstas no ACC”*.

Apreciação

15. O objeto da auditoria é o conjunto de operações e demais atos de gestão do NB, com financiamento público pago pelo FdR, ao abrigo do ACC celebrado por ambos em 18/10/2017, ou seja, é a gestão do NB com financiamento público, nos termos definidos.

16. O objetivo da auditoria é avaliar se a gestão do NB com financiamento público salvaguarda o interesse público, o que, nos termos solicitados pela Assembleia da República, significa otimizar (minimizar) o recurso a esse financiamento através da verificação de seis condições identificadas pelo Tribunal (em consonância com o solicitado pela Assembleia da República): (i) adequada avaliação e valorização contabilística dos ativos; (ii) adequado reconhecimento de perdas nos ativos, por imparidade; (iii) venda de ativos sem prejudicar o balanço do banco (sem perdas); (iv) inexistência de conflitos de interesses e de complacência; (v) inexistência de práticas destinadas a acionar o mecanismo de capital contingente; (vi) eficaz controlo público (incluindo acatar o recomendado pelo Tribunal de Contas).
17. O NB contesta que o objeto e o objetivo da auditoria incidam sobre a gestão de ativos não abrangidos pelo ACC. Ora, o FdR tem pago ao NB o défice de capital registado em cada exercício face à condição de capital mínimo estabelecido no ACC (*ver 3.2. do Relatório 7/2021*) e, como o NB reconhece, qualquer ato de gestão tem impacto nesse défice, o que inclui a gestão de ativos não abrangidos pelo ACC. O objeto e o objetivo da auditoria incidem sobre a gestão do NB com financiamento público pago pelo FdR ao abrigo do ACC (3.405 milhões de euros até 31/12/2021).
18. Interpretar, como o NB alega, que a intervenção do Tribunal, *“na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos”*, se deveria restringir à mera verificação da aplicação dos fundos recebidos na cobertura de cada défice de capital seria desvirtuar a missão do Tribunal de Contas e limitar, sem fundamento, os poderes estatuídos no artigo 3.º, n.º 2, da LOPTC, para fiscalizar a legalidade, regularidade e correção económica e financeira dos atos de gestão subjacentes a cada défice em cuja cobertura for aplicado dinheiro público como apoio não reembolsável (despesa pública).
19. Alega o NB que seria *“impensável solicitar à gestão do Novo Banco que tomasse decisões discricionárias passíveis de levar a uma situação de subcapitalização, apenas para reduzir o montante das chamadas de capital previstas no ACC”*. Ora, não só isso não consta do presente relatório como o pretendido (§128) é a demonstração do racional das decisões, face aos objetivos de recuperação e sustentabilidade do NB e à finalidade de minimização do recurso ao mecanismo de capitalização contingente. Ou seja, a demonstração de que foram tomadas as decisões que melhor garantem o interesse da sociedade e que minimizam o recurso ao apoio financeiro público, desde logo, identificar os responsáveis pelas perdas subjacentes a cada défice e desencadear as ações necessárias para lhes imputar essas perdas.

Responsabilidade pela prossecução do interesse público

20. O NB alega que, sendo uma sociedade comercial de direito privado, “*não está adstrito à prossecução ou sequer à salvaguarda de interesses públicos*” e que “*eventuais violações da salvaguarda dos interesses públicos envolvidos apenas podem ser assacadas ao Estado Português, ao BdP e/ou ao FdR aquando da definição do modelo de venda, em especial quanto à estrutura, funcionamento e conteúdo do ACC ou ao exercício dos poderes que este lhe confere e nunca à gestão do novobanco*”.

“Como entidade privada e instituição financeira e de crédito que é, o novobanco prossegue e administra exclusivamente o seu interesse social”. “[P]ara a [sua] atuação (...) o interesse público constitui um limite externo e não uma finalidade pela qual tenha positivamente que se orientar (...), os termos em que o novobanco se encontra limitado pelo interesse público têm necessariamente que estar definidos por lei ou ser estabelecidos por ato ou contrato”. “[A]lém dos limites ditados pelo interesse público que constam das leis gerais e das leis relativas às sociedades comerciais, o novobanco, enquanto instituição de crédito, está sujeito àqueles limites resultantes da legislação europeia e nacional que disciplina os sectores bancário e financeiro”.

“[O] novobanco encontra-se também sujeito ao estipulado no ACC que celebrou com o FdR (...), porém “sem prejuízo do incentivo contratual à gestão daqueles ativos de modo a minimizar as perdas”, “possui apenas um mero poder de propulsão ou iniciativa, formulando propostas de decisão sujeitas a uma intervenção administrativa permissiva do Fundo de Resolução”, que tem “a responsabilidade financeira da decisão”.

Apreciação

21. Enquanto entidade beneficiária de dinheiro público, o NB está sujeito a deveres de transparência, de prestação de contas e de responsabilidade típicas da gestão pública, designadamente aos poderes de fiscalização e controlo do Tribunal de Contas. Esses deveres tornam exigível ao NB, desde logo, identificar os responsáveis pelas perdas subjacentes a cada défice de capital financiado por dinheiro público e desencadear as ações necessárias para lhes imputar essas perdas.

Significado de interesse público

22. O NB contesta, também, o significado atribuído no presente relatório (§50) ao interesse público: otimizar (minimizar) o recurso ao financiamento público, através da verificação de seis condições identificadas pelo Tribunal, em consonância com o solicitado pela Assembleia da República.

23. O NB alega que o interesse público foi “*identificado em abstrato, a posteriori e de forma mais ou menos arbitrária*”, que “*nem os tribunais nem a administração podem questionar a definição primária dos interesses públicos pelo legislador, nem tão-pouco podem os tribunais censurar as escolhas administrativas formuladas no âmbito da liberdade de decisão que aquele deixe à administração pública na concretização de tais interesses*”, que “*os interesses públicos que legalmente devem subjazer às medidas de intervenção corretiva, administração provisória e resolução estabelecidas no referido Título VIII [do RGICSF] são aqueles na «salvaguarda da solidez financeira da instituição de crédito, dos interesses dos depositantes ou da estabilidade do sistema financeiro»*” e que a “*seleção prioritária [no artigo 139.º do RGICSF] dos interesses públicos na solidez financeira da instituição resultante da medida de resolução, nos interesses dos depositantes e na estabilidade do sistema financeiro sobre outros interesses públicos com eles potencialmente conflitantes, como o interesse público na contenção da despesa pública, que significativamente o RGICSF não refere por uma única vez neste contexto, traduz uma opção que não pode deixar de se considerar consciente e intencional do legislador*”.

Apreciação

24. O interesse público não foi “*identificado em abstrato, a posteriori e de forma mais ou menos arbitrária*” como alega o NB. No contexto da auditoria sobre o financiamento público do NB (Relatório 7/2021), o significado de interesse público foi expresso por três condições: concorrer para a estabilidade do sistema financeiro, minimizar o impacto na sustentabilidade das finanças públicas e financiar o valor apropriadamente demonstrado, verificado e validado. Na auditoria sobre a gestão do NB com financiamento público, o significado de interesse público, nos termos solicitados pela Assembleia da República, foi expresso por otimizar (minimizar) o recurso ao financiamento público, através da verificação de seis condições identificadas pelo Tribunal, em consonância com o solicitado.
25. Com efeito, após ter considerado o que lhe foi questionado no pedido desse órgão de soberania (em representação dos cidadãos) para definir essas seis condições, o Tribunal, no seu juízo profissional, expressou o significado de interesse público, nos termos que lhe tinham sido solicitados, como: otimizar (minimizar) o recurso ao financiamento público, através da verificação dessas condições. Ora, este significado de interesse público, ao contrário do que o NB quer fazer crer, tem suporte legal: o artigo 145.º-C, n.º 1, alínea c), do RGICSF estabelece que uma das finalidades das medidas de resolução é a salvaguarda dos interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário.

26. A salvaguarda da solidez financeira da instituição de crédito, dos interesses dos depositantes e da estabilidade do sistema financeiro já tinha sido considerada numa das condições (concorrer para a estabilidade do sistema financeiro) em que o significado de interesse público foi expresso no contexto da auditoria sobre o financiamento público do NB. A “*seleção prioritária*” desta salvaguarda que o NB alega, com base no artigo 139.º do RGICSF, ignora a salvaguarda do interesse dos contribuintes e do erário público também determinada na lei e subjacente ao pedido parlamentar.
27. A partir do momento em que as medidas de resolução envolvem apoio financeiro público, os interesses dos contribuintes e do erário público têm de ser salvaguardados, através da minimização desse apoio, não só na definição das medidas, como também, no caso do ACC, na sua execução. Face às outras finalidades das medidas de resolução, a salvaguarda dos interesses dos contribuintes e do erário público, que afeta a sustentabilidade das finanças públicas, não pode ser descurada.

1.3. Parte D – “Vícios e conclusões incorretas do relato de auditoria 2/2022” (29/40)

Superação dos compromissos assumidos pelo Estado português

28. Sobre a “*faculdade [de utilização do ACC] aliada à falta de controlo eficaz, pelo FdR, da responsabilização por perdas e da demonstração de minimização das perdas/maximização dos ativos (...) potenciar o risco de gestão orientada para maximizar o recurso ao financiamento público*” (**destaque do ponto 3.5.1 e §333**), o NB alega que “*os compromissos #4 a #14 assumidos pelo Estado Português são apenas uma de várias imposições legais e regulatórias nesta matéria*”:
- ◆ No “*próprio texto dos compromissos assumidos pelo Estado Português na Decisão CE, parágrafos (94) (a) e (265) (...) [r]esulta muito claro que a aprovação da operação de venda e consequente definição dos compromissos por parte da Comissão Europeia tinha implícito um plano de negócios em que as imparidades dos ativos do legado seriam feitas até 2020, o que (...) é uma visão partilhada pelo próprio supervisor*”;
 - ◆ As “*imposições legais e regulatórias (...) o BCE, na sua avaliação SREP e nas comunicações específicas relativamente à avaliação dos planos de desinvestimento, tem penalizado o novobanco em termos de exigências de capital (...), em função do elevado rácio de NPLs (...). No que toca os ativos imobiliários (REO), (...) acresce ainda o facto (...) de que a lei bancária determina, no artigo 114.º do RGICSF, que as instituições financeiras não podem deter no seu balanço imóveis obtidos no contexto de operações de recuperação de crédito por um período superior a dois anos*”.

Apreciação

29. Alega o NB que a conclusão em causa deve ser “revista” porque “desconsiderou” as imposições legais e regulatórias em matéria de redução de ativos não produtivos. Ora, essas imposições foram identificadas (ver 3.5.2), mas também se reporta o seguinte:
- ◆ Não obstante as exigências regulatórias, a *“elaboração dos planos é da responsabilidade dos órgãos de gestão das instituições financeiras, sendo aprovados pelo Conselho Geral e de Supervisão, no caso do NB, e submetidos, anualmente, ao supervisor que aprecia a sua ambição e a sua credibilidade”* (§147).
 - ◆ São diversas as estratégias de redução de ativos ao dispor dos órgãos de gestão das instituições financeiras e o NB optou essencialmente por estratégias de reduções ativas, como vendas e desreconhecimento de ativos (*“write-off”*), em detrimento de outras como as curas (transição de não produtivos para produtivos, com base no cumprimento voluntário do devedor) e as recuperações (recebimento do montante em dívida) (§146).
 - ◆ A ponderação expressa pelo próprio BdP³⁴⁹ de que *“a decisão de cada banco relativamente ao ritmo de redução de NPL tem em conta o impacto negativo que a venda de carteiras de NPL pode ter sobre o seu capital”*.
 - ◆ A disponibilização de um mecanismo de capitalização, cuja utilização nem o ACC, nem a sua execução, protegeram, através da criação e implementação de um sistema de controlo que salvaguardasse os *“interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário”*, garantisse os princípios de realização da despesa pública de eficácia, economia e eficiência e contribuísse para a promoção da transparência, da prestação de contas e da responsabilidade (*accountability*).
30. No Relatório 7/2021 já se reportara a falta de demonstração do cálculo do valor a financiar, a suprir com o recomendado no §276, e o risco moral de os pagamentos do FdR ao NB desviarem o foco da imputação das perdas verificadas no BES e no NB aos seus responsáveis (por ação ou por omissão) para onerar os contribuintes e/ou os clientes bancários, a suprir com o recomendado no §277.
31. A presente auditoria verificou, nas situações de venda em carteira examinadas, não ter sido demonstrado que a prosseguida estratégia de redução de ativos assegurasse a minimização das perdas/maximização do valor dos ativos (§§153-162).

³⁴⁹ <https://www.bportugal.pt/page/npl-porque-e-importante-os-bancos-reduzirem-o-montante-de-creditos-nao-produtivos>.

32. Também foi obtida evidência de os compradores das carteiras de imóveis terem obtido mais-valias de 64% (Viriato) e 60% (Sertorius) e de as perdas das vendas de imóveis em carteira serem reconhecidas pelo próprio NB (§§196-195).
33. Além de o princípio da minimização das perdas estar consagrado no ACC, o compromisso #4 do Estado português refere o objetivo de maximização do valor dos ativos e as Orientações³⁵⁰ do BCE sobre créditos não produtivos, a necessidade dos planos de NPL deverem “definir a abordagem e os objetivos do banco no tocante à gestão eficaz (ou seja, a maximização de recuperações)”.
34. Ou seja, tal como foi concebido e tem sido executado, o ACC potenciou o risco de uma gestão orientada para maximizar o recurso ao financiamento público.

Fragilidades nas vendas de ativos, riscos de conflitos de interesses e potenciais impedimentos

35. O NB alega que “é absolutamente alheio” às falhas de mercado “que impactam todas as instituições financeiras, nacionais e europeias”. “Não é verdade que os processos não sejam abertos a todos os potenciais interessados. O facto de existir uma seleção inicial dos investidores a contactar, efetuada com base em critérios de experiência e credibilidade, não significa que outros que abordem o novobanco de forma espontânea não sejam também incluídos no processo organizado de venda”. “É verdade que não existiu uma comunicação ao mercado relativa à abertura dos processos de venda de carteiras, e não tinha que haver, nem é usual neste tipo de operações de mercado haver anúncio”. “Quanto às restantes alegações, resultam de circunstâncias exógenas ao novobanco, sejam relacionadas com os investidores, sejam, de forma mais genérica, relacionadas com os mercados de venda de ativos não produtivos, com os seus intervenientes e com as condições de funcionamento do mesmo”. (ver 3.5.4.)
36. O NB alega não estar fundamentada a conclusão de as operações realizadas pelo NB revelarem riscos de conflito de interesses e potenciais impedimentos. (ver 3.6.1.)

Apreciação

37. As reportadas falhas do mercado de compra e venda de ativos não produtivos suscitam riscos de conflito de interesses e potenciais impedimentos. Concretamente, no Projeto Viriato (operação de venda de uma carteira de imóveis) verificou-se que:

³⁵⁰ Ver 2.1. do [Guia sobre NPL](#).

- ◆ A Whitestar, do Grupo Arrow, participou na regularização de ativos granulares que integraram o Projeto, tendo a Arrow participado como concorrente naquele Projeto;
- ◆ A Hipoges que, tal como a Whitestar, assessorou o NB na regularização dos ativos, foi subcontratada pela Lace, tendo esta sido contratada como gestora dos ativos pela Anchorage, o comprador da carteira;
- ◆ A Finsolutia que não foi contratada pelo NB, com base em parecer do seu Departamento de Compliance, por pelo menos 4 colaboradores desta empresa serem oriundos do BES/NB, foi também contratada pela Lace;

Por sua vez, no Projeto Sertorius (outra operação de venda de ativos imobiliários), a Finsolutia foi também contratada pelo comprador dos ativos.

38. As falhas e riscos identificados são comuns no mercado de ativos não produtivos, afetando vendedores, assessores e compradores. Porém, o que distingue o NB dos restantes vendedores é ser financiado por dinheiros públicos incumbindo-lhe, no limite da sua capacidade, implementar procedimentos para minimizar essas falhas, designadamente:

- ◆ divulgação pública dos processos de venda (para garantir que todos os potenciais investidores conhecem o procedimento);
- ◆ prevenção de situações de conflitos de interesses e potenciais impedimentos entre prestadores de serviços do NB e concorrentes/compradores dos ativos;
- ◆ comunicação a todos os investidores interessados de todas as condições suscetíveis de influenciar a apresentação de propostas.

Vendas de imóveis e mais-valias (ver 3.5.5.)

39. O NB alega que “os processos de venda de carteiras de ativos foram efetuados, em condições de mercado e na sequência de processos abertos, competitivos e transparentes” e que “[s]endo os processos competitivos e envolvendo diversos investidores (...) o preço alcançado para a totalidade da carteira (...) foi o melhor preço de mercado”. Alega, também, que se “desconsidera que estamos perante uma venda em carteira, que inclui diversas tipologias de imóveis, sendo que aqueles que estão em melhores condições são naturalmente os primeiros a ser vendidos”, “as intervenções de “face lifting” e outras benfeitorias e os custos respetivos que elas implicaram para que a venda se tenha realizado” e “o tempo, o risco e o efeito residual que estes portfolios originam e que tendem a dificultar as últimas vendas de imóveis e que implicam geralmente elevados prejuízos”.

40. Sobre a realização de vendas no dia seguinte ao da sua aquisição pelo comprador da carteira do Projeto Viriato (§187), o NB alega não ser referido “o tempo que decorreu entre o anúncio da operação e assinatura dos respetivos contratos-promessa de compra e venda e a venda efetiva dos imóveis através das respetivas escrituras públicas, período esse que, sendo usual neste tipo de operações, permite aos promitentes compradores, tendo sido assinado o contrato, darem início a diligências para a seleção de compradores para os ativos que irão ingressar posteriormente na esfera jurídica dos promitentes compradores. Em nenhum caso mediou menos de 60 dias entre essas duas datas o que é tempo mais do que suficiente para negociar e concretizar uma operação de venda de um ativo isolado. É por essa razão que foram realizadas vendas no dia seguinte ao da sua aquisição”.
41. O NB alega ainda “que, sob a administração do Banco recai uma exigência legal de assegurar a venda em dois anos destes imóveis recebidos em dação por créditos incumpridos”.

Apreciação

42. O que está em causa é a demonstração de perdas com a estratégia de venda em carteira. Primeiro (3.5.3 e 3.5.4) é reportado que não foram quantificados os custos e benefícios de cenários alternativos às vendas em carteira analisadas e que existem falhas no mercado de ativos não produtivos. Depois (3.5.5) é reportado que as vendas em carteira geram perdas para o NB e mais-valias significativas para os compradores. Para além das perdas face ao valor líquido contabilístico, o próprio NB reconhece as perdas das vendas de imóveis na proposta de *outsourcing* para a Gestão Imobiliária do NB, de 19/11/2019, em que se alude à necessidade de “aumento dos valores de vendas de imóveis” face às vendas realizadas em 2018 e 2019.
43. Quanto às “intervenções de “face lifting” e outras benfeitorias e os custos respetivos que elas implicaram para que a venda se tenha realizado” verifica-se, com base em dados da AT, que as mais-valias dos compradores das carteiras não foram acompanhadas por aumento do valor patrimonial tributário que indiciasse atualizações de matriz com base em obras de edificação, de melhoramento ou outras.
44. Nos termos do artigo 114.º do RGICSF, havendo motivo fundado, o referido prazo de dois anos pode ser prorrogado pelo BdP. A maximização do valor dos ativos através da utilização de uma estratégia de venda que originasse menos perdas poderia, certamente, sustentar essa prorrogação.

Identificação do beneficiário efetivo – limitações da legislação vigente (ver 3.6.2.)

45. O NB alega ter realizado “não só os procedimentos que lhe são legalmente exigidos, mas também outros que estavam ao seu alcance e concluiu não terem sido detetadas partes relacionadas nas vendas em questão”. Alude à “obte[nção] de confirmações adicionais junto das contrapartes nas operações mais relevantes no sentido de que não atuavam por conta da Lone Star e/ou não tinham a Lone Star como participante do fundo adquirente” e à confirmação pública da Lone Star de “que não teve qualquer envolvimento nas aquisições de ativos”. Alega também:

- ◆ Ser “particularmente cauteloso na análise das “AML Letters” ou “Attestation Letters” que lhe são fornecidas pelas entidades gestoras dos fundos quanto aos controlos por si implementados e identificação de titularidade relevante dos seus participantes, como ficou bem ilustrado no projeto Sertorius em que houve identificação abaixo do limiar legal de 25%”;
- ◆ O “caso da GNB Vida, que obrigou] a uma autorização por parte da entidade de supervisão competente, a qual foi favorável”;
- ◆ A “intervenção externa especializada na elaboração de um relatório específico, disponibilizado à CPI da Assembleia da República, detalhado sobre determinada entidade participante na cadeia de detenção de entidades da contraparte (o que, naturalmente não pode fazer como regra geral, uma vez que as análises externas deste tipo são custosas e por isso só se justificam se houver algum motivo de dúvida ou suspeita que se quer confirmar, mas não deixou de se pedir quando se justificou)”;
- ◆ O “formulário para deteção de conflitos de interesses que é enviado à contraparte e foi fornecido [à auditoria] tem questões muito específicas quanto à existência de relações com a Lone Star que [a auditoria] menciona como não sendo objeto de escrutínio”.

Conclui que “[n]ão só não é exigível (por ausência de fundamento legal para o pedido por parte do novobanco) como não é exequível o que parece estar implícito na conclusão do Tribunal de Contas: que o novobanco devesse obter das entidades gestoras de organismos de investimento coletivo, quer internacionais (como foi o caso nas vendas de ativos do novobanco), quer nacionais, a identificação de todos os seus participantes, quando aquelas entidades não são obrigadas a fazê-lo e elas próprias têm regras de divulgação (e obrigações de sigilo) a cumprir”. E que “[n]em se percebe qual seria o fim útil dessa identificação total. Ou se trata de uma participação que a lei considera relevante, e que hoje se situa nos 25%, ou a exigência de tal identificação não faz sentido” e “concretamente quanto a transações entre partes relacionadas: nada na lei proíbe transações com partes relacionadas – nem na lei, nem no ACC, que apenas exige o consentimento do Fundo, mas não as proíbe”.

46. Alega, ainda, que “[t]udo isso foi ignorado optando-se, ao invés, por uma exigência de “afastamento de risco” (um conceito só por si impossível, pois é sabido que o risco deve ser prevenido, gerido ou mitigado, mas nunca pode ser totalmente afastado)”.

Apreciação

47. O NB confirma ser possível instituir procedimentos de minimização do risco identificado, designadamente ao assumir que, no Projeto Sertorius, “houve identificação [dos participantes nos fundos] abaixo do limiar legal de 25%” e houve a “elaboração [embora onerosa] de um relatório (...) detalhado sobre determinada entidade participante na cadeia de detenção de entidades da contraparte”.
48. O “fim último” da identificação pretendida decorre da proibição, imposta pelo ACC, de transações com membros do Grupo Lone Star (sem prejuízo do consentimento do FdR) e dos deveres de transparência a que o NB está obrigado por ser beneficiário de financiamento público. Além disso, os critérios de identificação dos beneficiários efetivos, definidos na Lei 83/2017, de 18/08, são critérios mínimos e insuficientes para cumprir a obrigação estabelecida no ACC.

1.4. Parte E – “Conclusões incorretas dos casos práticos analisados” (40/52)

Caso Prático 1 – Cobertura do risco por exposição a obrigações de dívida soberana

49. O NB alega que as “conclusões (...) relativamente ao Caso 1, no que ao novobanco diz respeito, são incorretas e não têm em consideração todos os elementos relevantes”, referindo que a “constituição da carteira de investimento do novobanco teve em consideração dois grandes objetivos: a. O cumprimento dos requisitos dos rácios de liquidez (i.e. LCR); e b. A geração de margem financeira, assegurando o cumprimento dos compromissos #28 e #29 da Decisão CE” e que esta carteira “contribu[iu] para o aumento do risco da taxa de juro do novobanco”, tendo o NB “contrat[ado] instrumentos de cobertura do risco de taxa de juro” que foram “contabilizados da mesma forma desde a criação” do NB.
50. Segundo o NB, a “adoção da contabilidade de cobertura, aquando da adoção das coberturas económicas do risco de taxa de juro sobre a sua carteira de investimento, não foi considerada pelo novobanco como uma opção viável” porque “a utilização da contabilidade de cobertura se traduziria numa limitação à gestão da carteira; (...) levaria à penalização da margem financeira e, dessa forma, tornaria ainda mais difícil o cumprimento do Compromisso #28 da Decisão CE; (...) conduziria a uma gestão com menor flexibilidade, com impactos diretos na margem gerada”.

51. Conclui que a não adoção da contabilidade de cobertura “*não represen[ta] qualquer arbitrariedade por parte da gestão (...) ou qualquer subjetividade associada à aplicação das normas contabilísticas em vigor*”.

Apreciação

52. O NB contesta a análise do **Caso Prático** como demonstrativa da subjetividade (não se faz menção a “*arbitrariedade*”) associada à aplicação das normas contabilísticas. Porém, a não aplicação da contabilidade de cobertura resultou de opção gestionária do NB nos termos admitidos pelas normas contabilísticas em vigor, logo fundada em julgamentos que, como dizem os Relatórios e Contas do NB, “*incorporam algum grau de subjetividade*”. E consta de uma informação do DRE, em 06/12/2021, sobre o assunto que: “*A utilização da contabilidade de cobertura é voluntária, tratando-se de uma decisão no âmbito da discricionariedade da gestão*”.
53. Quanto às alegações do NB sobre não ter adotado a contabilidade de cobertura, verifica-se ter sido pago, ao abrigo do ACC, um montante estimado a posteriori em 97 milhões de euros, sem demonstração adequada e atempada (aquando da implementação da estratégia de investimento, em 2017), pelos órgãos de gestão do NB, da sua efetiva necessidade, através de análise sustentada das opções e do seu contributo para a estratégia de recuperação e sustentabilidade do banco. Ora, assegurar que esta era a melhor opção para a recuperação e sustentabilidade do NB deveria ser condição prévia para onerar o banco (e consequentemente o ACC) em 97 milhões de euros.

Caso Prático 2 – Reavaliação dos Fundos de Reestruturação

54. O NB alega que “[*e*]ventuais divergências sobre a valorização dos ativos em causa resultarão de diferenças na abordagem metodológica a esse exercício por parte das outras instituições financeiras” e salienta que “*o desenrolar do processo de venda do Projeto Crow [em curso à data da auditoria] veio precisamente demonstrar a correção e sustentação dos resultados das avaliações no balanço do novobanco, daí decorrendo desvios muito reduzidos para os valores oferecidos pelo investidor com maior valorização. A conclusão com sucesso do Projeto Crow, que decorre em articulação muito próxima entre as três instituições financeiras envolvidas demonstrará isso mesmo*”.

Apreciação

55. O que está em causa é a existência de diferentes metodologias de valorização (a que o NB utilizou até 2019, a que utilizou em 2019 e a que utilizou em 2020) e dos respetivos impactos no mecanismo de capitalização contingente.
56. A decisão sobre a metodologia de avaliação das participações do NB nos Fundos de Reestruturação é dos gestores do banco, verificando-se, com base em dados divulgados pelo NB, terem sido constituídas provisões para perdas superiores às constituídas por outras instituições financeiras para participações semelhantes. Tal situação só foi possível pela existência do mecanismo de capitalização contingente, que absorveu os riscos relacionados com as decisões de gestão e com o acolhimento pelos gestores das orientações do regulador.
57. O Projeto Crow “*demonstrar a correção e sustentação dos resultados das avaliações no balanço do novobanco*”, como o NB alega, não altera o que a exposição relativa ao **Caso Prático 2** demonstra: o ACC constituiu um incentivo à adoção de medidas de valorização de ativos distintas das utilizadas até então pelo NB e das utilizadas por outras instituições bancárias, com maior consumo dos seus capitais próprios.

Caso Prático 3 – Desinvestimento da GNB Vida

58. O NB alega:
- ◆ A venda da GNB Vida não é “*exemplo para suportar a conclusão (...) de que o novobanco tem vindo a superar as metas de desinvestimento assumidas pelo Estado Português na Decisão CE*” pois “*o prazo (...) era 31 de dezembro de 2019*” e a venda foi “*concluída no dia 14 de outubro de 2019*”.
 - ◆ A “*demora no processo de aprovação da operação por parte das autoridades, coincidiu muito negativamente com a extraordinária alteração do contexto de taxas de juro que pouco depois atingiu níveis historicamente baixos, imprevisíveis e nunca antes verificados. Esse contexto penalizou severamente a companhia que se caracterizava por um forte desequilíbrio de exposição a taxas de juro, rígidas e elevadas para os passivos e voláteis para ativos. Para esse perfil de risco aumentado contribuiu também decididamente a gestão da companhia até ao ano da resolução e criação do novobanco, claramente evidenciado pelo Resultado Líquido do Exercício extraordinário em 2013, de 302 milhões de euros, resultante da concretização de uma operação de venda antecipada dos recebíveis de uma carteira muito significativa de apólices*”.

- ◆ *“Já quanto à alegada falta de transparência sobre a valorização das participações da GNB Vida nos fundos de investimento imobiliário, o novobanco não compreende de que forma a conclusão do Tribunal de Contas pode ser retirada no caso concreto. (...) A estrutura da operação de venda da GNB Vida pressupunha o carve-out destas participações, as quais ficaram excluídas do perímetro de venda, tendo sido transmitidas para o novobanco”.*
- ◆ *Contestar “que não existe incentivo para que o novobanco, juntamente com o comprador, diligencie pelo cumprimento dos objetivos de desempenho traçados no contexto da componente variável do preço” porque “no contexto da venda da GNB Vida, o novobanco celebrou um novo acordo de distribuição de seguros com a GNB Vida, em regime de exclusividade. Nos termos desse acordo, o novobanco distribui através da sua rede comercial produtos da seguradora mediante uma comissão pelo que o novobanco está totalmente alinhado – e tem incentivo para isso - com a concretização dos objetivos de desempenho, razão pela qual a referência efetuada carece de sentido”.*

Apreciação

59. O presente relatório distingue a “*superação*” dos compromissos #4 e #12 (§§137-139) da venda da GNB Vida “*no prazo estabelecido*” (§140) reportando o cumprimento (e não a *superação*) do compromisso de desinvestimento da GNB Vida.
60. Quanto ao alegado sobre o processo de desinvestimento da GNB Vida, o NB apenas inova quanto à correlação entre o perfil de risco da seguradora à data do processo de venda e a “*gestão da companhia até ao ano da resolução e criação do novobanco, claramente evidenciado pelo Resultado Líquido do Exercício extraordinário em 2013, de 302 milhões de euros, resultante da concretização de uma operação de venda antecipada dos recebíveis de uma carteira muito significativa de apólices*”.
61. Ora, tendo a auditoria questionado este ato de gestão do BES e o seu impacto em perdas registadas pelo NB, este não estabeleceu essa correlação, não obstante determinar a origem das perdas e identificar os respetivos responsáveis dever ser uma prioridade do NB, enquanto beneficiário de financiamento público, e do FdR, enquanto responsável por esse financiamento, para diminuírem o risco moral de desviar o foco da imputação das perdas verificadas no BES e no NB aos seus responsáveis, para onerar os contribuintes ou os clientes bancários.
62. A “*falta de transparência sobre a valorização das participações da GNB Vida nos fundos de investimento imobiliário*” encontra-se sustentada por evidência obtida pela auditoria.

63. Com efeito, para além dos concorrentes terem suscitado reservas quanto à exposição da GNB Vida ao setor imobiliário, um dos investidores convidados *“não teve acesso a relatórios de avaliação, pelo que aplicou um haircut de 40% sobre o valor contabilístico (...) dos ativos imobiliários da GNB Vida, para efeitos da sua valorização”*, tendo o NB reportado ao FdR que *“os relatórios de avaliação dos ativos imobiliários é informação privilegiada da sociedade gestora e que a mesma não está obrigada a partilhar tal informação com os participantes dos fundos de investimento imobiliário”*. A exclusão do perímetro de venda das participações do NB nos fundos de investimento imobiliário (o *carve-out* mencionado nas alegações) foi decidida após as reservas manifestadas pelos investidores convidados à valorização dos ativos.
64. Reitera-se: *“Tendo a perda com a GNB Vida sido integrada no mecanismo de capitalização contingente e podendo o ganho com a concretização dos objetivos de desempenho contribuir para um eventual pagamento por parte do NB ao FdR, na maturidade do ACC, não há incentivo para o NB, juntamente com o comprador, diligenciar pelo cumprimento dos objetivos traçados. Acresce que, para efeitos de registo de ganhos com ativos ACC, o FdR não tem realizado qualquer acompanhamento da execução dos pressupostos de apuramento dos montantes da componente variável do preço”*.
65. Recorda-se, também, que, após segunda insistência da auditoria³⁵¹ sobre a previsão dos montantes a arrecadar pelo NB com a concretização dos objetivos de desempenho da distribuição de seguros de que depende o apuramento da componente variável do preço a pagar pelo comprador, até 125 milhões de euros, o NB reportou que, por *“razões de mercado e também de estratégia comercial da GamaLife, as perspetivas de produção de seguros mostram-se insuficientes para a materialização do earn-out na magnitude inicialmente ambicionada”*. Para os seguros de vida, tendo sido previsto o NB receber até 105 milhões de euros (máximo de 35 milhões por ano de apuramento), estima o recebimento máximo e com *“probabilidade reduzida”* de 18 milhões de euros. Para os seguros financeiros, tendo sido previsto o NB receber até 20 milhões de euros, valor a ser apurado no quinto ano após a venda, *“estando os mesmos indexados ao stock de produtos garantidos, o qual tem vindo a decrescer, não temos expectativa de recebimento do earn-out”*. Não obstante, as *“razões de mercado”* e de *“estratégia comercial da GamaLife”* evocadas pelo NB para este desempenho, a expectativa (com *“probabilidade reduzida”*) de receber no máximo 18 milhões de euros de um montante de 125 milhões de euros, coloca em causa o contributo da ação do NB para realizar este montante.

³⁵¹ A primeira em 07/12/2021 e a segunda em 11/01/2022.

Caso Prático 4 – Alienação da Sucursal de Espanha do NB

66. O NB alega “que o Relato contém uma conclusão errada – e suscetível de induzir em erro – importa proceder à sua clarificação e correção.

O quadro dos compromissos perante a Comissão Europeia constantes da Decisão CE não estabelece nenhum compromisso para a permanência do novobanco em Espanha até ao final do período de reestruturação ou até final de 2021, apenas não previa a obrigação do seu desinvestimento nesse período, contrariamente a todas as unidades em que foram estabelecidas metas temporais para o seu desinvestimento.

A inexistência de um compromisso de manutenção não permite sustentar, de maneira nenhuma, a conclusão do Tribunal de Contas de que a decisão de venda da Sucursal de Espanha “(...) contrariou o compromisso assumido pelo Estado perante a CE, no âmbito do processo de venda do NB e da aprovação dos auxílios de Estado, de preservar aquela atividade durante todo o período de reestruturação, ou seja, pelo menos até final de 2021.”

Esta conclusão é falsa. Nada na Decisão CE impunha qualquer compromisso de manutenção desta unidade, nem mesmo o parágrafo (#169) da Decisão CE que o Tribunal de Contas cita, numa tentativa (não sucedida), de sustentar uma conclusão que, como facilmente se constata, não tem qualquer suporte nos compromissos”.

Apreciação

67. Na sequência no processo de venda do NB (outubro/2017) foram assumidos pelo Estado português compromissos adicionais com a CE, conducentes à reestruturação e concentração da atividade bancária em Portugal e em Espanha, dos quais constam: i) considerar a Sucursal de Espanha como unidade “core” do grupo NB (compromisso 2 a) e ii) excluir a Sucursal de Espanha da lista de subsidiárias internacionais a alienar até 31/12/2019 (compromisso 9).
68. A segregação das atividades do NB em duas unidades, a unidade “core” e a unidade “não core”, bem como a inclusão da Sucursal de Espanha nas atividades “core”, não pode deixar, assim, de configurar uma clara intenção dos intervenientes quanto à melhor estratégia para prosseguir os objetivos da venda do NB, e por isso vertida em compromissos estruturais.
69. Os compromissos assumidos pelo Estado português perante a CE foram acompanhados por um plano de reestruturação, elaborado pela Lone Star, com o objetivo de demonstrar a viabilidade do banco no final do período de reestruturação.

70. Esse quadro de compromissos configura, assim, um condicionalismo à gestão do NB durante o todo o período de reestruturação, ou seja, pelo menos até ao final de 2021.
71. Quanto à atividade em Espanha, o NB correspondeu com a aprovação do Plano Estratégico para a Sucursal de Espanha, para o período de 2018-2022 e com a implementação do mesmo até 2019.
72. Assim, com a decisão de alterar a posição estratégica do NB sobre a atividade da Sucursal de Espanha e, conseqüentemente, com o início do processo de alienação desta sucursal em 2020, o NB contrariou a orientação estratégica prevista nos compromissos estruturais assumidos pelo Estado perante a CE, por opção estratégica e discricionária dos seus órgãos de gestão.

Caso Prático 5 – Contingência Fiscal

73. O NB alega que *“a conclusão da análise fiscal e legal dos assessores contratados para este efeito, é a de que é mais provável a verificação da contingência (>50%) do que a sua não verificação, ou seja, de que é provável que exista uma obrigação presente decorrente de um acontecimento passado à data de relato e, nessa medida, que o exfluxo de recursos é provável. Adicionalmente, têm também aqueles assessores o entendimento de que os argumentos que sustentam a existência de uma relação de controlo do novobanco por entidades da sua estrutura acionista (holding) com residência em paraísos fiscais são mais fortes do que os argumentos que refutam a existência dessa relação.*

Por estas razões, a necessidade de constituição de uma provisão apresentou-se como uma inevitabilidade em virtude de uma correta aplicação das normas contabilísticas em vigor.

O que foi também confirmado pelo auditor do novobanco no contexto da certificação legal de contas, sendo também seu entendimento que, uma vez estabelecida a relação de domínio, o agravamento das taxas deveria ser aplicado a todas as classes de ativos imobiliários detidos pelo Grupo novobanco.

Conclui-se, pois, que nenhum dos argumentos que o Tribunal de Contas menciona afastam a necessidade que o novobanco teve de efetuar a provisão, a qual, a não ser feita, violaria regras contabilísticas aplicáveis e, nessa medida, teria oposição do auditor”.

Apreciação

74. O reportado sobre o tratamento contabilístico adotado pelo NB nas contas de 2021, relativamente à contingência fiscal decorrente do alargamento da incidência da tributação em sede de IMI e IMT, introduzido pela Lei do Orçamento do Estado para 2021, decorre:

- ◆ dos termos das normas contabilísticas aplicáveis, nomeadamente da IAS 37 – “Provisões, passivos contingentes e ativos contingentes;
- ◆ dos fundamentos e conclusões jurídico/contabilísticos expressos nos pareceres do grupo de trabalho e dos consultores contratados pelo NB;
- ◆ dos julgamentos do órgão de gestão do NB, vertidos designadamente em atas de reuniões, em divulgações financeiras do NB e em documentação relativa às diligências do NB junto da AT através de pedidos de informação vinculativa;
- ◆ do relatório da Certificação Legal de Contas relativo às contas de 2021.

75. Nos termos da IAS 37 – “Provisões, passivos contingentes e ativos contingentes, o registo de provisões carece do reconhecimento de três condições cumulativas e, quando tal não se verifica, devem apenas ser divulgados os respetivos passivos contingentes, ou até não se proceder a qualquer divulgação quando seja remota a possibilidade de um exfluxo de recursos de uma eventual “obrigação presente”.

76. O grupo de trabalho do NB, assessorado por vários consultores externos, concluiu designadamente:

- ◆ não estar em condições de confirmar a maior ou menor probabilidade de o NB ter uma “obrigação presente” decorrente de um acontecimento passado à data do período de relato;
- ◆ a ilegalidade da aplicação da taxa agravada no caso de ser reconhecida aquela obrigação, atento o “escopo anti-abusivo do regime de IMI e por violação do princípio da igualdade em matéria tributária”;
- ◆ a ilegalidade e inconstitucionalidade da aplicação da taxa agravada de IMI de 7,5% ao caso específico dos imóveis alocados à atividade de leasing, por violação dos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança das legítimas expectativas dos cidadãos e do mercado livre da concorrência;
- ◆ a quantificação máxima da eventual contingência fiscal em sede de IMI ascender a 115,7 milhões de euros, mas ser reduzida para o máximo de 83,1 milhões de euros ao considerar-se remota a existência de qualquer potencial responsabilidade de pagamento das taxas agravadas relativas a imóveis detidos pelos Fundos de Investimento Imobiliário;
- ◆ a divulgação do relato financeiro da contingência fiscal (e não o registo da provisão) atendendo à análise contabilística efetuada, conjugada com os argumentos jurídico/legais apresentados quanto à incidência das novas normas do Código do IMI.

77. Os julgamentos e decisões do órgão de gestão do NB vertidos em atas de reuniões, em divulgações financeiras do NB e em documentação relativa às diligências do NB junto da AT, através de pedidos de informação vinculativa, suportam e reproduzem as conclusões dos pareceres do grupo de trabalho e dos consultores previamente referidas
78. O órgão de gestão do NB, contrariando os seus julgamentos e decisões anteriores e tendo por base a posição do revisor oficial de contas, decidiu o registo da provisão (e não a divulgação do passivo contingente) pelo valor máximo de 115,7 milhões de euros (e não pelo valor máximo de 83,1 milhões de euros, atentos os imóveis detidos pelos Fundos de Investimento Imobiliário).
79. O revisor oficial de contas, no relatório da Certificação Legal de Contas, identifica o registo da provisão da contingência fiscal, como risco de distorção material significativo e “*matéria relevante de auditoria*”, referindo que “[d]urante 2021, o Grupo considerou que, decorrente das dificuldades de interpretação ou cumprimento de leis e regulação fiscal recentemente emitidas, existe um risco mais provável que não de ocorrer um exfluxo de recursos que incorporem benefícios para a qual foi constituída provisão. A avaliação dos riscos e dos pressupostos é matéria de julgamento do órgão de gestão que exige análise complexa com recurso a consultores legais internos e externos contratados pelo Grupo.”
80. Assim, a constituição da provisão não era uma “inevitabilidade” e, suportado nos pareceres jurídico/contabilísticos, o órgão de gestão poderia ter decidido pela divulgação da contingência fiscal, em conformidade com as normas contabilísticas em vigor.

2. Fundo de Resolução

81. A resposta recebida do FdR é formada por “Sumário” (seis páginas) e desenvolvimento (168 páginas, com o índice). No “Sumário”, o FdR alude ao objeto da auditoria e sintetiza o que pretende com a sua pronúncia e parte dessa pronúncia. O desenvolvimento é composto por oito títulos, três dos quais (títulos 3, 5 e 6) integrando subtítulos. Os títulos são os seguintes:
- “1. Sobre a salvaguarda do interesse público e a comprovação de que essa finalidade tem sido atingida pelo Banco de Portugal e pelo Fundo de Resolução”;
 - “2. A minimização do recurso ao Fundo de Resolução e a comprovação de que também esse objetivo tem sido assegurado”;
 - “3. A comprovação de que o controlo público tem sido objetivamente eficaz”;
 - “4. A comprovação de que foi demonstrado o cálculo do valor a pagar, em cada ano pelo Fundo de Resolução”;

- “5. Outros comentários relevantes”;
- “6. O acolhimento das Recomendações constantes do Relatório 7/2021, de abril de 2021”;
- “7. Outras imprecisões do Relato de Auditoria”;
- “8. Sobre as Recomendações preliminares do Relato de Auditoria”.

2.1. “Sumário” (1)

82. O FdR começa por aludir ao objeto da auditoria, constante dos seus termos de referência (§49 do *Relatório*) para alegar que “a auditoria abrange, não apenas a gestão do Novo Banco propriamente dita (...) como também a atuação das autoridades que tiveram participação na resolução do Banco Espírito Santo, SA (...) e (...) na execução dos acordos relativos à venda do Novo Banco, nomeadamente o Governo, o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução”, concluindo que, na “realidade, a auditoria abrange sobretudo a atuação destas entidades, como se constata pelo facto de não ter sido dirigida nenhuma recomendação ao Novo Banco”.

Apreciação

83. Desde 03/08/2014 que o NB é financiado pelo FdR, uma pessoa coletiva de direito público e fundo autónomo da administração central, com receitas e despesas públicas orçamentais³⁵². Primeiro, esse financiamento público do NB foi, enquanto banco de transição, de 4,9 mil milhões de euros através da subscrição integral do seu capital pelo FdR, e depois, enquanto banco privado, de 3,4 mil milhões de euros, até 31/12/2021, pagos pelo FdR ao abrigo do ACC celebrado com o NB em 18/10/2017. Estes 8,3 mil milhões de euros foram provenientes de empréstimos concedidos pelo Estado (6 mil milhões de euros) e por instituições de crédito (1,1 mil milhões) e de disponibilidades do FdR, que também constituem fundos públicos, incluindo as provenientes da contribuição sobre o setor bancário, receita do Estado consignada ao FdR.
84. Assim, a gestão do NB tem estado sempre interligada com a atuação das autoridades que, como o FdR alega, tiveram participação na resolução do BES e na execução dos acordos relativos à venda do NB, pelo que os atos praticados por essa gestão têm de ser analisados à luz dos condicionalismos decorrentes do seu financiamento público e da intervenção das entidades públicas responsáveis por esses processos.

³⁵² Ver ponto 3.1 do Relatório 7/2021 (§§ 79-84).

85. Em especial, incumbe às entidades públicas intervenientes assegurar a prossecução das finalidades das medidas de resolução destacando-se, na perspetiva do apoio financeiro público, a finalidade da salvaguarda dos *“interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário”*³⁵³. A prossecução desta finalidade, que mais não é do que um reflexo dos princípios da economia, eficácia e eficiência que devem nortear a realização de despesas públicas, deve ser garantida pelo BdP no momento da determinação das medidas de resolução, mas também pelo FdR, durante a sua execução. Designadamente, na execução do ACC, incumbe ao FdR implementar os controlos necessários a assegurar que os pagamentos efetuados ao NB garantem a minimização do recurso ao apoio público extraordinário.
86. Ora, uma auditoria cujo objeto é o conjunto de *“Operações e demais atos de gestão do NB (...) com financiamento público pago pelo FdR, ao abrigo do ACC” (§49 do Relatório)* tem sempre de apreciar os controlos implementados pelo FdR para garantir a correção do financiamento. Daí que uma das condições estabelecidas nos termos de referência da auditoria para avaliar se a gestão do NB com financiamento público salvaguardou o interesse público, foi a da eficácia do controlo público (§50 do Relatório), incluindo acatar o recomendado pelo Tribunal de Contas no Relatório 7/2021.

2.2. “Sumário” (1/6)

87. Em síntese, o FdR pretende com a sua pronúncia demonstrar que *“a sua atuação salvaguardou o interesse público”, “a minimização do uso de recursos públicos foi alcançada através de um controlo eficaz”* e que a conclusão de não ter sido *“otimizado (minimizado) o recurso ao financiamento do Fundo de Resolução (...) está prejudicada por um conjunto relevante de incorreções factuais, desconsideração de elementos de análise centrais, fragilidades metodológicas e imprecisões determinantes de exegese da informação disponibilizada”*.

Apreciação

88. Em síntese, depois de ter sido anunciado que a resolução do BES e a venda do NB não teriam custos para o erário público, o NB recebeu 8.305 milhões de euros de financiamento público não reembolsável (despesa pública) até 31/12/2021. A informação sobre os responsáveis pelas perdas que impuseram esse financiamento, as ações desencadeadas para lhes imputar essas perdas e os resultados obtidos com essas ações continua por reportar, quando exigir e obter essa informação deveria ser a primeira condição de salvaguarda do interesse público.

³⁵³ Ver artigo 145.º-C, n.º 1, alínea c), do RGICSF.

2.3. Título 1 – “Sobre a salvaguarda do interesse público e a comprovação de que essa finalidade tem sido atingida pelo Banco de Portugal e pelo Fundo de Resolução” – desenvolvimento 1/8

Alegações sobre objetivo e conclusão da auditoria – falta de abrangência (1/7)

89. O FdR contesta o objetivo da auditoria – *“Avaliar se a gestão do NB com financiamento público salvaguarda o interesse público, o que, nos termos solicitados pela Assembleia da República, significa otimizar (minimizar) o recurso a esse financiamento” (§50 do Relatório)* – assim como a correspondente conclusão da auditoria – *“a gestão do NB com financiamento público não salvaguardou o interesse público, por não ter sido otimizado (minimizado) o recurso a esse financiamento, através da verificação das condições identificadas pelo Tribunal, em consonância com os termos solicitados pela Assembleia da República” (Sumário e §346 do Relatório)* – considerando-os “muito circunscritos” ou “redutores”.
90. Alega o FdR que *“o interesse público a que se reporta o Relato de Auditoria é avaliado de uma forma muito circunscrita e à luz de uma única finalidade, a minimização do recurso ao Fundo de Resolução”* quando *“o interesse público que – nos termos da lei – compete ao Banco de Portugal e ao Fundo de Resolução acautelar e salvaguardar, abrange precisamente a estabilidade financeira e a proteção dos depositantes”*. Considera que esta *“avaliação unidimensional quanto à salvaguarda do interesse público mostra-se (...) flagrantemente incompleta”* porque *“ignora”* as restantes finalidades da resolução: *“Ignora se o recurso ao Fundo de Resolução foi necessário para assegurar a continuidade da prestação dos serviços financeiros”*; *“Ignora se o recurso ao Fundo de Resolução foi necessário para preservar a estabilidade financeira e acautelar o risco sistémico e para proteger a confiança dos depositantes”*. Termina elencando um conjunto de *“resultados”* que *“demonstram como foi garantida a salvaguarda do interesse público”*, em todas as dimensões das finalidades das medidas de resolução.

Apreciação

91. No contexto da auditoria sobre o financiamento público do NB (Relatório 7/2021), o significado de interesse público foi expresso por três condições: concorrer para a estabilidade do sistema financeiro, minimizar o impacto na sustentabilidade das finanças públicas e financiar o valor apropriadamente demonstrado, verificado e validado. Na auditoria sobre a gestão do NB com financiamento público, o significado de interesse público, nos termos solicitados pela Assembleia da República, foi expresso por otimizar (minimizar) o recurso ao financiamento público, através da verificação de seis condições identificadas pelo Tribunal, em consonância com o solicitado.

92. O objetivo da auditoria foi definido pelo Tribunal (**§50 do Relatório**) com base nos termos solicitados pela Assembleia da República (em representação dos cidadãos) e no conhecimento obtido sobre a matéria em ações de fiscalização anteriores³⁵⁴.

93. O Tribunal não ignora as finalidades das medidas de resolução. Atualmente:

- ◆ Assegurar a continuidade da prestação dos serviços financeiros essenciais para a economia;
- ◆ Prevenir a ocorrência de consequências graves para a estabilidade financeira, nomeadamente prevenindo o contágio entre entidades, incluindo às infraestruturas de mercado, e mantendo a disciplina no mercado;
- ◆ Salvar os interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário;
- ◆ Proteger os depositantes cujos depósitos sejam garantidos pelo Fundo de Garantia de Depósitos e os investidores cujos créditos sejam cobertos pelo Sistema de Indemnização aos Investidores;
- ◆ Proteger os fundos e os ativos detidos pelas instituições de crédito em nome e por conta dos seus clientes e a prestação dos serviços de investimento relacionados.

À data da resolução do BES:

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

94. Aliás, foi à luz destas finalidades, como reconhece o FdR, que, no Relatório 7/2021, a salvaguarda do interesse público no financiamento do NB (**§69 do Relatório**) teve por referência:

- ◆ A concorrência para a estabilidade do sistema financeiro,
- ◆ A minimização do impacto na sustentabilidade das finanças públicas,

acrescentando-lhe, ainda, por decorrente do ACC e das normas que regulam a realização das despesas públicas, a demonstração, verificação e validação do valor financiado. E concluiu que “o financiamento público do Novo Banco concorreu para a estabilidade do sistema financeiro, sobretudo por ter sido evitada a liquidação do banco e reduzido o risco sistémico. Porém, não foi minimizado o seu impacto na sustentabilidade das finanças públicas nem reduzido o risco moral (...)” (**Sumário e §273 do Relatório 7/2021**).

³⁵⁴ Para além do Relatório 7/2021 – Financiamento Público do Novo Banco, os Pareceres sobre a CGE, o Relatório 5/2017 – Atividade do Fundo de Resolução e o Relatório 12/2020 – Prevenção da Resolução Bancária em Portugal.

95. O Tribunal está ciente de todas as finalidades das medidas de resolução, mas pretende avaliar com a presente auditoria se a gestão do NB com financiamento público salvaguardou os interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário, para dar expressão ao significado de interesse público nos termos que lhe tinham sido solicitados (em representação dos cidadãos). Para tal avaliação, não basta alegar que:

- ◆ *“A resolução do BES evitou a sua liquidação desordenada, pelo que não houve interrupção no papel desempenhado por essa entidade no financiamento da economia portuguesa”;*
- ◆ *“A resolução do BES evitou a necessidade de reembolso de um valor de cerca de 14 mil milhões de euros de depósitos cobertos constituídos junto dessa instituição e que teriam de ser reembolsados pelo Fundo de Garantia de Depósitos”;*
- ◆ *“A resolução do BES evitou ainda que o montante restante de depósitos constituído junto da instituição (e não coberta pelo Fundo de Garantia de Depósitos), no valor de cerca de 20 mil milhões de euros, se tornasse subitamente indisponível”;*
- ◆ *“O Novo Banco continua a operar e a prestar os serviços financeiros que, enquanto instituição significativa em Portugal, são essenciais à atividade económica”;*
- ◆ *“Os objetivos e as metas inscritas nos compromissos assumidos pelo Estado perante a Comissão Europeia encontram-se em grande medida cumpridos, pelo que o processo de reestruturação do Novo Banco e de retorno à viabilidade está em vias de ser concluído”;*
- ◆ *“O Novo Banco foi dotado do capital que se tem mostrado necessário para dar cumprimento às exigências regulatórias a que está sujeito e que foi indispensável para lhe permitir operar a reestruturação necessária à conclusão bem-sucedida do processo de resolução do BES e ao cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pela República Portuguesa”;*
- ◆ *“Foram, assim, criadas as condições para que o Novo Banco continue a operar de forma sustentada e que deixe de estar dependente do recurso a fundos públicos para a sua capitalização”;*
- ◆ *“A criação dessas condições permitiu também reduzir muito substancialmente o risco de virem a ser necessários recursos públicos adicionais, nomeadamente pelo mecanismo de capital backstop previsto nos compromissos assumidos pelo Estado perante a Comissão Europeia”;*
- ◆ *“O recurso ao financiamento pelo Fundo de Resolução está em linha com aquelas que eram as melhores estimativas à data da conclusão da operação de venda do Novo Banco, não obstante o quadro significativamente mais adverso em que a atividade do Novo Banco foi desenvolvida”.*

É, desde logo, necessário avaliar se na conceção e na execução do ACC foram de facto salvaguardados os interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário.

96. Ora, nas duas auditorias detetaram-se deficiências, na conceção e na execução do ACC, lesivas da salvaguarda do interesse público, nos termos definidos, designadamente, na conceção, (i) não foram ponderadas outras opções como o apoio reembolsável ao invés do não reembolsável, (ii) foram consideradas perdas acumuladas em vez de perdas do exercício, (iii) os riscos da gestão foram, em regra, transferidos para o FdR e, na execução, (i) não foram implementados procedimentos de imputação de responsabilidades pelas perdas, (ii) não foi demonstrado o valor a pagar, (iii) verificaram-se perdas que teriam sido reduzidas com outras opções de gestão e (iv) nas situações de vendas em carteira analisadas não foi demonstrado o princípio da minimização das perdas.
97. Não se trata de fazer prevalecer a minimização do recurso ao financiamento público face às restantes finalidades das medidas de resolução, como parece resultar da pronúncia do FdR (apesar de o objetivo da primeira auditoria desde logo o desmentir), mas de avaliar se esta finalidade, emergente nas questões da Assembleia da República e, por isso, vertida nas condições definidas pelo Tribunal, foi devidamente acautelada pelas entidades competentes, pois, afetando a sustentabilidade das finanças públicas, não devia ser descurada.
98. Sobretudo, continuando por reportar a informação sobre os responsáveis pelas perdas que impuseram o financiamento público do NB (8.305 milhões de euros até 31/12/2021), as ações desencadeadas para lhes imputar essas perdas e os resultados obtidos com essas ações, quando exigir e obter essa informação deveria ser a primeira condição de salvaguarda do interesse público. E quando o recomendado pelo Tribunal nesse sentido, no Relatório 7/2021, ainda não foi acatado.
99. Reitera-se que *“o Tribunal não abdica, através do exercício das suas competências, da salvaguarda do interesse público, nomeadamente com a prevenção da resolução bancária em Portugal e o controlo do financiamento público do NB, visando contribuir para que não se voltem a repetir situações como a que levou à resolução do BES, em 03/08/2014, e tornou necessário capitalizar o NB, enquanto banco de transição, com 4.900 M€ e, enquanto banco em reestruturação e ao abrigo do ACC, com 2.976 M€, através de despesa pública, com impacto na sustentabilidade das finanças públicas (no défice e na dívida) e onerando os contribuintes”* (Anexo VIII do Relatório 7/2021, páginas 100 e 112).

Alegações sobre objetivo e conclusão da auditoria – avaliação incorreta (7/8)

100. Alega, ainda, o FdR que a “auditoria também avalia incorretamente o cumprimento da única finalidade sobre a qual incide o seu exame, i.e. a de minimização do uso de recursos públicos”, pois para se proceder a essa avaliação “teria necessariamente de ser medido, quantificado e demonstrado o impacto financeiro de cenários alternativos”.

Apreciação

101. No âmbito da sua jurisdição e competência o Tribunal “fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e efetiva responsabilidades por infrações financeiras”³⁵⁵. Para o efeito, para além de outras modalidades de controlo que exerce, o Tribunal realiza auditorias de qualquer tipo ou natureza, nomeadamente auditorias financeiras, de resultados e de conformidade.

102. “No quadro da boa governação, compete também ao Tribunal assegurar aos cidadãos a prevenção de situações ilegais e de desperdício de recursos e a melhoria da responsabilização e transparência na gestão dos dinheiros públicos”³⁵⁶ e, para assegurar a credibilidade das auditorias, dispõe de instrumentos que garantem a utilização de métodos e técnicas constantes dos manuais de auditoria do Tribunal de Contas, os quais refletem padrões e normas reconhecidas internacionalmente, autorizadas e aprovadas pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), instituição da qual o Tribunal é membro.

103. Na presente auditoria foram estabelecidos os critérios (§54 do Relatório) que constituíram as referências com base nas quais as condições referentes ao objetivo da auditoria foram analisadas e utilizaram-se (§53 do Relatório) técnicas de recolha e análise previstas nos manuais de auditoria: questionários, exame documental e de ficheiros de dados, entrevistas, exemplos de casos, interpretação de entrevistas e de documentos.

104. Em concreto, no âmbito do processo de resolução do BES assumem especial relevância o RGICSF, o qual estabelece que uma das finalidades da resolução é a salvaguarda dos interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário, e os compromissos assumidos pelas entidades responsáveis relativamente aos resultados³⁵⁷:

³⁵⁵ Ver artigo 1.º, n.º 1, da LOPTC (Lei 98/97, de 26/08, com as alterações subsequentes).

³⁵⁶ [Manual de Auditoria - Princípios Fundamentais](#) (§33)

³⁵⁷ Sobre a relevância destes ver [Manual de Auditoria de Resultados](#) (ponto 2.2.2.5).

- ◆ Em 2014, o Governo e o BdP anunciaram que a capitalização do NB não envolveria custos para o erário público (*ver §§249-252 do Relatório 7/2021*);
- ◆ Em 2017, o Governo declara que a venda do NB não terá “*impacto direto ou indireto nas contas públicas, nem novos encargos para os contribuintes*” (*ver §253 do Relatório 7/2021*);
- ◆ O ACC consagra o princípio da minimização das perdas.

105. Ora, reitera-se: “*tendo sido anunciado que, com o ACC, não iria existir impacto direto ou indireto nas contas públicas, nem novos encargos para os contribuintes, é a partir dessa base que deve ser avaliada a salvaguarda do interesse público, sendo factual que, até 31/12/2019, o financiamento público ao abrigo do ACC já custou 2.976 M€ e que, em 26/03/2021, o NB anunciou a intenção de pedir o pagamento de mais 598 M€*” (Anexo VIII do Relatório 7/2021, página 87). Entretanto, o dispêndio público já aumentou para 3.405 M€, até 31/12/2021, além de o NB ter pedido mais 209 M€ em 2022 e estando em litígio outros 327 M€.

106. Foram aplicados, na presente auditoria, métodos e técnicas internacionalmente reconhecidos, bem como, através disso, foi obtida evidência de:

- ◆ Nem o Estado, nos compromissos assumidos perante a CE, nem o BdP, na negociação do ACC, terem salvaguardado a minimização do recurso a apoio financeiro público, assegurando controlo público eficaz;
- ◆ Venda de ativos do NB com perdas sistemáticas e avultadas;
- ◆ A estratégia de redução de ativos através de vendas em carteira não ser a mais eficaz e eficiente na prossecução do princípio da minimização das perdas/maximização do valor dos ativos;
- ◆ Operações realizadas pelo NB, com riscos de conflito de interesses e potenciais impedimentos;
- ◆ Práticas que, sendo evitáveis pela gestão do NB, oneraram o financiamento público;
- ◆ Parte relevante do recomendado no Relatório 7/2021 não ter sido acatado.

107. Reitera-se também: “*Mesmo não cabendo à auditoria definir nem concretizar mecanismos alternativos de intervenção, a auditoria conclui que o foco da imputação das perdas verificadas no BES e no NB não deve ser desviado dos seus responsáveis (por ação ou por omissão) para onerar os contribuintes ou os clientes bancários (em regra também contribuintes). A auditoria também observa ter recolhido evidência que ilustra a pertinência de questionar ser o apoio reembolsável a opção correta em vez do não reembolsável contratualizado nos termos do ACC. E reporta ainda que, ao abrigo do ACC, ter de considerar perdas acumuladas em vez de perdas do exercício já custou mais 662 M€ ao FdR*” (Anexo VIII do Relatório 7/2021, páginas 115 e 130).

2.4. Título 2 – “A minimização do recurso ao Fundo de Resolução e a comprovação de que também esse objetivo tem sido assegurado” – desenvolvimento (9/20)

108. O FdR alega que a conclusão de que não foi minimizado o recurso ao financiamento do FdR, “*está prejudicada pelos seguintes vícios de análise principais:*”
- a) *Não é feita qualquer análise quantitativa e são até desconsiderados os valores relativos à execução contratual até à data (...);*
 - b) *O objetivo de minimização do recurso ao Fundo de Resolução deve ser aferido por comparação com os cenários alternativos (...)*”.
109. Em matéria de “*análise quantitativa*”, o FdR alude ao que intitula de “*valores relativos à execução contratual*” para concluir que “*se não fossem os mecanismos previstos no contrato [ACC] para a cobertura destas perdas [perdas atribuídas aos ativos ACC]*” e “*se não fosse a ação do Fundo de Resolução na sua execução (...) o recurso ao Fundo de Resolução teria sido superior em cerca de mil milhões de euros*”, considerando o montante das perdas atribuídas à carteira de ativos ACC, em 31/12/2021, “*4.408 milhões de euros*”, e o montante dos pagamentos, até essa mesma data, “*3.405 milhões de euros*”.
110. Em matéria de “*cenários alternativos*”, o FdR alega que a auditoria “*não apresenta nenhuma análise comparativa com cenários alternativos, o que é essencial para avaliar se foi atingido o objetivo de minimização do recurso ao Fundo de Resolução*”.

Apreciação

111. Além de alegar falta de “*cenários alternativos*”, o que já foi objeto de apreciação, o FdR contesta o método aplicado na auditoria, por falta de “*análise quantitativa*” e por não considerar “*os valores relativos à execução contratual até à data*”, como a diferença “*superior em cerca de mil milhões de euros*” entre as perdas em ativos ACC e os pagamentos realizados, resultante “*dos mecanismos contratuais acordados*”, ou a diferença superior em 485 milhões de euros entre o que “*a Comissão Europeia considerou como o mínimo necessário*” e os pagamentos realizados, por oposição do FdR à imputação ao ACC de “*determinadas perdas e custos que o Novo Banco tem considerado (indevidamente) que merecem a cobertura do mecanismo de capitalização contingente*”. Ora, num contexto de controlo financeiro externo e independente, não cabe às entidades auditadas definir o método a aplicar na auditoria. E o mínimo necessário que a CE considera, decorre de ter observado que as deficiências não se restringiam ao período anterior à resolução do BES, mas continuavam a ter impacto no desempenho do NB, mesmo para novos empréstimos (*ver página 39 do Relatório 7/2021*).

112. As condições que o Tribunal, no seu juízo profissional, definiu para avaliar se a gestão do NB com financiamento público salvaguardava o interesse público foram os seguintes (§50 do Relatório):

- ◆ Adequada avaliação e valorização contabilística dos ativos.
- ◆ Adequado reconhecimento de perdas nos ativos, por imparidade.
- ◆ Venda de ativos sem prejudicar o balanço do banco (sem perdas).
- ◆ Inexistência de conflitos de interesses e de complacência.
- ◆ Inexistência de práticas destinadas a acionar o mecanismo de capital contingente.
- ◆ Eficaz controlo público (incluindo acatar o recomendado pelo Tribunal de Contas).

Estas condições foram definidas com base nos termos solicitados pela Assembleia da República (em representação dos cidadãos), no conhecimento obtido em ações de fiscalização anteriores, sobretudo na auditoria reportada no Relatório 7/2021, no RGICSF, que estabelece a salvaguarda dos interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário, como uma das finalidades das medidas de resolução, e nos compromissos assumidos pelas entidades responsáveis ao anunciarem que as medidas não envolveriam custos para o erário público e ao estabelecerem no ACC o princípio da minimização das perdas.

113. A metodologia aplicada destinou-se a verificar as condições definidas pelo Tribunal de Contas e a examinar a atividade e os sistemas de controlo implementados pelas entidades auditadas para garantir a otimização (minimização) do recurso ao financiamento público, dando resposta ao objetivo da auditoria.

2.5. Título 3 – “A comprovação de que o controlo público tem sido objetivamente eficaz” – desenvolvimento (22/56)

Alegações sobre “vícios relevantes” da auditoria – ações e resultados do FdR que não foram “mencionados”, “valorados”, “relevados” (22/32)

O FdR alega que o “*exame feito na auditoria à eficácia do controlo público também padece de vícios muito relevantes*”, aludindo, mais uma vez, a ações e resultados do FdR (e do BdP e do Governo) que não foram “mencionados”, “valorados”, “relevados” na auditoria ou foram por esta “desconsideradas”.

Apreciação

114. Num contexto de controlo financeiro externo e independente, a delimitação do âmbito, objeto e objetivo da auditoria compete ao Tribunal de Contas e não às entidades auditadas. A auditoria visou dar resposta ao solicitado pela Assembleia da República (em representação dos cidadãos) e teve em consideração o conhecimento obtido e os resultados reportados, sobretudo, com a auditoria ao financiamento público do NB e que a finalidade das medidas de resolução emergente do solicitado pelo parlamento era a salvaguarda dos interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário.

Alegações sobre “vícios relevantes” da auditoria – “3.6. Um erro flagrante do relato de auditoria: a minimização de perdas como critério orientador da análise das operações e a consideração de cenários alternativos” (23 e 32/47)

115. Sobre o *ponto 3.5.3. do Relatório*, o FdR alega que a *“análise quanto à eficácia do controlo público contém um erro factual e flagrante quando considera que, das análises realizadas pelo Fundo de Resolução às operações de venda de ativos, não consta a análise quantificada de cenários alternativos nem essa informação é solicitada ao Novo Banco”*. Alega, também: *“Todas as análises realizadas pelas equipas do Banco de Portugal que asseguram o funcionamento do Fundo de Resolução aos pedidos de autorização submetidos pelo Novo Banco contemplam uma avaliação comparativa dos custos e benefícios da ação recomendada pelo Novo Banco face aos cenários alternativos possíveis”, não correspondendo “à realidade dos factos a afirmação constante do Relato de Auditoria de que: “[...] das informações do BdP (DRE) examinadas, não consta a análise quantificada dos custos e benefícios do cenário de manutenção dos ativos em balanço, nem de qualquer outro que tivesse sido considerado (à exceção do Nata I)” (§156 do Relatório) e “vazia de conteúdo – porque essa prática já é, na máxima extensão possível, aplicada pelo Fundo de Resolução – a sugestão feita no Relato de que “(...) muito teria contribuído que, em todos os projetos, o FdR tivesse procedido (ou exigido ao NB) à quantificação de cenários alternativos para demonstrar a minimização das perdas com a execução da estratégia proposta” (§168 do Relatório)*. Alega, ainda, que as análises técnicas contém *“especificamente um campo/capítulo que se designa – precisamente – de “Cenário(s) alternativo(s)” e que, “sempre que possível, são quantificadas as estimativas de recuperação nesses cenários alternativos possíveis”, “incluem também uma secção sobre os impactos da operação em análise, na qual (...), por via de regra, são estimadas as perdas que concorrem para o mecanismo de capitalização contingente nos diferentes cenários” e “contrariamente ao que é afirmado no Relato de Auditoria, [incluem] a estimativa dos benefícios advenientes da manutenção do ativo em balanço: essa estimativa corresponde ao valor contabilístico líquido de imparidades”*.

Apreciação

116. Recorrendo à análise de casos, a auditoria examinou o processo de decisão do FdR relativamente às vendas de seis carteiras, considerando o volume de perdas nelas envolvidas, 3,9 mil milhões de euros, face ao valor nominal/valor contabilístico bruto, e 631 milhões de euros, face ao valor contabilístico líquido (*ver §151 e respetiva figura do Relatório*).
117. Verificou que as análises técnicas do DRE, para suporte das decisões da CDFR, incluem capítulos sobre “*Impactos da operação para o Novo Banco e, em particular, para o CCA*” e “*Análise dos cenários alternativos*”, dos quais constam:
- ◆ Impactos da operação de venda em balanço e em capital (negativos, em todas as operações analisadas);
 - ◆ Alusão aos riscos mencionados nas alegações do FdR:
 - Compromissos do NB, em matéria de redução de ativos não produtivos, perante o MUS e o impacto que o incumprimento desses compromissos poderia ter na avaliação do risco de crédito do NB e na fixação dos seus requisitos de fundos próprios;
 - Impacto dessa não venda na posição de capital do NB, nomeadamente, por via da não libertação dos ativos ponderados pelo risco associados a esses créditos;
 - Registo das perdas que se materializaria, ainda que não se prosseguisse com a venda;
 - Eventual impacto negativo ao nível da perceção de mercado e da taxa de juro que os investidores poderiam exigir para adquirir dívida do NB.
118. Porém, verificou também que, nestas operações, a ação do FdR está fortemente condicionada pelos compromissos assumidos pelo NB em matéria de gestão de ativos, não procedendo a uma análise quantificada dos custos e benefícios do cenário de manutenção dos ativos em balanço que demonstre que os impactos (negativos) das operações de venda em balanço e em capital são mais favoráveis do que os impactos alegadamente mais negativos da manutenção dos ativos em balanço, considerando que, nesse cenário, teriam certamente de ser consideradas outras estratégias de redução desses ativos (curas, recuperações, execuções de garantias, vendas granulares ou outras).
119. Se, tal como diz o FdR nas suas alegações, o valor contabilístico líquido dos ativos corresponde à “*melhor estimativa dos valores a receber*”, o racional de realizações (nas situações analisadas, das vendas) abaixo desse valor tem de ser demonstrado, pois não está em causa o consumo de capital gerado pela atividade do NB, mas do capital público disponibilizado pelo ACC.

120. E, para o efeito, não basta aludir a riscos, é preciso demonstrar que, face ao cenário da manutenção de ativos em balanço e às estratégias de realização subjacentes ao valor contabilístico líquido, é a de venda que minimiza as perdas. Tendo, nas operações analisadas, os valores de venda sido, entre 20% e 56%, inferiores a esse valor, as vendas só minimizariam as perdas, se os custos do cenário da manutenção de ativos em balanço fossem superiores, o que não se encontrava demonstrado.
121. Face à falta dessa demonstração na documentação analisada, a auditoria questionou diretamente o FdR sobre se os *“cenários alternativos referenciados nas informações do Departamento de Resolução para aferir sobre a prossecução do princípio da minimização das perdas e/ou do princípio da maximização dos ativos para efeitos de suporte à decisão do FdR [se] encontra[vam] quantificados”* e, em caso de resposta afirmativa, pretendeu obter a evidência da quantificação dos cenários respeitantes às operações de venda em carteira analisadas. O FdR respondeu que *“Sim”*, mas não remeteu a evidência solicitada. A respeito dessa evidência respondeu *“conforme se refere expressamente nas notas técnicas relativas a cada uma das operações, aquelas operações de venda foram realizadas no âmbito da execução dos planos de redução da exposição do Novo Banco a ativos não produtivos, a que o banco se encontrava vinculado perante o Banco Central Europeu, e foram necessárias para assegurar o cumprimento das exigências a que, em cada momento, o Novo Banco se encontrava obrigado. Nos termos do disposto no Acordo de Capitalização Contingente, no exercício das suas competências relativas às operações que envolvam Ativos CCA, o Fundo de Resolução deve atuar de forma razoável e não pode impor ao Novo Banco um curso de ação que se mostre incompatível com a lei ou com o cumprimento de obrigações regulamentares, de deveres ou de compromissos perante as autoridades de supervisão (cfr. cláusula 13.1)”*. E, após referir, as medidas tomadas a nível europeu com vista à redução da ativos não produtivos, alega o que é citado no **§162 do Relatório**: que o contexto regulatório *“impõe ao FdR que tenha presente na sua ponderação que a venda dos ativos é, à partida, uma estratégia adequada e, mais do que isso, necessária e que, portanto, concentre a sua avaliação no processo adotado pelo NB para dar execução àquela estratégia. Dito de outro modo: na medida em que a concretização de determinadas operações de venda seja necessária para dar cumprimento a exigências regulatórias, a eventual oposição do Fundo de Resolução só é contratualmente admissível se for considerado que a operação de venda em causa não é conduzida em moldes que sejam conformes às práticas de mercado e que permitam maximizar o preço obtido”*.
122. Reitera-se, assim, não constar das informações de suporte às decisões sobre as operações de vendas em carteira que foram analisadas, a análise quantificada dos custos e benefícios do cenário de manutenção dos ativos em balanço, face à necessidade de redução rápida dos ativos não produtivos, em prejuízo da demonstração do princípio da minimização das perdas consagrado no ACC.

Alegações sobre situações a que a auditoria atribuiu “relevo manifestamente desproporcionado” – “3.7. As situações que na auditoria se considera que constituem falhas de controlo” (48/56)

123. Sobre os *pontos 3.4.4. e 3.5.3. do Relatório*, o FdR alega que é “*manifestamente desproporcionado*” o relevo dado na auditoria às situações de (i) o FdR não ter utilizado o direito previsto nas cláusulas 11.2. a 11.4 do ACC de, diretamente ou através de um “contabilista independente”, analisar as contas do NB (*objeto dos §§131-134 e 332 do Relatório*) e de (ii) não terem sido elaborados os planos de ativos previstos no Acordo de *Servicing* (*objeto dos §§169-172*).
124. Quanto à primeira situação o FdR alega que se “*confunde o facto de não ter existido [a] contratação [de um contabilista independente] com a falta de análise das contas do Novo Banco por parte do Fundo de Resolução*”, salientando que tem procedido a essa análise “*com base nas equipas do Banco de Portugal, sem ter considerado necessário contratar um contabilista para esse efeito*”. Quanto à opção, prevista no ACC, de o FdR, no âmbito da análise às contas, obter a opinião de um “*contabilista independente*”, o FdR insiste que o “*revisor oficial de contas do Novo Banco (...) está obrigado a atuar com independência*”. Quanto à segunda situação, o FdR insiste, também, que a elaboração do Plano de Ativos “*não foi nem necessária, nem exequível*”.

Apreciação

125. Sem prejuízo de o relevo a dar a cada situação examinada caber ao auditor e não ao auditado, o FdR contesta não ter utilizado o direito previsto nas cláusulas 11.2. a 11.4 do ACC de analisar diretamente as contas do NB, alegando tê-lo feito sem recurso à contratação do contabilista independente. Ora, o importante é que, tendo por objeto a informação contabilística e prudencial a que tem acesso durante e no final de cada exercício, o FdR institua procedimentos de controlo sistemáticos e independentes sobre as contas do NB e as variáveis do cálculo dos rácios de capital para efeitos prudenciais que lhe permitam questionar oportunamente as causas das suas variações e aferir se as opções dos órgãos de administração do NB, com impacto material nos valores a financiar, são eficientes e salvaguardam o interesse público. Recorde-se que o FdR não está a pagar as perdas decorrentes dos ativos ACC, mas o défice de capital, não lhe bastando para controlo desse défice, os procedimentos que realiza sobre os ativos ACC.

2.6. Título 4 – “A comprovação de que foi demonstrado o cálculo do valor a pagar, em cada ano pelo Fundo de Resolução” – desenvolvimento (57/64)

126. O FdR alega que o *ponto 2.8.2.2 do Relatório “traduz uma revisão”* das observações do Tribunal de Contas quanto à matéria, objeto do Relatório 7/2021, sobre a demonstração do cálculo do valor a financiar no âmbito do ACC, e “reconfigura” a recomendação constante da *alínea b) do §276* desse Relatório que alega dever agora ter-se por “*não aplicável*” ou por “*integralmente acolhida*”.
127. Alega que a segunda auditoria vem “*agora reconhecer*” que os processos de pagamento sempre integraram a confirmação do valor do défice de capital, expresso nas cartas do Departamento de Supervisão Prudencial do BdP e, em 2021, também na carta do BCE e que a segunda “*auditoria considera que não integra os processos de pagamento é (...) informação e validação dos “atos de gestão” que têm impacto no défice de capital*”.
128. Quanto à informação e validação dos atos de gestão que têm impacto no défice de capital, o FdR alega que “*a sua formulação afigura-se impossível de compatibilizar com os termos contratuais aplicáveis*”, pois “*o Fundo de Resolução não tem competências, da mesma natureza e extensão, relativamente aos atos de gestão do Novo Banco, como tem quanto aos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente*”, não obstante admitir que “*também conhece outros atos de gestão com impacto material nos rácios através da sua análise às contas do Novo Banco*”.

Apreciação

129. Consta do *§66 do Relatório 7/2021* que a primeira auditoria teve por foco “*os processos de pagamento instruídos para validar cada valor pedido pelo NB e suportar a deliberação da CDFR sobre o respetivo valor a pagar, incluindo a evidência que fosse possível obter em tempo útil sobre o provável pedido de pagamento do NB ao FdR, em 2021*”. Considerando (i) a oportunidade solicitada pela Assembleia da República para a realização da auditoria, pretendendo conhecer o seu resultado antes da transferência de novas verbas do FdR para o NB, (ii) o atraso na disponibilização de informação relevante para a análise do pedido de pagamento referente ao exercício de 2020 (*ver §78 do Relatório 7/2021*) e (iii) o facto de, até à data da aprovação do Relatório 7/2021, em 29/04, não estar ainda disponível o processo de pagamento referente ao exercício de 2020, este processo foi examinado na presente auditoria no âmbito da avaliação da eficácia do controlo público, através do acatamento das recomendações formuladas pelo Tribunal no Relatório 7/2021.

130. Do processo que o FdR remeteu, ao Tribunal, parte em 18/05/2021 e o resto, em 16/07/2021, apenas a carta do BCE tinha sido enviada pelo BdP ao Tribunal, em 26/04/2021. Dessa carta foi feita menção no **§78 do Relatório 7/2021**, sem afetar a formulação da recomendação pelo Tribunal.
131. A declaração do BCE foi mencionada na primeira auditoria por, face à inexistência de demonstração dos valores pagos até 2020 nos processos de pagamento analisados, o FdR e o NB remeterem para o BCE o cálculo e a validação dos rácios de capital do NB, sem constar dos processos uma declaração desta instituição (**§§233, 237 e 242 do Relatório 7/2021**).
132. Examinada na presente auditoria, essa carta do BCE, para efeitos da demonstração do cálculo do valor a financiar ao abrigo do ACC, não acrescenta informação ao que já constava das cartas do Departamento de Supervisão Prudencial do BdP, integrantes dos processos de pagamento anteriores. Ou seja, confirma que o montante pedido pelo NB corresponde ao necessário para elevar o rácio de capital até ao nível estabelecido no ACC. Mas, não se pronuncia sobre se os atos de gestão do NB que tiveram impacto nesse rácio são ou não enquadráveis no ACC.
133. Aliás, o próprio FdR também não se afasta desta interpretação ao declarar, em resposta à auditoria: *“o que é correto afirmar é que a autoridade de supervisão verifica a correção do cálculo do rácio de capital atentas as operações com impacto nos fundos próprios do Novo Banco, mas não compete à autoridade de supervisão apurar se os atos de gestão de que resultaram essas operações que geraram o impacto nos fundos próprios dão cumprimento aos deveres contratuais do Novo Banco nos termos do Acordo de Capitalização Contingente.*
- A função do Fundo de Resolução não é a de colocar em causa que as operações com impacto no capital do Novo Banco estão bem registadas e validadas (função que compete ao Banco Central Europeu), mas sim a de, nos termos do Acordo de Capitalização Contingente, avaliar se essas operações devem ou não merecer a cobertura proporcionada pelo mecanismo de capitalização contingente. Quando se entende que não merecem, então valor em causa não é devido e o Fundo de Resolução deduz ao pagamento o impacto dessas operações nos rácios de capital, sem por em causa os rácios calculados, mas não permitindo que o mecanismo de capitalização contingente seja utilizado para que se produza o efeito de compensação que levaria o rácio de capital para o nível previsto.*
- Em resumo: o Banco Central Europeu não interfere na execução contratual do Acordo de Capitalização Contingente, não determinando o conjunto de operações que deve ser refletido, ou não, no valor a pagar pelo Fundo de Resolução, antes tendo como competência legal e exclusiva, no quadro da supervisão europeia, a validação do rácio de capital do Novo Banco e a sua integridade à luz dos normativos europeus.*

Por sua vez, o Fundo de Resolução não valida os rácios de capital, e portanto, não valida o impacto das operações nos fundos próprios do Novo Banco, mas tem a competência contratual de avaliar a adequação dos atos de gestão que produzem impacto no capital quando entenda que o Novo Banco violou os seus próprios deveres emergentes do contrato”.

134. Alegar que na segunda auditoria há “revisão” das observações do Tribunal de Contas no Relatório 7/2021, sobre a demonstração do cálculo do valor a financiar ao abrigo do ACC, e há “reconfiguração” da recomendação correspondente, quando a deficiência se mantém, é persistir em considerar que o cálculo do valor a financiar é demonstrado com a declaração do Departamento de Supervisão do BdP e/ou do BCE de o montante pedido pelo NB corresponder ao necessário para elevar o rácio de capital do NB até ao nível estabelecido no ACC. Porém (*ver §257 do Relatório*), os impactos desse pedido no numerador e no denominador não são demonstrados e, mais importante, também não é demonstrado como é determinado esse montante em função dos atos de gestão do NB, ou seja, que atos de gestão consumiram o capital do NB gerando aquele défice.
135. E se, por um lado, o FdR alega que “[a]lém de conhecer os atos de gestão relacionados com os ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente, o Fundo de Resolução também conhece outros atos de gestão com impacto material nos rácios através da sua análise às contas do Novo Banco”, por outro lado, também alega que “os atos de gestão e as operações realizadas pelo Novo Banco quanto à restante atividade [referindo-se à atividade não respeitante a ativos ACC] não são objeto de reporte ao Fundo de Resolução” e que “a análise realizada pelo Fundo de Resolução tem por base, essencialmente as contas do Novo Banco”. Ou seja, reconhece que os atos de gestão do NB não respeitantes a ativos ACC não lhe são reportados e que a análise que faz dos mesmos tem por base as contas do NB.
136. Ora, esta análise é insuficiente: para além de, até 2019, o FdR ter pago os montantes pedidos pelo NB, a auditoria verificou que, excluindo a atividade referente a ativos ACC, apenas em 2019 e 2020, o FdR se opôs à aplicação plena da IFRS 9 e à não aplicação do regime excecional estabelecido para responder à pandemia, apenas em 2021 e 2022, questionou a constituição de imparidades, provisões e alterações de justo valor ocorridas nos exercícios contabilísticos de 2020 e de 2021, e também só em 2020 e 2021, se opôs ao pagamento das remunerações variáveis dos membros do CAE do NB. O conhecimento obtido através das contas do NB é insuficiente para o FdR se pronunciar sobre os atos de gestão do NB referentes à atividade não respeitante a ativos ACC. Se o fosse, a questão da contabilidade de cobertura, objeto do *Caso Prático 1*, teria sido conhecida *ab initio*.

137. E o FdR não pode invocar “*falta de competências*”. Como as duas auditorias verificaram, o ACC é muito desequilibrado. Os riscos de toda a gestão do NB foram transferidos para o FdR, até ao limite de 3,9 milhões de euros, e os poderes de decisão que lhe foram atribuídos incidem essencialmente sobre a gestão dos ativos ACC e, mesmo aí, estão condicionados. Também os deveres de informação respeitam essencialmente a estes ativos. Porém, compete ao FdR, enquanto entidade pública responsável pelos pagamentos ao NB, instituir um sistema de controlo desses pagamentos que salvguarde os “*interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário*”, garanta os princípios de realização da despesa pública de eficácia, economia e eficiência e contribua para a promoção da transparência, da prestação de contas e da responsabilidade (*accountability*) da gestão pública.
138. E isto era (e é, enquanto o ACC estiver em vigor), em grande medida possível: a cláusula 17.1 so ACC estabelece que o pedido do NB deve ser acompanhado de “*evidência demonstrativa das perdas líquidas e do cumprimento da condição de capital (determinando esta o défice de capital e ambas o valor a pagar), na extensão requerida pela parte pagadora, sob o estabelecido na cláusula 19*” (sublinhado nosso) e apesar desta cláusula 19 limitar os pedidos de informação sobre ativos não ACC, só admitindo esses pedidos se o impacto sobre o valor líquido dos ativos do Grupo NB for superior a 25 milhões de euros. Mesmo com essa limitação, que não prevalece sobre aqueles desígnios da boa gestão das finanças públicas, o FdR podia ter exercido maior e melhor escrutínio. Mais, o NB não podia também recusar as obrigações de transparência, prestação de contas e responsabilidade que impendem sobre aqueles que recebem dinheiros públicos e valores públicos na medida necessária ao controlo, por quem paga, da correção económica e financeira da aplicação desses dinheiros e valores, para além do controlo da legalidade e regularidade dessa aplicação.
139. Como consta do Relatório 7/2021 (§271), a “*salvaguarda do interesse e do dinheiro público também impõem que o cálculo deste apoio não reembolsável (considerado auxílio de Estado pela CE) seja demonstrado em termos compatíveis com os de um processo de financiamento público, suscetível de ser auditado e chamado a prestar contas, designadamente, no que respeita à sua adequação e transparência*”.

2.7. Título 5 – “Outros comentários relevantes” – desenvolvimento (65/132)

“5.1. Sobre a alegação de que foram superadas as metas fixadas nos compromissos assumidos pelo estado e a sugestão de que talvez tivesse sido possível uma redução mais lenta de ativos não produtivos” (65/72)

140. Sobre o **ponto 3.5.1 do Relatório**, o FdR refere que a *“auditoria identificou – corretamente – a influência decisiva do agravamento das exigências regulatórias, a partir de 2018, na tendência de redução registada pelo Novo Banco”, “que essa redução visou dar cumprimento às orientações fixadas pelo Banco Central Europeu” e que “o NB tem vindo a superar as metas de redução de ativos e de desinvestimento assumidos pelo Estado português”, donde a auditoria retira que “[u]ma estratégia de redução menos rápida (mas mais rentável) era conciliável com os compromissos assumidos pelo Estado português no âmbito da operação de venda e com o prazo de vigência do Acordo de Capitalização Contingente”. Daí a auditoria reportar que “[o] recurso ao mecanismo de capitalização contingente pelo Novo Banco, sem contrapartida, tem eliminado os impactos negativos das operações no capital do banco e tem promovido a prossecução de objetivos de redução de ativos não produtivos mais ambiciosos do que os assumidos pelo Estado perante a Comissão Europeia” o que, alega o FdR, “não tem correspondência com a realidade dos factos”. Porque, alega, “uma estratégia de redução menos rápida (a tal estratégia denominada de “wait and see”, própria do passado, como a classifica o artigo do BCE acima referenciado) não seria compatível com as obrigações regulamentares do Novo Banco, que, nos termos do contrato, têm importância reforçada. Também não se pode daí extrair que foi o recurso ao mecanismo de capitalização contingente que promoveu uma redução mais rápida, como impropriamente se afirma nas conclusões”.*
141. Alega, também, não encontrar *“nenhuma fundamentação, ou sequer invocação de razões, que permitam que se sugira, como se faz no parágrafo 195, que uma redução “menos rápida” de NPL teria sido “mais rentável”” e que “poderia até ser a própria sustentabilidade do banco que estaria em risco, num quadro em que o banco (...) se se vê obrigado a aceder aos mercados financeiros para a obtenção de financiamento para cumprimento de exigências regulatórias (nomeadamente as relativas aos MREL) e num quadro macroeconómico substancialmente mais adverso do que nos anos antecedentes, devido ainda aos efeitos da pandemia e, agora, aos efeitos da invasão da Ucrânia pela Federação Russa, num quadro ainda agravado pela subida da inflação. E poderia ser também colocada em risco a capacidade do banco em financiar a economia e a sua capacidade em acomodar os efeitos advenientes das moratórias concedidas no quadro da resposta à pandemia, com prejuízo, também por essa via, para o interesse público”.*

Apreciação

142. O FdR contesta as observações da auditoria seguintes:

- ◆ *“Anualmente, o NB tem vindo a superar as metas de redução de ativos e de desinvestimento assumidos pelo Estado português” (§137 do Relatório);*
- ◆ *“uma estratégia de redução menos rápida (mas mais rentável) era conciliável com os compromissos assumidos pelo Estado português no âmbito da operação de venda e com o prazo de vigência do Acordo de Capitalização Contingente” (§195 do Relatório);*
- ◆ *“O recurso ao mecanismo de capitalização contingente pelo Novo Banco, sem contrapartida, tem eliminado os impactos negativos das operações no capital do banco e tem promovido a prossecução de objetivos de redução de ativos não produtivos mais ambiciosos do que os assumidos pelo Estado perante a Comissão Europeia” (caixa de texto anterior ao §137 e §333 do Relatório).*

143. Alega o FdR que a auditoria não “verteu” nas conclusões a influência das exigências regulatórias na redução de ativos do NB, que “não está sustentado” que uma estratégia de redução menos rápida seria mais rentável e que o mecanismo de capitalização contingente “possibilitou”, mas não “promoveu”, a prossecução de objetivos de redução de ativos mais ambiciosos do que os assumidos pelo Estado perante a CE.

144. Ora, o que sustenta as observações e conclusões da auditoria é esta ter verificado que, não obstante as exigências regulatórias:

- ◆ *A “elaboração dos planos é da responsabilidade dos órgãos de gestão das instituições financeiras, sendo aprovados pelo Conselho Geral e de Supervisão, no caso do NB, e submetidos, anualmente, ao supervisor que aprecia a sua ambição e a sua credibilidade” (§147 do Relatório).*
- ◆ *São diversas as estratégias de redução de ativos ao dispor dos órgãos de gestão das instituições financeiras e o NB optou essencialmente por estratégias de reduções ativas, como vendas e desreconhecimento de ativos (“write-off”), em detrimento de outras como as curas (transição de não produtivos para produtivos, com base no cumprimento voluntário do devedor) e as recuperações (recebimento do montante em dívida) (§146 do Relatório).*
- ◆ *A declaração do próprio BdP³⁵⁸ de que “a decisão de cada banco relativamente ao ritmo de redução de NPL tem em conta o impacto negativo que a venda de carteiras de NPL pode ter sobre o seu capital”.*

³⁵⁸ <https://www.bportugal.pt/page/npl-porque-e-importante-os-bancos-reduzirem-o-montante-de-creditos-nao-produtivos>.

- ◆ A disponibilização de um mecanismo de capitalização, cuja utilização nem o ACC, nem a sua execução, protegeram, através da criação e implementação de um sistema de controlo que salvaguardasse os *“interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário”*, garantisse os princípios de eficácia, economia e eficiência na realização da despesa pública e contribuísse para a promoção da transparência, da prestação de contas e da responsabilidade (*accountability*).

145. Por outro lado, nas situações de venda em carteira analisadas não foi demonstrado que a estratégia de redução de ativos prosseguida era a que assegurava a minimização das perdas/maximização do valor dos ativos (§§153-162 do Relatório, matéria também apreciada nos §§116 a 122 do presente Anexo), tendo a auditoria recolhido evidência de os compradores das carteiras de imóveis terem obtido mais-valias de 64% (Viriato) e 60% (Sertorius) e de as perdas das vendas de imóveis em carteira serem reconhecidas pelo próprio NB (§§190-195 do Relatório).
146. Ou seja, sem demonstração da sua racionalidade económica, designadamente em quanto é que a manutenção dos ativos em balanço, executando outras estratégias de redução, custaria a mais ao NB (e ao FdR) e afetaria a sustentabilidade do NB, não há base para concluir que, face aos compromissos assumidos pelo Estado português, ao prazo de vigência do ACC e à margem de discricionariedade do NB na definição dos planos de redução de ativos, apesar das exigências regulatórias, a estratégia de redução de ativos implementada foi a que melhor prosseguiu o interesse público.
147. O FdR ignora a evidência obtida pela auditoria sobre a discrepância entre os valores de venda e os valores contabilísticos líquidos dos ativos (§151 do Relatório), não obstante serem estes os que o FdR entende refletirem *“a melhor estimativa dos valores a receber”* (§§29 e 32 da pronúncia), e sobre a venda granular de imóveis ser mais rentável do que a venda em carteira (§§196-195 do Relatório). Já a auditoria não pode ignorar que o Estado português, no âmbito do processo de venda do NB e de aprovação dos auxílios de Estado, assumiu, com base no plano de reestruturação elaborado pelo comprador privado de 75% do capital do NB, compromissos de redução de ativos cujo objetivo final era a sustentabilidade do NB, nem que este, invocando exigências regulatórias, superou as metas estabelecidas, com perdas decorrentes de decisões da sua gestão, que envolveram ativos ACC sob escrutínio do FdR, as quais, até 31/12/2021, oneraram as finanças públicas em 3,4 mil milhões de euros, sem ter sido demonstrada a eficácia, economia e eficiência dessa despesa pública.

“5.3. Sobre o registo de provisões e imparidades” (75/80)

148. Consta do §331 do Relatório: “As opções do Novo Banco sobre provisões para perdas aumentaram o recurso ao mecanismo de capitalização contingente. Sendo o quadro contabilístico em vigor compatível com metodologias, pressupostos e processos alternativos para expressar a prudência necessária, a discricionariedade permitida ao NB, na “mutualização” do risco subjacente ao mecanismo de capitalização contingente, não incentivou a análise de opções por parte dos gestores e permitiu-lhes constituir provisões para perdas superiores às que foram constituídas por outras instituições financeiras”.
149. Alega o FdR faltar “evidência da existência de uma prática generalizada de constituição, pelo Novo Banco, de provisões superiores às que foram constituídas por outras instituições de crédito (...) deteta[ndo]-se apenas uma situação em que, na opinião da auditoria, o Novo Banco registou, para o mesmo conjunto de ativos, perdas superiores do que outras instituições de crédito. Essa situação vem relatada no “Caso Prático 2”, relativo aos fundos de reestruturação”. Alega, também, competir “às autoridades de supervisão prudencial, no caso o Banco Central Europeu, avaliar se as imparidades e provisões são apropriadas e mensuradas atempadamente” e não ser “admissível, à luz do regime contabilístico e prudencial aplicável, que o registo de provisões e imparidades tivesse a interferência de entidades terceiras à instituição de crédito e tivesse em consideração outras motivações que não o reflexo adequado e prudente dos riscos subjacentes”. Alega ainda: “A hipótese de (...) entidade terceira – no caso, o Fundo de Resolução (...) intervir no processo de determinação das perdas esperadas, sobrepondo-se à opinião do órgão de administração, do revisor oficial de contas ou da autoridade de supervisão prudencial, constituiria uma violação grave do direito nacional e da União Europeia e das boas práticas internacionalmente aceites em matéria de governo interno e de gestão do risco”.

Apreciação

150. O FdR contesta observações e conclusões dos pontos 3.4.2, 3.4.3 e 3.4.4 do Relatório que dão conta da margem de subjetividade dos gestores do NB na aplicação das normas contabilísticas sobre provisões para perdas e valorização de ativos. Porém, essa “subjetividade” é ilustrada com o Caso Prático 1, referente à não aplicação da contabilidade de cobertura, e com o Caso Prático 2, referente à reavaliação dos Fundos de Reestruturação, pois, mesmo com base em orientações do BCE, a decisão sobre a metodologia da avaliação das participações do NB nos Fundos de Reestruturação é dos gestores do NB.

151. Não se questiona a falta de competências do FdR em matéria prudencial, mas a não implementação de procedimentos de controlo do financiamento público que tem sido realizado, para garantir o escrutínio, pela entidade responsável pelos pagamentos, das decisões de gestão e a exigência da sua fundamentação, quer face aos objetivos de recuperação e sustentabilidade do NB, quer face à finalidade de minimização do recurso ao mecanismo de capitalização contingente. É que, ao contrário das restantes instituições de crédito, o NB tem sido objeto de financiamento público, o que o faz incorrer em obrigações de transparência, de prestação de contas e de responsabilidade típicas da gestão pública que não foram acauteladas pelo Governo, nos compromissos assumidos pelo Estado perante a CE, pelo BdP, na negociação do ACC, e pelo FdR, na sua execução.

“5.6. Sobre as perdas relativas à companhia de seguros GNB-Vida” (86/97)

152. Alega o FdR que a *“análise apresentada no Caso Prático 3, a respeito da operação de venda da companhia de seguros GNB-Vida, contém omissões muito relevantes e imprecisões que põem seriamente em causa as conclusões da auditoria, a saber:*

i. Não refere o papel do Fundo de Resolução na minimização das perdas, e, portanto, no correspondente recurso ao Fundo de Resolução, medido em 42 milhões de euros”.

“ii. Desconsidera fatores relevantes na perda de valor da companhia, já identificados, por exemplo, na auditoria especial realizada nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro.”

“iii. Atribui ao Governo, ao Banco de Portugal e ao Fundo de Resolução responsabilidades que não têm quanto aos factos ali relatados, por não estar ao alcance dessas entidades, à luz das suas atribuições legais ou contratuais, atuar nos termos sugeridos pela auditoria”.

“iv. Não descreve corretamente as análises e a monitorização desenvolvidas pelas equipas do Fundo de Resolução, daí resultando um juízo infundado”.

“v. Contém erros objetivos sobre os factos relatados”.

Apreciação

153. Consta do relatório: *“Em setembro de 2019, o FdR tomou conhecimento da estimativa de preço a pagar pelo comprador com base no mecanismo de ajustamento acordado, 81 milhões de euros, transmitindo ao NB que “não seria aceitável que a transação se concluísse por aquele preço, pelo que seria elevada a probabilidade de o Fundo de Resolução manifestar a sua oposição à operação, a menos que existisse uma revisão material do preço””.*

154. Desde a integração da companhia de seguros de vida do Grupo BES no Grupo NB que os indicadores da mesma se degradaram, com impactos negativos no NB (entre 2014 e 2016, a imparidade do *Goodwill* da seguradora foi de 100%, representando 234,6 milhões de euros de perdas; durante o período de vigência do ACC e até à sua venda registou perdas de 349 milhões de euros). Estas perdas foram suportadas por financiamento público (em 2014, pela capitalização do banco; a partir de 2017, pelo ACC) sem terem sido identificados os responsáveis por essas perdas, nem desencadeados as ações necessárias para imputar as perdas aos seus responsáveis, como reportado no Relatório 7/2021, nem foi acatado o aí recomendado ao FdR nesse sentido.
155. O relatório da auditoria especial, que o FdR refere nas suas alegações, relata factos ocorridos no período em que a seguradora integrava o Grupo BES, sem que estabeleça uma relação causal entre esses factos e a perda de valor da GNB Vida. Tendo a auditoria do Tribunal de Contas questionado o FdR sobre se um dos factos também mencionado na auditoria especial estava relacionado com as perdas registadas pelo NB, o FdR não respondeu, alegando que *“na sua qualidade de acionista, ainda que acionista único, não dispôs de competências de gestão”* e remeteu para o relatório da auditoria especial. Sendo o FdR a entidade responsável pelo apoio financeiro às medidas de resolução, está sujeita às obrigações de controlo que impendem sobre as entidades que realizam despesa pública, pelo que, face às perdas da GNB Vida, devia ter instituído procedimentos de controlo sobre a origem dessas perdas e os respetivos responsáveis, reduzindo o risco moral de desviar o foco da imputação das perdas verificadas no BES e no NB aos seus responsáveis, para onerar os contribuintes ou os clientes bancários.
156. A imputação de responsabilidades ao Governo, ao Banco de Portugal e ao Fundo de Resolução é explicada no relatório da auditoria, com base na sua responsabilidade na definição e implementação das medidas de resolução, tendo sido verificado, com base nos relatórios e contas da seguradora, que a indefinição quanto ao seu futuro e a morosidade da realização dos processos de venda, primeiro do NB e depois da própria GNB Vida, tiveram impactos negativos na sua atividade.

“5.7. O (incorreto) pressuposto de que as perdas ocorridas em vendas de ativos constituem indício de que o princípio de minimização de perdas não foi respeitado” (98/100)

157. Sobre o *ponto 3.5. do Relatório*, o FdR alega que o *“facto de serem registadas perdas em processos de vendas de ativos não é, em si mesmo, critério para se apurar se, e em que medida, as perdas foram minimizadas”* sendo *“uma ocorrência relativamente comum no mercado de venda de NPLs a nível europeu”*.

Apreciação

158. Os critérios de auditoria constam dos seus termos de referência, competindo ao Tribunal a sua definição, em conformidade com métodos e técnicas de auditoria constantes dos seus manuais.
159. O que a auditoria revela é não estar demonstrado, nos processos de venda em carteira analisados e conforme §§153-162 do *Relatório*, que a estratégia utilizada para reduzir ativos não produtivos foi a que minimizou as perdas. Como ali referido *“face à necessidade de cumprir os requisitos prudenciais de redução de ativos não produtivos, (...) a análise quantificada dos custos e benefícios de cenários alternativos [foi] suplantada pela necessidade de redução rápida dos ativos não produtivos, sem ter sido inequivocamente demonstrado que a estratégia de redução de ativos prosseguida era a que assegurava a minimização das perdas/maximização do valor dos ativos”*.
160. É o próprio FdR a reconhecer que o valor contabilístico líquido dos ativos corresponde à *“melhor estimativa dos valores a receber”*. Assim, como referido, o racional de realizações (nas situações analisadas, das vendas) abaixo desse valor tem de ser demonstrado devido, não ao consumo de capital gerado pela atividade do NB, mas ao capital público disponibilizado pelo ACC. E é este que exige a implementação de procedimentos que garantam a transparência, prestação de contas e responsabilização típicas da gestão pública, bem como afasta a comparação das perdas do NB com as de instituições análogas.

“5.9. Sobre as alegadas fragilidades em processos de venda de ativos” (105/109)

161. Sobre os processos de venda em carteira pelo NB (*ponto 3.5.4 do Relatório*), alega o FdR que a auditoria *“tece um conjunto de observações que se mostram incompletas, incorretas, imprecisas ou que não têm fundamento face à realidade em que o Novo Banco opera, como instituição de crédito significativa na União Bancária”*. Segundo o FdR, as *“situações (...) referidas refletem práticas generalizadamente observadas no mercado internacional de transação de ativos em carteira, no qual, aliás, a escala também é importante para atrair investidores, e não o contrário”* e a *“auditoria não esclarece se considera se os processos de venda em causa se fizeram de acordo com as práticas de mercado e se foram, ou não, competitivos. Opta por identificar alegadas fragilidades, com base num quadro de referência que não está identificado e sem identificação também da evidência que suporta as suas observações”*.

Apreciação

162. Apesar de ser a entidade pública responsável pelo financiamento público do NB, o FdR não contesta os procedimentos realizados pelo NB com base no gasto de dinheiros e valores públicos (despesa pública) estar subordinado aos princípios da eficácia, economia e eficiência.
163. Num mercado cujas falhas são conhecidas, é dever do NB implementar procedimentos que minimizem os riscos decorrentes de tais falhas, designadamente o risco de apresentação de preços não competitivos, que contribuem para o registo de perdas e a respetiva imputação ao FdR. E essas falhas “reflet[irem] práticas generalizadamente observadas no mercado internacional de transação de ativos em carteira” só reforça a necessidade dos referidos procedimentos.

“5.10. Sobre a hipotética ocorrência de transações com partes relacionadas com a Lone Star” (177/115)

164. Sobre a observação constante do **ponto 3.6.2. do Relatório**, o FdR alega que, além de “*não s[erem] conhecidos indícios de que tenham existido transações entre o Novo Banco e entidades relacionadas com o Grupo Lone Star*”, existem “*elementos que permitem alicerçar a convicção de que as entidades que têm vindo a adquirir carteiras de ativos ao Novo Banco não se encontram em relação de grupo com a Lone Star, a saber:*
- ◆ *A identidade dos adquirentes das carteiras de ativos (...);*
 - ◆ *A diversidade dos adquirentes em diferentes processos (...);*
 - ◆ *A elevada participação de investidores nos diferentes processos de venda (...);*
 - ◆ *A natureza dos processos de venda (...);*
 - ◆ *As análises e pareceres do Departamento de Compliance do Novo Banco quanto à identificação dos compradores dos ativos e do risco de contraparte e eventual relação com entidades do Grupo Lone Star (...).”*

Apreciação

165. Os critérios de identificação dos beneficiários efetivos estabelecidos na Lei 83/2017, de 18/08, são critérios mínimos, nada impedindo que o NB implemente critérios mais restritivos do que os estabelecidos naquela legislação, considerando a proibição, estabelecida no ACC, de transações com membros do Grupo Lone Star e os deveres de transparência a que está obrigado em virtude de ser beneficiário de financiamento público.

“5.11. Sobre o pedido de pagamento referente a 2021” (116/119)

166. Alega o FdR: *“os dados ao dispor do Fundo de Resolução permitem já concluir que não é devido qualquer pagamento por parte do Fundo de Resolução com relação às contas do Novo Banco relativas a 2021”, pelo que “não se justifica, de todo, a menção (...) de que existe o risco de o Fundo de Resolução validar o pedido apresentado pelo Novo Banco sem avaliação completa dos atos de gestão com impacto nesse montante e de, por isso, incorrer em desnecessário dispêndio de recursos públicos”.*

Apreciação

167. Enquanto subsistir um pedido pendente do NB, sem demonstração do cálculo do valor pedido, subsiste o risco desse pedido se materializar em incumprimento, então reiterado, da recomendação do Relatório 7/2021 sobre a demonstração desse cálculo. Até porque o FdR alega, infundadamente, que cumpriu essa recomendação (*ver ponto 2.6 do presente anexo*).

“5.13. Sobre as possíveis compensações ao abrigo do princípio NCWO” (122/125)

168. Alega o FdR que a auditoria contém *“um conjunto de imprecisões, incorreções ou incompletudes que urge corrigir, pois nunca o Banco de Portugal concluiu (como nem poderia ter concluído) serem nulas as expectativas de recuperação dos acionistas e credores do Banco Espírito Santo”.* Alega, também, serem *“imprecisas as referências feitas (...) sobre as projeções do Fundo de Resolução relativamente ao reembolso da sua dívida. (...) os valores utilizados pelo Fundo de Resolução naquelas estimativas quanto a eventuais compensações a pagar, bem como a data utilizada como hipotético termo do processo de liquidação judicial do BES são meras hipóteses de trabalho (...). Neste sentido, seria, aliás, aconselhável, que fosse protegida a natureza confidencial daqueles dados”.*

Apreciação

169. Para além das responsabilidades contingentes resultantes do ACC, a auditoria revela mais situações suscetíveis de gerar responsabilidades para instituições públicas, como a do impacto nas contas do FdR decorrente do princípio *“no creditor worse off” (NCWO)*, no âmbito da resolução do BES.

170. Enquanto autoridade de resolução, o BdP, nos termos do disposto no RGICSE³⁵⁹, promoveu a realização de uma avaliação independente e concluiu que, para efeitos do princípio “*no creditor worse off*”, a estimativa de recuperação é de zero para os créditos subordinados dos acionistas e credores do BES e que a estimativa de recuperação dos créditos comuns é de 31,7%.
171. Concluiu, também, encontrar-se a estimativa de recuperação dos créditos comuns fortemente condicionada por indeterminações e incertezas, nomeadamente quanto (i) ao facto de “*subsistirem importantes e complexas questões jurídicas quanto à determinação do eventual direito a uma compensação ao abrigo do princípio “no creditor worse off”*”, (ii) ao “*perímetro de credores*” e (iii) ao “*montante dos respetivos créditos elegíveis*” pelo princípio em apreço (reconhecendo existirem, em número significativo, pedidos de indemnização de credores potencialmente inelegíveis), bem como (iv) quanto ao montante da “*recuperação que previsivelmente será obtida pelos credores do BES cujos créditos nunca foram transferidos para o Novo Banco*” e que são créditos privilegiados (v.g. despesas suportadas pelo FdR no quadro da resolução do BES).
172. Acrescenta, ainda, que “*o eventual reconhecimento dos créditos reclamados pelo Fundo de Resolução, só por si – atenta a sua natureza privilegiada e a sua magnitude – é suscetível de afetar muito significativamente os valores a recuperar em sede de processo de liquidação pelos demais credores do BES*”.
173. Ora, estas conclusões revelam expectativas nulas ou quase nulas para compensação de credores e acionistas do BES, ao abrigo do princípio “*no creditor worse off*”.
174. O reportado sobre as projeções do FdR quanto ao reembolso da sua dívida decorre da informação recebida do próprio FdR – os montantes estimados para as responsabilidades ao abrigo do princípio “*no creditor worse off*” e a data estimada para o término do processo judicial de liquidação do BES. Tratando-se de cenários hipotéticos, também se citou a “*incerteza que afeta muitas destas variáveis*”.

“5.16. Sobre a diluição da participação do FdR no NB” (131/132)

175. Sobre o *ponto 3.9.5 do Relatório*, o FdR atualiza “*a estimativa quanto ao nível até ao qual poderá ser reduzida a participação do Fundo de Resolução no Novo Banco, pelo efeito agregado da aplicação do REAID tendo em conta os prejuízos do Novo Banco no período de 2015 a 2020*” para “*9,05%, em contrapartida de uma participação do Estado que se estima que poderá chegar até aos 15,95%*”.

³⁵⁹ Artigo 145-H, n.º 4 (redação em vigor à data da aplicação da medida de resolução do BES).

Apreciação

176. Também sobre esta estimativa importa assinalar que o reportado teve por base a resposta ao questionado pela auditoria sem, desde então, ter sido comunicada qualquer atualização.

2.8. Título 6 – “O acolhimento das Recomendações constantes do Relatório 7/2021, de abril de 2021” – desenvolvimento (133/156)

177. O FdR alega que as recomendações formuladas no Relatório 7/2021 foram acolhidas salvo “*situações em que subsiste um diferente entendimento quanto ao acolhimento das Recomendações ou em que não está ao alcance do Fundo de Resolução proceder nos termos recomendados pelo Tribunal de Contas*”.

178. Sobre, desde março de 2021, a CDFR funcionar apenas com dois dos três membros que a deveriam constituir, objeto do **ponto 3.8.2.4**, o FdR reconhece “*que o funcionamento da Comissão Diretiva com a plenitude dos seus membros é, efetivamente, importante e que, por essa razão, têm sido desenvolvidos esforços no sentido do preenchimento da vaga existente*”.

Apreciação

179. Reitera-se que a generalidade das recomendações formuladas no Relatório 7/2021 não foi acatada.

3. Banco de Portugal

180. A resposta recebida do BdP tem estrutura e conteúdos semelhantes aos da resposta recebida do FdR. É formada por “Sumário” (seis páginas) e desenvolvimento (121 páginas, com o índice). No “Sumário”, o BdP alude ao objeto da auditoria e sintetiza o que pretende com a sua pronúncia e parte dessa pronúncia. O desenvolvimento é composto por oito títulos, três dos quais (títulos 3, 5 e 6) integrando subtítulos. Os títulos são os seguintes:

“1. Sobre a salvaguarda do interesse público e a comprovação de que essa finalidade tem sido atingida pelo Banco de Portugal e pelo Fundo de Resolução”;

“2. A minimização do recurso ao Fundo de Resolução e a comprovação de que também esse objetivo tem sido assegurado”;

“3. A comprovação de que o controlo público tem sido objetivamente eficaz”;

“4. A comprovação de que foi demonstrado o cálculo do valor a pagar, em cada ano pelo Fundo de Resolução”;

- “5. Outros comentários relevantes”;
- “6. O acolhimento das Recomendações constantes do Relatório 7/2021, de abril de 2021”;
- “7. Outras imprecisões do Relato de Auditoria”;
- “8. Sobre as Recomendações preliminares do Relato de Auditoria”.

3.1. Remissão da apreciação

181. Como o conteúdo das alegações do BdP, na “*qualidade de autoridade de resolução*”, é, na maior parte, coincidente com o conteúdo das alegações do FdR, remete-se a sua apreciação para os pontos correspondentes da apreciação das alegações do FdR, conforme tabela seguinte, apreciando-se, em seguida, as alegações do BdP nos subtítulos 5.3 e 5.13, bem como a propósito do **§39 do Relatório**, as quais são distintas das alegações apresentadas pelo FdR.

BdP / FdR	Sumário	Título 1	Título 2	Título 3	Título 4	Título 5	Título 6
Apreciação	2.1 - 2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7	2.8

3.2. Subtítulo 5.3 – “Sobre a avaliação e valorização contabilística dos ativos”

182. Sobre a avaliação e valorização contabilística dos ativos no período compreendido entre a constituição do NB (2014) e a sua venda (2017), **ponto 3.3. do Relatório**, o BdP alega que “*é necessário (...) compreender os critérios que presidiram a definição, no contexto da resolução, do perímetro de ativos a transferir para o BES*”, concluindo que “*foram “deixados para trás”, no Banco Espírito Santo, somente os ativos cuja perspectiva de recuperação, de acordo com as informações disponíveis à data da resolução, era realmente exígua e/ou que tinham o potencial de gerar novas responsabilidades e/ou que eram reconhecidamente identificados como causadores do desequilíbrio financeiro em que o BES se encontrava*”.
183. De acordo com o BdP a “*transferência dos ativos para o Novo Banco permitia (...) que a recuperação dos ativos se fizesse pelo Novo Banco, no quadro da normal atividade bancária*”, garantindo “*que o valor que viesse a ser recuperado dos ativos do BES fosse apropriado pelo Novo Banco, em benefício dos credores transferidos e do Fundo de Resolução, e não em benefício da massa insolvente do BES, ou seja dos credores cujos créditos não foram transferidos para o Novo Banco e dos acionistas do BES*”.
184. Sobre a valorização dos ativos do BES e o registo de perdas adicionais após a sua resolução, o BdP alega que:

- ◆ “o balanço inicial do Novo Banco foi objeto de sucessivo e ortogonal escrutínio e que o valor pelo qual os ativos foram registados foi apurado com base numa avaliação independente”;
- ◆ “em 2014, o Banco de Portugal atuou com base no quadro legal vigente àquela data, e com a informação disponível”;
- ◆ “o balanço de abertura do Novo Banco [refletiu] os específicos ajustamentos de valorização identificados pelo avaliador independente”;
- ◆ “o registo superveniente de perdas nos ativos – ainda que confirme que os ativos em causa não geraram, de facto, o valor que deles se esperava que fosse obtido – não constitui, em si mesmo, indicador de inadequação nos registos contabilísticos à data de 03/08/2014 ou em 30/06/2016”;
- ◆ “No caso dos ativos do BES que foram transferidos para o Novo Banco, veio a constatar-se (...) a existência de diversas fragilidades no momento da originação das exposições, o que faz sujeitar os ativos em causa a um maior risco de ocorrência de perdas supervenientes, sem que isso signifique uma incorreção da valorização observada em cada momento”.

Apreciação

185. A inadequação da avaliação e valorização contabilística dos ativos, antes da data da venda do NB, é confirmada pela Decisão CE 2017, ao identificar deficiências na gestão do risco e no modelo de negócio do NB que colocavam em causa, não só a qualidade do crédito concedido antes da resolução do BES, mas também do concedido pelo NB, até 2016, já sob a responsabilidade de BdP e FdR. É também confirmada pela inspeção do BCE realizada no primeiro trimestre de 2016 e comunicada ao NB em 29/06/2017, cujo Relatório reporta “*inúmeras fraquezas generalizadas nos procedimentos do banco, suscitando dúvidas materiais sobre a correção dos níveis de exposições não produtivas [NPE], de incumprimento e de medidas de diferimento reportados internamente para efeitos de supervisão*”.
186. Ao atribuir o “risco de ocorrência de perdas supervenientes” nos “ativos transferidos do BES” a “*fragilidades no momento da originação das exposições*”, o BdP confirma a relevância do recomendado no Relatório 7/2021 e reiterado no Relatório do Tribunal intitulado “*No início de uma nova Legislatura – Contributo para a melhoria da gestão pública e da sustentabilidade das finanças públicas*”, para o FdR, enquanto financiador público, aplicar os princípios da transparência e da prestação de contas na comunicação periódica do impacto da resolução do BES e da venda do NB, “*imputa[ndo as] perdas verificadas no Banco Espírito Santo e no Novo Banco aos seus responsáveis (por ação ou por omissão)*”.

187. Como consta do §279 do Relatório, tal responsabilização “contribu[i] para maior transparência dos processos de financiamento público” e “visa a criação de condições para evitar que situações como as ocorridas no BES ou no NB se venham a repetir, eliminando ou reduzindo, assim, o risco moral de financiamento público do sistema financeiro e, conseqüentemente, o risco de insustentabilidade das finanças públicas pelo impacto que esse financiamento tem na despesa pública reduzindo, assim, o risco moral de perdas suscetíveis de virem a ser imputadas a responsáveis onerarem as finanças públicas”.

3.3. Subtítulo 5.13 – “Sobre o Alegado Conflito de interesses no Exercício da Função de Monitoring Trustee pela Mazars”

188. Sobre o §288 do Relatório, o BdP alega que “o trabalho conduzido pela Mazars a propósito da garantia de qualidade da auditoria especial ao Novo Banco (ao abrigo da Lei 15/2019, de 12 de fevereiro) revestiu um âmbito e natureza muito específico e circunscrito, que incidiu sobre ativos que não foram abrangidos pelos trabalhos da Mazars enquanto Monitoring Trustee”.

189. E acrescenta: “[d]e todo o modo, e a fim de minimizar qualquer tipo de risco de ocorrência ou mera percepção de conflito de interesses sobre esta matéria, o Banco de Portugal promoveu precisamente uma consulta específica junto da Comissão Europeia (...) previamente à designação da Mazars para efeitos daquele quality assurance, não tendo esta instituição europeia manifestado oposição a essa nomeação”.

Apreciação

190. Reitera-se ser condição para a designação de uma entidade, como Agente de Monitorização, não ter trabalhado com o NB ou com as autoridades portuguesas em matérias relacionadas com o NB³⁶⁰.

³⁶⁰ Compromisso #33 do Estado português: “One or more natural or legal person(s), independent from the Bank and not having worked previously with the Bank or the Portuguese authorities in matters connected to the Bank, proposed by Portugal and approved by the Commission and appointed and paid for by Novo Banco; the Monitoring Trustee will have the duty to monitor the full compliance with the Commitments on the basis of six-monthly reports (half year and full year) until the end of the Restructuring Period”.

3.4. Alegações sobre o §39 do Relatório (financiamento público do NB)

191. O BdP alega que a observação constante do §39 do Relatório é “imprecisa” por não referir que “a contribuição extraordinária sobre o setor bancário e as contribuições periódicas pagas ao Fundo de Resolução pelas instituições participantes – sendo receita do Estado – são efetivamente pagas pelo setor bancário, sobre o qual recai o esforço contributivo em causa” e que “aquela receita tem por exclusiva finalidade e propósito, nos termos da lei, ser destinada ao Fundo de Resolução, pelo que, sendo receita do Estado, a sua existência está intrinsecamente ligada à necessidade de financiar o Fundo de Resolução”. Segundo o BdP: “Esse dado é relevante e não deveria ser omitido porque, como o Banco de Portugal já referiu anteriormente, a despesa pública realizada com os pagamentos feitos pelo Fundo de Resolução ao Novo Banco tem como específica contrapartida aquela receita pública, a obter durante um período de tempo mais longo, com o propósito específico de financiar a despesa em causa e assegurar, a prazo, a “neutralidade” da medida de resolução para as contas públicas”.

Apreciação

192. A natureza pública do financiamento do NB pelo FdR consta das conclusões do Relatório 7/2021. Após o empréstimo contraído em 2021, para pagar 429 milhões de euros ao NB, o FdR já estima que o reembolso dos empréstimos, de 2.130 milhões de euros, concedidos pelo Estado português se prolongue, pelo menos, até 2056 (ver §§324-325 do Relatório).
193. A necessidade de financiar o FdR, através de empréstimos, para este, por sua vez, financiar perdas do BES e do NB através de apoio não reembolsável (despesa pública), consubstancia o risco moral de desviar o foco da imputação dessas perdas aos seus responsáveis, para onerar os contribuintes ou os clientes bancários (estes genericamente designados por “setor bancário” pelo BdP).
194. A manutenção, desde 2011 e pelo período de tempo necessário para a liquidação dos empréstimos do FdR, da contribuição extraordinária sobre o setor bancário (CSB), uma receita do Estado consignada ao FdR, contraria a regra da não consignação, consagrado no artigo 16.º da Lei do Enquadramento Orçamental, nos termos do qual as normas que consignem receitas a determinadas despesas (no caso, as normas referentes à CSB) têm carácter excecional e temporário.

4. Ministério das Finanças

195. A resposta recebida do Ministério das Finanças (MF) é composta por 12 páginas, integrando 7 títulos por referência a pontos do Relatório de Auditoria e um de Conclusões:

- I. 1. Enquadramento;
- II. 3.1. Financiamento público próximo do previsto;
- III. 3.4. Inadequado reconhecimento de perdas nos ativos;
- IV. 3.5. Venda de ativos com perdas;
- V. 3.7. Práticas com impacto no acionamento do mecanismo;
- VI. 3.8. Controlo público ineficaz;
- VII. 3.10. Impacto negativo das medidas de resolução do Fundo de Resolução;
- VIII. Conclusões.

4.1. Título III – Alegações sobre o ponto 3.4. do Relatório “Inadequado reconhecimento de perdas nos ativos

196. O MF alega que o “principal risco a que o Fundo de Resolução se encontra exposto é o risco de depreciação dos ativos CCA, o qual depende da evolução da situação económica e financeira dos mesmos e da sua expressão na contabilidade”, que em matéria de provisões “os principais intervenientes são o órgão de gestão (e de fiscalização), o auditor da instituição e ainda o respetivo supervisor prudencial” e que a “intervenção do Fundo de Resolução no âmbito do CCA tinha que ser enquadrável e admissível na legislação da União Europeia e nacional, a qual não pode ser derogada por via contratual ou nos auxílios de Estado”.

Apreciação

197. O que está em causa é a não implementação de procedimentos de controlo do financiamento público que tem sido realizado, para garantir o escrutínio, pela entidade responsável pelos pagamentos, das decisões de gestão e a exigência da sua fundamentação, quer face aos objetivos de recuperação e sustentabilidade do NB, quer face à finalidade de minimização do recurso ao mecanismo de capitalização contingente. É que, ao contrário das restantes instituições de crédito, o NB tem sido objeto de financiamento público, o que o faz incorrer em obrigações de transparência, de prestação de contas e de responsabilidade típicas da gestão pública que não foram acauteladas pelo Governo, nos compromissos assumidos pelo Estado perante a CE, pelo BdP, na negociação do ACC, e pelo FdR, na sua execução.

4.2. Título IV – Alegações sobre o Ponto 3.5 do Relatório “Venda de ativos com perdas”

198. O MF alega que “o Governo não podia intervir na condução ou definição estratégica de um ativo do Novo Banco” e que, “em processos desta natureza, a decisão de não oposição da Comissão Europeia está normalmente condicionada à implementação de medidas de limitação das distorções da concorrência, incluindo, designadamente, o desinvestimento em ativos, sendo tradicionalmente exigida a concentração da entidade no seu principal setor de atividade, abandonando a participação noutros setores de atividade (como era o caso da atividade seguradora no contexto do Novo Banco)”.

Apreciação

199. Desde a integração da companhia de seguros de vida do Grupo BES no Grupo NB que os indicadores da mesma se degradaram, com impactos negativos no NB (entre 2014 e 2016, a imparidade do *Goodwill* da seguradora foi de 100%, representando 234,6 milhões de euros de perdas; durante o período de vigência do ACC e até à sua venda registou perdas de 349 milhões de euros). Estas perdas foram suportadas por financiamento público (em 2014, pela capitalização do banco; a partir de 2017, pelo ACC) sem terem sido identificados os responsáveis por essas perdas, nem desencadeados as ações necessárias para imputar as perdas aos seus responsáveis, como reportado no Relatório 7/2021, nem foi acatado o aí recomendado ao FdR nesse sentido.

200. Desde 2014, os sucessivos Governos, em representação do Estado Português, viabilizaram o financiamento público do NB (com 8.305 milhões de euros de despesa pública paga pelo FdR, até 31/12/2021) como participantes ativos nos processos de resolução do BES e de venda de 75% do capital do NB, contribuindo ainda, através dos compromissos assumidos perante a CE, para a definição estratégica dos ativos do NB. Esta intervenção confere-lhes responsabilidade nos resultados de ambos os processos.

4.3. Título VI – Alegações sobre o Ponto 3.8 do Relatório “Controlo Público Ineficaz”

201. Sobre o §288 do Relatório, o MF alega que “foi acolhida a proposta do Banco de Portugal relativamente à realização de um exercício de garantia de qualidade, seguindo-se a indicação do Banco de Portugal, conforme previsto na Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro”.

202. Alega, ainda, que à “data, foi dado conhecimento à Comissão Europeia, pelo Banco de Portugal, do enquadramento e contexto dessa indicação, não tendo conhecimento e informação de oposição da Comissão Europeia a essa indicação”.

Apreciação

203. Reitera-se ser condição para a designação de uma entidade, como Agente de Monitorização, não ter trabalhado com o NB ou com as autoridades portuguesas em matérias relacionadas com o NB³⁶¹.

³⁶¹ Compromisso #33 do Estado português: “One or more natural or legal person(s), independent from the Bank and not having worked previously with the Bank or the Portuguese authorities in matters connected to the Bank, proposed by Portugal and approved by the Commission and appointed and paid for by Novo Banco; the Monitoring Trustee will have the duty to monitor the full compliance with the Commitments on the basis of six-monthly reports (half year and full year) until the end of the Restructuring Period”.

Anexo II – Audição das entidades

Entidade	Resposta		Alegações		Páginas do Anexo
	Sim	Não	Sim	Não	
Exercício do Contraditório					
Presidente do Conselho de Administração Executivo do Novo Banco	X		X		208-262
Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução	X		X		263-436
Presidente do Conselho de Administração do Banco de Portugal	X		X		437-563
Ministro das Finanças	X		X		564-575

Excelentíssimo Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas

Na sequência da notificação recebida em 29 de abril de 2022, vem o Novo Banco, S.A. (“**novobanco**” ou “**Banco**”), nos termos do artigo 13.º (Princípio do Contraditório) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na versão atual (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – “**LOPTC**”), pronunciar-se sobre o projeto de Relato de Auditoria 2/2022 da Área VII do Tribunal de Contas (“**TdC**”), produzido no âmbito do Processo 19/2021 – AUDIT (“**Relato**”), o que faz nos seguintes termos e com os seguintes fundamentos:

A. CONTEXTUALIZAÇÃO DA AUDITORIA E DO RELATO, DO ACORDO DE CAPITALIZAÇÃO CONTINGENTE E DA POSIÇÃO DO NOVOBANCO

Antes da formulação de comentários e considerações concretas ao Relato, o novobanco considera conveniente contextualizar (i) a auditoria e o Relato no quadro político e institucional em que se inserem, (ii) o Acordo de Capitalização Contingente (“**ACC**”) no âmbito regulamentar e imperativo a que se encontra sujeita a sua atividade; e (iii) as posições que adiante se sustentarão no quadro daquelas até hoje consistentemente defendidas pelo novobanco.

a. Contextualização da Auditoria e do Relato

1. O Relato está datado de abril de 2022 e tem o título «Gestão do Novo Banco com financiamento público» e o subtítulo «A gestão do Novo Banco com financiamento público pago pelo Fundo de Resolução, ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, salvaguarda o interesse público?» (interrogação original). A auditoria a que o Relato respeita foi instaurada na sequência de uma solicitação da Assembleia da República que importa contextualizar.
2. Em 17 de junho de 2020, a Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República deliberou, ao abrigo do artigo 71º, n.º 3, da Lei de Enquadramento Orçamental (“**LEO**”), aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, a realização de uma auditoria pelo TdC ao novobanco, visando averiguar a gestão do passivo e a alienação dos ativos, no respeitante à salvaguarda do interesse público por parte dos veículos sucedâneos do Banif e do Banco Espírito Santo, S.A. (“**BES**”).
3. Em 14 de outubro de 2020, a mesma Comissão Parlamentar deliberou ampliar o objeto da auditoria solicitada em 17 de junho de 2020, de modo a que o TdC fizesse incidir a sua análise sobre “*as operações e os atos de gestão que estiveram na origem e levaram à necessidade de transferência de verbas do Fundo de Resolução para o Novo Banco*”, ao abrigo do ACC. Este alargamento foi formalmente solicitado pela Assembleia da República

em 20 de outubro de 2020, em conjunto com um pedido de precedência sobre outras auditorias antes solicitadas, com fundamento na sua urgência.

4. O pedido da Assembleia da República admitia a realização da auditoria solicitada por fases e com divulgação dos respetivos resultados por etapas, de acordo com o «o alto critério do Tribunal». Assim, em 25 de fevereiro de 2021, o Plenário da 2.ª Secção do TdC, no plano global de auditoria ao financiamento público do novobanco então aprovado, atribuiu prioridade ao exame do processo de financiamento do novobanco pelo Fundo de Resolução ("FdR") ao abrigo do ACC.
5. De acordo com os termos de referência definidos no plano geral de auditoria, esta teve então como objeto o *"Processo de Financiamento Público do NB (FPNB) pelo FdR, no âmbito do ACC celebrado por ambos em 18/10/2017, sem prejuízo da apreciação de outra evidência (como a Decisão da CE em 11/10/2017) que for pertinente para a opinião a emitir"* e como objetivo *"avaliar se o FPNB, ao abrigo do ACC, salvaguarda o interesse público, o que, neste contexto, significa: a) Concorrer para a estabilidade do sistema financeiro. b) Minimizar o impacto na sustentabilidade das finanças públicas. c) Financiar o valor apropriadamente demonstrado, verificado e validado"*, e sendo a única entidade auditada o FdR, enquanto *"entidade responsável pela aprovação e pagamento do FPNB), sem prejuízo do exame da intervenção de outras entidades, que seja pertinente para a opinião a emitir (como BdP, NB, Ministério das Finanças e Agente de Verificação)"*.
6. A auditoria em apreço deu lugar ao Relato 7/2021 – 2.ª Secção, produzido em abril de 2021, no qual, *inter alia*, o TdC concluiu que *"o financiamento público do Novo Banco concorreu para a estabilidade do sistema financeiro, sobretudo por ter sido evitada a liquidação do banco e reduzido o risco sistémico"*, mas que *"não foi minimizado o seu impacto na sustentabilidade das finanças públicas nem reduzido o risco moral, com 2.976 milhões de euros de despesa pública, que acresce à dos 4.900 milhões de euros de capitalização inicial do Novo Banco, sendo ainda possível o dispêndio de mais 914 milhões de euros, ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, e do montante necessário à viabilidade do Novo Banco, nos termos do compromisso assumido com a Comissão Europeia (até 1,6 mil milhões de euros)"*, pelo que formulou algumas recomendações ao Governo, através do Ministro das Finanças, e, além deste, também através do Banco de Portugal ("**BdP**") e do FdR, bem como apenas ao FdR, entre as quais *"assegurar que o valor a financiar é apropriadamente demonstrado, verificado e validado, antes de ser pago"*, de acordo com certos critérios de demonstração.
7. Sem prejuízo de divergências de pormenor que não relevam para os presentes efeitos e independentemente do teor das suas conclusões e recomendações, o novobanco não manifestou nem manifesta críticas em relação ao objeto nem ao objetivo desta primeira parte

da auditoria, sendo que as conclusões da pronúncia do novobanco a essa auditoria já foram reproduzidas supra para melhor enquadramento e compreensão da posição do novobanco.

8. No plano geral de auditoria acima referido, a 2.^a Secção do TdC tinha definido como prioridade subsequente desenvolver o exame do processo de financiamento tendo em vista responder às restantes questões suscitadas pela Comissão Parlamentar. Nestes termos, em 30 de novembro de 2021, o Plenário da 2.^a Secção aprovou o plano global de auditoria à gestão do novobanco com financiamento público com financiamento pago pelo FdR ao abrigo do ACC, com foco nas operações e demais atos de gestão do novobanco realizados até 31 de dezembro de 2020.
9. De acordo com os termos de referência definidos no plano geral desta segunda auditoria, esta teve então como objeto as *«operações e demais atos de gestão do NB até 31/12/2020, com financiamento público pago pelo FdR, ao abrigo do ACC celebrado por ambos em 18/10/2017, sem prejuízo da apreciação de outra evidência (como operações ou demais atos de gestão do NB antecedentes ou supervenientes) que seja pertinente para a opinião a emitir»* e como objetivo *«avaliar se a gestão do NB com financiamento público salvaguarda o interesse público, o que, nos termos solicitados pela Assembleia da República, significa otimizar (minimizar) o recurso a esse financiamento através da verificação das condições seguintes: (i) adequada avaliação e valorização contabilística dos ativos; (ii) adequado reconhecimento de perdas nos ativos, por imparidade; (iii) venda de ativos sem prejudicar o balanço do banco (sem perdas); (iv) inexistência de conflitos de interesses e de complacência; (v) inexistência de práticas destinadas a acionar o mecanismo de capital contingente; (vi) eficaz controlo público (incluindo acatar o recomendado pelo Tribunal de Contas)»*.
10. Nesta segunda auditoria, entre as entidades auditadas figura em primeiro lugar o novobanco, *«por ser a entidade responsável pela gestão com financiamento público (o conjunto de operações e demais atos com impacto no valor a financiar ao abrigo do ACC)»*, e o FdR, *«pela sua função de controlo público dessa gestão e do seu financiamento (incluindo acatar o recomendado pelo Tribunal de Contas)»*, sem prejuízo do exame da intervenção de outras entidades *«pertinente para a opinião a emitir (como BdP, Ministério das Finanças, Agente de Verificação e Comissão de Acompanhamento)»*¹.
11. As principais conclusões da auditoria, tal como inicialmente sumariadas no Relato, são as seguintes:
 - O plano de reestruturação elaborado pela Lone Star para demonstrar a viabilidade do novobanco no final do período de reestruturação, visando a não oposição da Comissão Europeia à operação de venda e aos auxílios de Estado, previa o acionamento do mecanismo de capitalização contingente por valores próximos dos verificados. Porém, a

¹ Relato, pág. 21-22 (tb. pág. 2).

utilização do mecanismo revela a incapacidade do NB (ou não ter o propósito) de gerar com a sua atividade níveis de capital adequados à cobertura dos seus riscos.

- Subsiste o risco do período de reestruturação se prolongar para além da data prevista (31/12/2021). Consequentemente, também subsiste o risco de acionamento do mecanismo de capital adicional (*capital backstop*), até 1,6 mil milhões de euros, previsto nos compromissos assumidos pelo Estado Português para assegurar a viabilidade do novobanco, o que os impactos adversos da pandemia e do conflito militar na Ucrânia tendem a agravar.
- À data da venda do novobanco, a avaliação e valorização dos ativos registados no seu balanço não era adequada e exigia a constituição de provisões para fazer face a potenciais perdas, após a venda. Ora, nem o Estado, nos compromissos assumidos perante a Comissão Europeia, nem o BdP, na negociação do ACC, salvaguardaram a minimização do recurso a apoio financeiro público, assegurando controlo público eficaz.
- Em 2018 e 2019, o novobanco vendeu ativos com desconto de 75% face ao valor nominal ou valor contabilístico bruto e de 35% face ao valor contabilístico líquido de imparidades. Não foi demonstrado que a estratégia de redução de ativos através de vendas em carteira fosse eficaz e eficiente na prossecução do princípio da minimização das perdas / maximização do valor dos ativos. Nas vendas realizadas, os compradores do património imobiliário que integrou duas carteiras obtiveram mais-valias iguais ou superiores a 60%.
- Em operações do novobanco identificaram-se riscos de conflito de interesses e potenciais impedimentos.
- Detetaram-se práticas que, sendo evitáveis pela gestão do novobanco, oneraram o financiamento público.
- Decorrido um ano, ainda não foi acatado o recomendado no Relato 7/2021 sobre demonstração e validação do valor a financiar, comunicação da imputação de responsabilidades, segregação de funções e riscos de complacência ou de conflito de interesses.
- Em suma, a gestão do NB com financiamento público não salvaguardou o interesse público, por não ter sido otimizado (minimizado) o recurso a esse financiamento, através da verificação das condições identificadas pelo Tribunal, em consonância com os termos solicitados pela Assembleia da República².

12. O novobanco não pode deixar de tecer algumas considerações preliminares acerca de aspetos do âmbito subjetivo e objetivo da auditoria que se entende não estarem devidamente acautelados no Relato. É este o propósito dos pontos seguintes.

² Relato, pág. 2 (tb. págs. 133-136).

b. Contextualização do Acordo de Capitalização Contingente

13. Antes da formulação de comentários e considerações concretas ao Relato, o novobanco considera conveniente contextualizar o ACC no âmbito do quadro regulamentar e imperativo a que se encontra sujeita a sua atividade. É sabido, e devidamente referido, quer no anterior Relato de auditoria 7/2021 – 2.ª Secção, quer no Relato, que o ACC surge no contexto do acordo de venda de 75% do capital social do novobanco celebrado entre o FdR e a Lone Star ("Comprador") como uma condição essencial à venda. A celebração do ACC como instrumento para assegurar a viabilidade económica do Novobanco, em cuja negociação o novobanco não interveio, foi uma das medidas aprovadas pela Comissão Europeia no contexto do processo de auxílios de estado n.º SA.49275 (2017/N), do qual resultou um conjunto de compromissos assumidos pelo Estado Português perante a Comissão Europeia, em 11 de outubro de 2017 ("Decisão CE"), os quais, juntamente com outros fatores que serão abordados adiante, têm vindo a condicionar decisivamente a gestão do novobanco.
14. Desde logo, no quadro da Decisão CE resultou: (i) a redução significativa do seu perímetro de atuação, geográfico e de negócio, só alcançável através da implementação de múltiplos processos de desinvestimento de grande alcance, bem como uma simplificação organizacional; (ii) o efetivo *clean-up* do balanço sobretudo em relação a ativos abrangidos pelo ACC cuja data para resolução se fixou até ao final de 2020; e (iii) a fixação de um período de reestruturação que duraria até ao final de 2021, com uma possível prorrogação pelo prazo de um ano, caso não fossem cumpridos os compromissos de viabilidade estabelecidos para 2021.
15. Adicionalmente, estes compromissos são complementados com exigências regulamentares impostas pelas diversas entidades de supervisão, atendendo à qualificação do novobanco como instituição sistémica. Estas componentes sistémicas compõem o quadro regulamentar aplicável, têm condicionado a gestão do novobanco e incidem indistintamente sobre ativos abrangidos e não abrangidos pelo mecanismo ACC.
16. Destas destacam-se: (i) os regulamentos e recomendações aplicáveis ao setor bancário, com especial enfoque no peso de ativos não produtivos no balanço dos bancos, os quais determinaram um rácio alvo de 5% a partir de 2017; (ii) o SREP - *Supervisory Review and Evaluation Process* ("SREP") no âmbito do qual são fixados os requisitos mínimos de capital regulamentar a observar e um conjunto de compromissos estratégicos a atingir no período de referência seguinte; e (iii) o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras ("RGIFSC"), com especial referência para o artigo 112.º onde é imposta uma proibição de aquisição de imóveis que não sejam *indispensáveis* à atividade, determinando o artigo 114.º que as instituições financeiras não podem deter no seu balanço imóveis obtidos no contexto de operações de recuperação de crédito por um período superior a dois anos.

17. Finalmente destaque-se que o novobanco, como todos os bancos regulados, cumpre os requisitos mínimos de capital que lhe são fixados pela autoridade competente e que cabe aos seus acionistas assegurar esse cumprimento enquanto "dever geral de um acionista de uma instituição financeira". No caso específico do novobanco, este "dever geral" foi negociado entre acionistas de forma que a capitalização do Banco não fosse assegurada de forma proporcional entre eles, mas através de regras e instrumentos de capitalização acordados entre si.
18. Em resumo, os pressupostos e compromissos que o Estado Português assumiu para o Novobanco, juntamente com as exigências regulatórias aplicáveis, criaram um modelo de "gestão de reestruturação condicionada" com objetivos quantitativos bem definidos, com limitações à gestão muito claras e com sanções por incumprimento de alguns dos compromissos de viabilidade constantes da Decisão CE, como é o caso de redução adicional do número de colaboradores e de fecho de balcões, sem prejuízo de outras penalidades que pudessem vir a ser aplicadas caso fosse adiado o fim do período de reestruturação por incumprimento dos compromissos.

c. Conclusões do novobanco na pronúncia apresentada no procedimento de auditoria que deu origem ao Relato 7/2001

19. Adicionalmente, porque assumem particular relevância e permitem uma melhor compreensão das posições que o novobanco tem vindo, de forma consistente, a defender no âmbito das auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas, recordamos as principais conclusões formuladas pelo novobanco em resposta ao procedimento de auditoria 7/2001:
- a. Quer na sua conceção, quer na sua execução, **o mecanismo de capital contingente é um mecanismo de proteção das perdas acumuladas em ativos específicos, que foi limitado ao mínimo para repor os rácios de capital nos níveis exigidos definidos contratualmente** e não - ao invés - um mecanismo de proteção de rácios de capital limitado a perdas específicas.
- b. **O montante das perdas dos ativos abrangidos ultrapassa o montante total dos pagamentos efetuados pelo FdR ao novobanco ao abrigo do ACC, tendo a atividade corrente** do novobanco permitido a redução das chamadas de capital ao abrigo do ACC para um montante inferior ao das perdas reais nesses ativos, **contribuindo assim para a redução do financiamento público** dessas perdas.
- c. A verificação dos rácios de capital do novobanco extravasa o âmbito contratual. Ao aceitar a condição de capital como limitador às perdas verificadas nos ativos abrangidos pelo ACC, as partes aceitaram que a verificação e o cumprimento dessa

condição é, por força de lei, efetuada pelo Banco Central Europeu enquanto entidade de supervisão competente no âmbito do mecanismo único de supervisão.

- d. Os pedidos de pagamento efetuados anualmente foram acompanhados antecipadamente pelo FdR, tendo sido permanentemente asseguradas as condições para o controlo e monitorização do processo.
 - e. O ACC é também muito claro quanto a deverem ser compensadas as perdas líquidas acumuladas dos ativos pré-definidos e não meramente perdas anuais.
 - f. A execução do ACC, nomeadamente no que respeita à verificação das perdas e ao valor de capitalização pelo FdR durante o período de reestruturação revelou-se em linha com os compromissos e estimativas constantes do acordo entre o Estado Português e a Comissão Europeia, não obstante as condições de mercado que se vieram a verificar serem muito diferentes (mais penalizadoras) das assumidas nos Compromissos (evolução das Euribor, pandemia, etc.), tendo permitido um justo equilíbrio entre a viabilidade do novobanco e o interesse público subjacente à solução acordada no processo de venda.
20. É à luz destas premissas que o novobanco exerce o seu direito ao contraditório no presente procedimento, o qual, tendo em consideração o objeto e objetivos desta auditoria fixados pelo Plenário da 2ª Seção, convoca ainda um conjunto de questões jurídicas adicionais face ao anterior procedimento de auditoria, que serão adiante detalhadamente desenvolvidas.

B. QUESTÕES PRÉVIAS

a. Da pronúncia do novobanco no exercício do contraditório

21. Na presente auditoria o novobanco é, naturalmente, parte interessada para efeitos do exercício do contraditório, enquanto direito com consagração constitucional na medida em que o objeto da mesma incide sobre um contrato do qual faz parte, tendo assim, interesse direto e legítimo no processo de auditoria e respetivas conclusões. Este direito resulta particularmente reforçado tendo presente o objeto da auditoria fixado pelo Tribunal de Contas: "*Operações e demais atos de gestão do NB até 31/12/2020 (...)*". Como teremos oportunidade de explicar detalhadamente – e foi também salientado no anterior exercício de auditoria –, esse objeto apenas poderia ser legitimamente fixado na medida em que respeitasse a atos de gestão efetuados pelo FdR e por outras entidades públicas competentes relativamente aos ativos abrangidos pelo ACC. Como se constata pelo Relato, o Tribunal de Contas extravasou os seus poderes de controlo e a sua jurisdição.

22. Contudo, e sem prejuízo da presente resposta, não podemos deixar de salientar que o prazo dado ao novobanco para se pronunciar (aqui se incluindo a prorrogação de 5 dias), enquanto interessado neste procedimento, no âmbito das conclusões da auditoria é manifestamente insuficiente para assegurar um efetivo exercício do seu direito de contraditório.
23. Apesar de o Plenário da 2ª Seção ter aprovado o Plano de Auditoria à gestão do Novobanco com Financiamento Público em 30 de setembro de 2021, comunicado ao novobanco a 4 de outubro de 2021, a verdade é que, desde 3 de julho de 2021, foi sendo solicitada informação ao novobanco e foram realizadas reuniões técnicas com as equipas do Tribunal de Contas. Nesse contexto, tendo a auditoria sido realizada durante cerca de 10 meses, o prazo de 15 dias dados ao novobanco para se pronunciar não pode deixar de se considerar como manifestamente desproporcional e passível de comprometer a efetividade do exercício do seu direito.

a. Observações quanto às condicionantes identificadas no Relato

24. No Relato o Tribunal de Contas identifica a existência de "Condicionantes" à informação prestada pelo Novo Banco, referindo a alegação frequente do novobanco de que a informação solicitada extravasava o objeto da auditoria, bem como a sua "prestação incompleta ou intempestiva (com necessidade recorrente de insistência, esclarecimento ou obtenção através de outras fontes)".
25. No que ao novobanco diz respeito, esta afirmação é errada e suscetível de induzir em erro os utilizadores do Relato e deve, nessa medida, ser corrigida.
26. O novobanco não pode, sem mais, aceitar estas referências, sobretudo tendo em consideração toda a colaboração prestada, neste e no anterior exercício de auditoria, com permanente disponibilidade das equipas técnicas internas para reuniões (presenciais e virtuais) e prestação de esclarecimentos. Esta postura de colaboração e transparência tem pautado a atuação do novobanco no âmbito das inúmeras e diversas iniciativas de escrutínio público nos últimos anos.
27. Contudo, a postura colaborativa do novobanco está necessariamente limitada pelo princípio da legalidade, o que determina que os pedidos efetuados pelo Tribunal de Contas que extravasem o âmbito das suas competências ter-se-ão por ilegítimos e, nessa medida, o novobanco tem limitações à disponibilização da informação solicitada, a que acrescem limitações decorrentes do regime de sigilo bancário a que o novobanco está, como não podia deixar de ser, vinculado, e que a lei não excecionou no que respeita ao Tribunal de Contas. Conforme será referido adiante, o novobanco, consciente da importância do exercício de auditoria do Tribunal de Contas, sobretudo tendo em consideração que o mesmo resulta de uma iniciativa parlamentar, teve particular diligência na avaliação dos limites legais que

deveriam nortear a sua atuação e a conseqüente disponibilização de informação, tendo para o efeito solicitado parecer jurídico a um reputado professor de direito que se junta em anexo à presente pronúncia.

28. Refutamos, por último, e em absoluto, as alegações de intempestividade na prestação de informação. A informação foi disponibilizada nos prazos concedidos – muitas das vezes, diga-se, extremamente curtos –, procedeu-se ao envio da informação solicitada dentro dos limites legais aplicáveis e, bem assim, de informação adicional que, no seu entender, permitiria um melhor enquadramento dos diversos temas objeto da auditoria e, sempre que os pedidos não eram claros ou perceptíveis, foram solicitados os esclarecimentos considerados necessários, como não poderia deixar de ser, para que as respostas fossem cabais e completas. Apenas com profunda perplexidade se pode compreender que pedidos de clarificação - que ademais foram sempre satisfeitos - determinem a existência de condicionantes no Relato.

C. ÂMBITO OBJETIVO E SUBJETIVO DA AUDITORIA, JURISDIÇÃO E PODERES DE CONTROLO DO TRIBUNAL DE CONTAS

a. Ausência de jurisdição e de poderes de auditoria do TdC para realização de uma auditoria ao novobanco com o objeto e os objetivos da presente auditoria

29. O novobanco não pode deixar de tecer algumas considerações acerca de aspetos do âmbito subjetivo e objetivo da auditoria que se entende não estarem devidamente acautelados no Relato. É este o propósito dos pontos seguintes.
30. Em abstrato, a possibilidade de a Assembleia da República solicitar a realização da presente auditoria ao TdC resulta do artigo 71.º, n.º 3, da LEO, aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, também não suscitando dúvidas, à luz do artigo 3.º da LOPTC, que estão sujeitos à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do TdC, o BdP e o FdR, enquanto pessoas coletivas de direito público (com as exceções previstas no artigo 54.º, 6, 7 da Lei Orgânica do Banco de Portugal).
31. Já a sujeição à jurisdição e aos poderes de auditoria do TdC do novobanco se afigura, no mínimo, muito mais duvidosa.
32. Com efeito, e por um lado, como é do conhecimento geral, o novobanco é hoje uma sociedade comercial de capital maioritariamente privado, sendo detido em 75% pela Nani Holdings, S.G.P.S., S.A., 23,44% pelo FdR e 1,56% pelo Estado Português, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças. Apesar desta participação pública minoritária, o novobanco não preenche – nem nunca preencheu – nenhum dos critérios estabelecidos pelos artigos 5.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, para ser qualificado

como empresa pública. Assim, não existindo qualquer influência dominante, direta ou indireta, do Estado ou de outros entes públicos, o novobanco poderia ser, por hipótese, uma mera empresa participada, na aceção do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, o que, aliás, mesmo assim não se aceita, por não estarem reunidas as condições para que as participações públicas no seu capital social possam ser consideradas como permanentes, nos termos do n.º 2 da disposição acabada de citar³.

33. Além disto, e como é evidente, o novobanco não exerce, ainda que por concessão ou devolução de poderes, ou a qualquer outro título, qualquer função administrativa. Está, portanto, afastada a aplicação do artigo 2.º, 2, b) LOPTC.
34. Por outro lado, o FdR é uma pessoa coletiva que, apesar de formalmente pública (artigo. 153.º-B RGICSF), é integralmente financiada por contribuições privadas, maioritariamente das instituições nele participantes (artigo 153.º-F RGICSF). Esta circunstância de o FdR ser financiado em exclusivo através do sistema bancário torna altamente discutível a natureza pública dos recursos através dos quais aquela entidade efetua pagamentos ao novobanco ao abrigo do ACC. Assim, como se lê no parecer do Prof. Doutor Paulo Otero que se junta à presente pronúncia:

«A lei consagra, a propósito do Fundo de Resolução, uma dissociação entre a natureza pública da entidade e das suas atribuições e, por outro lado, fruto de uma desresponsabilização financeira do Estado pelos efeitos das medidas de resolução tomadas pelo Banco de Portugal, nos termos da vontade legislativa do Estado subjacente ao RGICSF, a base financeira privada que sustenta o Fundo de Resolução. Pode dizer-se, num certo sentido, que o Fundo de Resolução é uma entidade que executa medidas de resolução que têm natureza pública, mas cujos efeitos financeiros foram objeto de privatização.

Independentemente das dúvidas de constitucionalidade que um tal regime pode suscitar, a obrigatoriedade da participação das instituições financeiras no Fundo de Resolução torna-se, deste modo, uma forma eufemística de responsabilização financeira de tais instituições pelos efeitos das medidas de resolução adotadas pelo Banco de Portugal: o Estado, por via legislativa, descentralizou no Banco de Portugal a competência decisória em matéria de medidas de resolução, desresponsabilizando-se administrativa e financeiramente da decisão, e resolveu remeter para as instituições integrantes do Fundo de Resolução a responsabilidade pelos efeitos financeiros de tais decisões»⁴.

³ Com efeito, basta analisar os documentos contratuais para se compreender que tal participação tem uma natureza estritamente financeira, constituindo, na prática, uma forma, aliás perfeitamente legítima, de o FdR poder vir a beneficiar de vantagens na eventual venda ou através de uma distribuição de dividendos, a qual está contratualmente vedada enquanto o ACC se mantiver em vigor. Este *upside* do FdR na alineação futura da sua participação tem sido omitido em todas as análises sobre a salvaguarda do interesse público relativas ao processo de venda do Novo Banco; contudo, apesar de não ser contemporânea do presente exercício de auditoria, não poderá nem deverá ser desconsiderada.

⁴ Parecer, pág. 19-20.

35. Ora, estipulando o artigo 3.º, 2 LOPTC, na sua versão atual, que estão sujeitas à jurisdição e ao controlo financeiro do Tribunal de Contas «*as entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos*», e que tais poderes estão em qualquer caso limitados à «*medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos*», não parece existir qualquer jurisdição ou poderes do TdC sobre a aplicação dos fundos em questão.
36. Deste modo, e como já manifestado anteriormente, o novobanco reforça considerar evidente que uma auditoria sobre a salvaguarda do interesse público no financiamento do novobanco com fundos provenientes do FdR e pagos ao abrigo do ACC só poderia incidir subjetivamente sobre o próprio FdR, sendo qualquer intervenção do novobanco nessa auditoria seria justificada apenas pelo cumprimento do dever de coadjuvação de todas as entidades públicas e privadas ao Tribunal de Contas, nos termos do artigo 10.º LOPTC.
37. Aliás, em comunicação do Tribunal de Contas de 28 de Outubro de 2021, não obstante se referir que «*nos termos da alínea g) do artigo 5.º da LOPTC, compete ao Tribunal de Contas realizar por iniciativa própria ou a solicitação da Assembleia da República ou do Governo, auditorias às entidades a que se refere o artigo 2.º (nas quais se incluem Banco de Portugal, Fundo de Resolução e Novo Banco)*» (destaque acrescentado), o Tribunal de Contas invocou como fundamento da solicitação de informações ao novobanco o dever de coadjuvação que lhe é devido por todas as entidades públicas e privadas, nos termos do artigo 10.º da referida LOPTC, o qual não está pensado para as entidades sobre as quais incidem os poderes de controlo do Tribunal de Contas.
38. Em todo o caso sempre se diga que, mesmo quando assim não se entendesse, por se considerar que a mera natureza formalmente pública dos fundos em questão, resultante da qualidade de pessoa coletiva pública do FdR, justificaria a jurisdição e os poderes de controlo do TdC, a verdade é que o alcance e a utilidade da presente auditoria sempre ficariam, parece, bastante diminuídos, pois se aqueles pagamentos saem efetivamente de cofres públicos, não é menos certo que aqueles que os custeiam ou custearão, à luz da lei, não são os contribuintes, mas sim as entidades integrantes do sistema financeiro nacional.
39. Aliás, em reforço desta conclusão, é importante notar que o valor pago ao novobanco ao abrigo do ACC relativamente ao exercício fiscal de 2020, em exame, foi, na realidade, financiado no seu todo por instituições financeiras nacionais e não pelo Estado Português, tal como consta na Resolução do Conselho Ministros n.º 63-A/2021, de 27 de maio (referenciada pelo próprio TdC no seu Relato), na qual se lê que «*Os custos dos financiamentos contraídos pelo Fundo de Resolução (perante o Estado e perante os bancos) continuarão a ser suportados exclusivamente pelas receitas periódicas do Fundo de Resolução, que correspondem a contribuições pagas pelo setor bancário*».

b. Limitações constitucionais à jurisdição e aos poderes do TdC das entidades previstas no artigo 2.º, n.º 3 LOPTC

40. Mesmo admitindo, sem conceder, a admissibilidade de uma auditoria ao novobanco com o objeto e os objetivos definidos, o novobanco considera que a extensão da presente auditoria exorbitaria daquilo que é permitido pelo artigo 2.º, 3 LOPTC.
41. Como já tinha sido referido no contexto da auditoria do Tribunal de Contas que deu origem ao Relato 7/2021 – 2ª Secção, é entendimento firme do novobanco que a sua sujeição à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do TdC, nos termos do artigo 2.º, 3 LOPTC, não pode ser equacionada nos mesmos termos que a sujeição de outras entidades, designadamente públicas, à mesma jurisdição e aos mesmos poderes.
42. Com efeito, como acima já se referiu e demonstrou, o novobanco é uma sociedade comercial de capitais maioritariamente privados e não sujeita à influência dominante, direta ou indireta, de qualquer entidade pública.
43. Ora, como bem salienta o Prof. Doutor Paulo Otero, no já referido parecer, tal deve ter importantes consequências, relevantes para a delimitação da presente auditoria, a saber:

«O Novo Banco, S.A., deve ser configurado e tratado pelo ordenamento jurídico como empresa privada integrante do setor privado dos meios de produção, gozando de todas as inerentes posições jusfundamentais garantidas pela Constituição às entidades societárias privadas:

(i) O Novo Banco, S.A., é titular de direitos, liberdades e garantias (substantivos, procedimentais e contenciosos) oponíveis a quaisquer intervenções abusivas do poder Público na sua esfera jurídica patrimonial e de gestão empresarial privada;

(ii) O Novo Banco, S.A., goza, designadamente, dos direitos fundamentais de propriedade privada e de iniciativa económica privada, assim como da liberdade de associação e seus corolários a liberdade de auto-organização, a liberdade de autogoverno e a liberdade de autogestão.

Aqui reside o quadro de referência do estatuto jurídico do Novo Banco, S.A., assumindo natureza vinculativa para todas as entidades públicas».

44. Entre as entidades públicas vinculadas e limitadas pelos direitos fundamentais do novobanco encontra-se o próprio TdC. E, em consequência disto, ao contrário do que sucede com as entidades do sector público sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo do mesmo tribunal, a titularidade de direitos fundamentais pelo novobanco envolve a sua proteção por

«um princípio de intervenção estatal mínima» em virtude do qual «qualquer intervenção do Estado deve sempre obedecer aos princípios da tipicidade e da necessidade».

45. Estes princípios, entendidos como limites à auditoria do Tribunal de Contas estão claramente identificados nas conclusões do parecer do Prof. Doutor Paulo Otero, que se transcrevem:

12) *A jurisdição e o controlo financeiro do Tribunal de Contas aos dinheiros ou outros valores públicos aplicados por entidades privadas, devendo sempre pautar-se pelo respeito dos direitos fundamentais de tais entidades, num contexto de afirmação de um princípio de intervenção estatal mínima, justifica que a conduta do Tribunal de Contas obedeça a um princípio da necessidade - esse é o sentido do artigo 2.º, n.º 3, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas; (sublinhado nosso)*

13) *Sob pena de uma atuação ultra vires e, deste modo, fora da sua jurisdição, a intervenção do Tribunal de Contas sobre a aplicação de dinheiros ou outros valores públicos por entidades privadas, fazendo-se à luz de um postulado de necessidade, (i) não pode proceder ao controlo financeiro sobre as restantes áreas decisórias ou movimentos financeiros de tais entidades, (ii) nem emitir juízos de mérito, em termos de conveniência e oportunidade política da decisão ou da sua execução, (iii) tal como lhe está vedada a utilização de instrumentos de controlo que se mostrem desadequados, inidóneos ou inapropriados ao fim legalmente determinado; (sublinhado nosso).*

46. Estes postulados encontram, como se refere, acolhimento expresso no já citado artigo 3.º, 2 LOPTC, o qual, em contraste com as demais previsões nele contidas, limita a jurisdição e os poderes de controlo do TdC sobre as entidades nele previstas àquela que seja a «medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação» dos fundos públicos, *in casu*, admita-se sem conceder, os fundos pagos pelo FdR ao abrigo do ACC.
47. Nestes termos, e como parece evidente, a jurisdição e os poderes de controlo do Tribunal de Contas sobre o novobanco nunca poderiam incidir sobre a gestão propriamente dita de ativos do novobanco que não estejam abrangidos pelo ACC, não existindo, por maioria de razão, qualquer jurisdição ou poder de controlo do Tribunal de Contas sobre a gestão dos demais ativos do novobanco, mas apenas, como o artigo 2.º, 3 LOPTC aliás expressamente também refere, sobre «a aplicação» pelo novobanco dos fundos recebidos.
48. Ora, a aplicação que pelo novobanco é dada a tais fundos recebidos do FdR ao abrigo do ACC é transparente: tal como previsto no próprio ACC, eles destinam-se a cobrir o défice de capital uma vez verificadas perdas nos ativos cobertos pelo mecanismo de

compensação por ele instituído. É importante sublinhar que os fundos recebidos têm uma – e uma só – utilização: a consideração dos mesmos para efeitos dos rácios de capital do novobanco. Não há, no ACC, qualquer outra vinculação do novobanco quanto ao destino a dar aos fundos recebidos.

49. Tendo em conta o que se afirma, não pode o novobanco deixar de considerar que o Relato de auditoria, ao entrar na apreciação de puros atos de gestão do novobanco, nem sequer limitados aos ativos ACC, vai muito além do que seria legal e constitucionalmente admissível.

c. Gestão do novobanco e interesse público

i. Considerações gerais

50. Enquanto na auditoria que deu origem ao Relato 7/2021 - 2.ª Secção se pressupôs, corretamente, que um juízo sobre se o financiamento do novobanco pelo FdR tinha salvaguardado o interesse público exigia um exame das entidades públicas (Estado Português, FdR, BdP) legitimadas para a definição e prossecução desse interesse público, o Relato em apreço parece assumir pressupostos radicalmente diferentes.
51. Com efeito, logo no seu subtítulo, o Relato inclui como pergunta se a gestão do novobanco "*salvaguarda o interesse público*".
52. A delimitação do objeto da auditoria, tal como acima transcrita, repete o mesmo propósito de "*avaliar se a gestão do NB com financiamento público salvaguardou o interesse público*", vinculando tal salvaguarda a uma suposta otimização do recurso a tal financiamento por parte do próprio novobanco através da sua gestão, designadamente, por exemplo, da "*venda de ativos sem prejudicar o balanço do banco (sem perdas)*".
53. E as recomendações formuladas contêm explicitamente juízos de desvalor a respeito de supostas desconformidades diretas entre o interesse público e a gestão do novobanco, como quando se aponta a suposta "*incapacidade do NB*" ou mesmo o "*não ter o propósito*" de "*gerar com a sua atividade níveis de capital adequados à cobertura dos seus riscos*" e ao não acionamento do ACC, quando se aponta que "*em 2018 e 2019, o novobanco vendeu ativos com desconto de 75% face ao valor nominal ou valor contabilístico bruto e de 35% face ao valor contabilístico líquido de imparidades*", em suposto desvio a um também suposto "*princípio da minimização das perdas / maximização do valor dos ativos*", ou quando se apontam supostas "*práticas que, sendo evitáveis pela gestão do NB, oneraram o financiamento público*".
54. Todos estes aspetos, entre outros que serão pormenorizados abaixo, assumem a existência, na esfera do novobanco, de um dever jurídico de positivamente adequar a sua gestão ao

interesse público, que, no Relato, surge axiomáticamente identificado com a minimização do financiamento público.

55. Ora, na linha do que tem vindo a sustentar nas suas anteriores intervenções no presente procedimento de auditoria, o novobanco entende o seguinte:
56. Não é possível sindicar a atuação das entidades públicas e privadas envolvidas na resolução do antigo BES e nos acontecimentos dela decorrentes por apelo a interesses públicos arbitrariamente identificados e interpretados em abstrato. Antes, há que partir dos interesses públicos definidos na lei que regula a resolução bancária e os passos que lhe são subsequentes, a qual define como cardinais os interesses públicos na estabilidade do sistema financeiro, implicitamente com prevalência sobre os não negligenciáveis interesses públicos na contenção da despesa pública, bem como dos termos em que as entidades públicas, nacionais e europeias, com competências na matéria interpretaram, ponderaram e concretizaram, com enorme margem de livre de decisão, aqueles interesses públicos.
57. No quadro e na sequência da resolução do BES, o Estado Português, através do Governo, e o BdP, bem como a Comissão Europeia, interpretaram os interesses públicos na estabilidade do sistema financeiro nacional no sentido de se justificar a aplicação de uma determinada medida de resolução que consistia, num primeiro momento, na criação de uma instituição de transição para a qual foi transferida a atividade e a generalidade dos ativos e passivos da instituição resolvida (BES) para, num segundo momento, em execução da medida de resolução e tendo presentes as finalidades e o interesse público subjacentes à mesma, não a pura e simples liquidação daquela instituição, mas a sua continuidade por tempo indeterminado enquanto banco privado, implicando isto, alienar as participações sociais transitariamente detidas por entes públicos.
58. Em coerência com isto, o novobanco é uma sociedade comercial de direito privado, sujeita aos regimes jurídicos aplicáveis às sociedades comerciais em geral e às instituições de crédito em particular, que a vinculam à prossecução do seu objeto social no melhor interesse dos acionistas e de todos os seus *stakeholders* e no respeito dos limites externos de carácter regulatório previstos na lei, não estando, portanto, como a generalidade das entidades públicas, positivamente adstrito à prossecução ou sequer à salvaguarda de interesses públicos, sejam eles quais forem.
59. No contexto da operação de venda da maioria do capital social do novobanco enquanto fase última da medida de resolução aplicada, o Estado Português, em articulação com a Comissão Europeia e através do FdR, cristalizou a sua interpretação, ponderação e concretização dos interesses públicos envolvidos no ACC que veio a ser celebrado entre o FdR e o novobanco, o qual constitui essencialmente um mecanismo de compensação, pelo primeiro, de perdas expectáveis num conjunto predeterminado de ativos, que

antecipadamente se previa nunca conseguirem ser cobertos com os níveis de capitais que o novobanco seria capaz de gerar com a sua atividade, mediante a verificação de condições também predeterminadas, precisamente em vista da proteção dos interesses públicos considerados relevantes. Ou seja, mais uma vez, tais interesses públicos surgem não como objetivo da gestão do novobanco, mas apenas como eventuais limites externos dessa mesma gestão.

60. Ainda assim, quando e na medida do possível, o novobanco não deixou de conjugar os seus deveres fiduciários com o que lhe parece ser a salvaguarda do interesse público.
61. E fê-lo, nomeadamente nas seguintes situações: (i) na redução do valor de imparidade previsto nos compromissos da Decisão CE, de EUR 1,5 biliões para EUR 1,35 biliões, de que foi dada nota ao Tribunal de Contas; (ii) na definição e prossecução de uma estratégia de desinvestimento de ativos não produtivos, assente preferencialmente em vendas de ativos e não na constituição de provisões, que teria como efeito imediato o agravamento de RWAs, sem que os eventuais impactos positivos da sua libertação futura fossem também em benefício do FdR; e (iii) na adoção de uma política de desinvestimento rigorosa que se cumpriu sem desvios, independentemente da taxa de juro de 2% estabelecida no ACC sobre o valor dos ativos protegidos o que, em face do contexto de descida das taxas de juro, poderia ter justificado a manutenção destes ativos em carteira, em benefício de todos os acionistas.
62. Em virtude de tudo isto, eventuais violações da salvaguarda dos interesses públicos envolvidos apenas podem ser assacadas ao Estado Português, ao BdP e / ou ao FdR aquando da definição do modelo de venda, em especial quanto à estrutura, funcionamento e conteúdo do ACC ou ao exercício dos poderes que este lhe confere e nunca à gestão do novobanco, e, além disto, sob pena de violação do princípio de separação de poderes, apenas na medida em que a interpretação, ponderação e concretização de tais interesses públicos pelas entidades referidas exorbitasse a esfera da respetiva competência ou a larguíssima margem de livre decisão de que dispõem na matéria.

ii. Resolução bancária, criação do novobanco e interesse público na estabilidade do sistema financeiro nacional

63. Interesses públicos são necessidades coletivas cuja satisfação é assumida pela comunidade política através dos seus órgãos públicos. São patentes a pluralidade potencialmente infinita e a complexidade destes interesses bem como das dificuldades que suscitam.
64. Diversos interesses públicos podem justificar ou mesmo reclamar diversas atuações públicas. Qualquer atuação pública é, em abstrato, passível de se ligar e de afetar diversos interesses públicos. Os interesses públicos comportam, portanto, pretensões potencialmente

conflitantes entre si, o que torna impossível a satisfação simultânea e integral de todos os interesses públicos. Torna-se, portanto, necessária a adoção de decisões públicas que, numa sucessão lógica, identifiquem, selecionem, priorizem, ponderem, interpretem e concretizem os interesses públicos a prosseguir em cada momento.

65. Por força de exigências elementares de legitimidade democrática, estes aspetos devem, no essencial, ser primariamente definidos pelo legislador. E, por força de exigências elementares postas pelo princípio da separação de poderes, salvo com fundamento em inconstitucionalidade, nem os tribunais nem a administração pública podem questionar a definição primária dos interesses públicos pelo legislador, nem tão-pouco podem os tribunais censurar as escolhas administrativas formuladas no âmbito da liberdade de decisão que aquele deixe à administração pública na concretização de tais interesses.
66. Daqui decorre a impossibilidade, ou, ao menos, a ilegitimidade de se sindicarem a atuação de quaisquer entes jurídicos – em especial, os de natureza privada – na base de considerações acerca da sua suposta desconformidade com interesses públicos identificados em abstrato, *a posteriori* e de forma mais ou menos arbitrária. Isto aplica-se, evidentemente, à situação em apreço.
67. A criação do novobanco não se deu num vácuo, nem sequer em circunstâncias que possam considerar-se como correntes. Como é do conhecimento público, a origem imediata do novobanco está na medida de resolução que o Conselho de Administração do BdP deliberou, no dia 3 de agosto de 2014, aplicar ao BES pela qual a generalidade da atividade e do património daquele banco foi transferida, de forma imediata e definitiva, para o novobanco, que então foi criado.
68. A resolução do BES também esteve longe de ocorrer num vazio legislativo, antes tendo sido adotada no quadro do Título VIII do RGICSF, na versão então vigente. De acordo com os pressupostos acima firmados, é, portanto, e em primeiro lugar, neste diploma que se deve procurar identificar os interesses públicos relevados pelo legislador como devendo ser prosseguidos e salvaguardados no quadro das medidas de resolução bancária.
69. Ora, no artigo 139.º, 1 RGICSF determina-se, de forma bem clara, que os interesses públicos que legalmente devem subjazer às medidas de intervenção corretiva, administração provisória e resolução estabelecidas no referido Título VIII são aqueles na «*salvaguarda da solidez financeira da instituição de crédito, dos interesses dos depositantes ou da estabilidade do sistema financeiro*». O n.º 2 do mesmo artigo reforça a ideia, ao determinar que «*a aplicação das medidas previstas no presente título está sujeita aos princípios da adequação e da proporcionalidade, tendo em conta o risco ou o grau de incumprimento, por parte da instituição de crédito, das regras legais e regulamentares que disciplinam a sua*

atividade, bem como a gravidade das respetivas consequências na solidez financeira da instituição em causa, nos interesses dos depositantes ou na estabilidade do sistema financeiro». E não parece passível de gerar dúvidas que são os mesmos interesses que devem ser ponderados aquando da seleção discricionária pelo BdP entre as opções da resolução ou da liquidação da instituição de crédito em questão (artigo 144.º RGICSF).

70. Como é evidente, nada disto significa que, por força do RGICSF, os interesses públicos acabados de identificar devam ou possam justificar a integral postergação dos relevantes interesses públicos na contenção da despesa pública.
71. Todavia, e desde logo, este é um problema que o RGICSF resolve preemptivamente ao atribuir o financiamento do sistema de resolução bancária ao FdR, que, como acima já se referiu, é uma pessoa coletiva que, apesar de formalmente pública, é integralmente financiada por contribuições privadas, maioritariamente das instituições nele participantes, portanto beneficiárias últimas da consecução das finalidades de estabilidade do sistema financeiro subjacentes a qualquer medida de resolução, e na qual a salvaguarda do interesse público é assegurada por uma comissão diretiva cujos membros são na sua totalidade designados pelo Estado Português e pelo BdP (artigo 153.º-E RGICSF).
72. Acresce a isto que a seleção prioritária dos interesses públicos na solidez financeira da instituição resultante da medida de resolução, nos interesses dos depositantes e na estabilidade do sistema financeiro sobre outros interesses públicos com eles potencialmente conflitantes, como o interesse público na contenção da despesa pública, que significativamente o RGICSF não refere por uma única vez neste contexto, traduz uma opção que não pode deixar de se considerar consciente e intencional do legislador.
73. Com efeito, pressupondo a resolução bancária uma perda de solidez da instituição de crédito resolvida e riscos para os interesses dos depositantes e outros clientes, uma e outros necessariamente significativos, sob pena de desnecessidade da intervenção pública, é evidente que a medida adotada pode envolver custos, cuja distribuição está largamente na opção do legislador, não podendo de forma alguma excluir-se em abstrato que eles venham a ser suportados pelo erário público.
74. Ou seja, a existência de despesa, eventualmente pública, é inerente à prioritização dos interesses públicos na solidez financeira da instituição resultante da medida de resolução, nos interesses dos depositantes e outros clientes na estabilidade do sistema financeiro nacional sobre outros interesses públicos, incluindo aquele na contenção da despesa pública.

75. Em coerência com o que acima se afirmou, efetivamente, a medida de resolução aplicada pelo Conselho de Administração do BdP ao BES em 3 de agosto de 2014 foi apresentada e justificada como aquela que *«garante a continuidade da atividade da instituição e (...) a que melhor protege os depositantes e demais clientes da instituição e a estabilidade financeira»*, tendo ainda ficado claro que *«em consonância com o normativo comunitário, a capitalização do Novo Banco é assegurada pelo Fundo de Resolução, suportado pelo sector financeiro, e as perdas relacionadas com os ativos problemáticos serão suportadas pelos acionistas e credores subordinados do Banco Espírito Santo, S.A.. Tal significa que esta operação não envolve custos para o erário público»*⁵.
76. Além disto, e conforme referido, a ponderação, por parte das entidades públicas envolvidas, dos interesses públicos a salvaguardar não se esgotou, naturalmente, na aplicação da medida de resolução do BES, estendendo-se também ao processo de venda do novobanco e à consequente definição da estrutura e do modelo de venda acordado entre o comprador e os diversos entes públicos envolvidos.
77. Este aspeto é particularmente relevante, na medida em que o interesse público subjacente à venda do novobanco e a consequente cessação do seu estatuto de banco de transição determinaram uma avaliação das diversas alternativas existentes à data e a consideração do ACC como um elemento essencial para assegurar a viabilidade do novobanco e, assim, preservar a estabilidade do sistema financeiro.
78. Tal é afirmado, de forma inequívoca, na Resolução do Conselho Ministros n.º 63-A/2021, de 27 de maio, na qual se pode ler: **«A celebração do Acordo de Capitalização Contingente [...] [é] uma condição essencial para assegurar a Operação de Venda, que, mesmo atendendo aos condicionalismos e considerando as alternativas existentes, mostrou ser a solução que possibilitou minimizar os impactos nas contas públicas e preservar a estabilidade financeira, assegurando a confiança dos depositantes e, ainda, melhorando a perceção internacional sobre a globalidade do nosso sistema financeiro»** (sublinhado nosso).

iii. O interesse público subjacente aos compromissos assumidos pelo Estado Português perante a Comissão Europeia no contexto da venda da maioria do capital do novobanco

79. É igualmente imprescindível equacionar a avaliação da salvaguarda do interesse público no contexto dos compromissos assumidos pelo Estado Português perante a Direcção-Geral de Concorrência e da decisão desta em 11 de outubro de 2017, no processo de auxílios de estado n.º SA.49275 (2017/N) relativamente à venda de uma participação maioritária do

⁵ Comunicado do Banco de Portugal sobre a aplicação de medida de resolução ao Banco Espírito Santo, S.A., de 3 de Agosto de 2014, disponível em <https://www.bportugal.pt/comunicado/comunicado-do-banco-de-portugal-sobre-aplicacao-de-medida-de-resolucao-ao-banco-espirito>, consultado em 11.05.2022.

capital social do novobanco, os quais precisamente traduzem uma determinada interpretação acerca do melhor modo de prossecução dos interesses públicos em presença, formulada ao abrigo de largos poderes discricionários, e da qual não mais se poderá abstrair.

80. Ora, a ponderação de interesses, entre os quais os relevantes interesses públicos, efetuada pelas diversas entidades, nacionais e europeias, que precedeu a decisão de venda de 75% do capital social do novobanco e de celebração do ACC enquanto condição essencial dessa operação, ditou, precisamente, um conjunto de regras de atuação e metas de desinvestimento e uma drástica limitação dos poderes de intervenção públicos sobre o novobanco, inclusivamente levando à alteração dos documentos contratuais inicialmente consensualizados.
81. Esta limitação incluiu, designadamente, a exclusão, na esfera de quaisquer entidades públicas, do poder de nomeação de membros para o Conselho Geral e de Supervisão ou para o Conselho de Administração Executivo do novobanco, o qual, inclusivamente, resultaria da aplicação supletiva da lei comercial geral, bem como o afastamento de toda e qualquer outra intervenção do FdR na gestão do novobanco.
82. Isto resulta claro da Decisão CE, na qual se refere expressamente que a contrapartida da renúncia pela República Portuguesa dos direitos sociais do FdR (incluindo a ausência de representação no Conselho de Administração Executivo e no Conselho Geral e de Supervisão do novobanco) é constituída pela parcela diferida do preço de venda, como se a venda em 2017 tivesse abrangido 100% do capital social (só assim se tendo dado por cumprido o compromisso de venda de 100% anteriormente assumido pelo Estado). Neste sentido, pode ler-se o seguinte na Decisão CE:
- *"the seller retains however some control over the work-out of those assets that are covered by the CCA until the Governance Exchange Date. **This does not impact on the course of the business of the bank**" (nota de rodapé 71).*
 - *"(...) Portugal has committed that the Resolution Fund shall not exercise any of the voting rights corresponding to the 25% of the ordinary shares of Novo Banco that will remain in its possession and that such rights shall be irrevocably waived. Also, the Resolution Fund shall not appoint any members to the General and Supervisory Board or to the Executive Board of Directors or any other governing body of Novo Banco" (§203).*
 - *"Therefore, the Commission concludes that the Resolution Fund is in practice waiving all non-economic benefits from its shareholding, in particular any rights to take part in the control of the bank's direction of business, so that the Bank's activity will unfold in the same manner as if 100% of its shares had been sold to the acquirer. In such a situation, the 25% shareholding by the Resolution Fund corresponds to only a participation right in any economic upside of the restructuring of Novo Banco" (§204).*

- *"The fact that the seller cedes any control rights over the Bank's direction of business puts the Commission in a position to find that the sale agreement that has been concluded with Lone Star ensures an outcome equivalent to the sale of all shares of Novo Banco. **On that basis, the remaining 25% shareholding can be considered purely a form of deferred compensation for the seller as part of the overall sale price. (...)**" (§205) (sublinhado nosso e na língua original em virtude de não existir versão oficial portuguesa).*

83. O exame do eventual respeito pelo interesse público no financiamento do novobanco com fundos provenientes do FdR ao abrigo do ACC tem, assim, forçosamente, que considerar o enquadramento fornecido pela Decisão CE, que precisamente pressupôs e envolveu uma ponderação, interpretação e concretização dos interesses públicos a prosseguir.

iv. O novobanco como sociedade comercial de direito privado e vinculação ao interesse público

84. Como é comumente aceite, a prossecução ou a salvaguarda do interesse público são incumbências dos entes públicos e, eventualmente, de entes privados na estrita medida em que tais incumbências lhes sejam cometidas por lei ou ato ou contrato jurídico-públicos que nela se fundem.
85. As escolhas discricionárias formuladas pelas entidades públicas competentes no âmbito e na sequência da resolução do BES na prossecução dos interesses públicos em presença, nomeadamente aqueles na salvaguarda dos interesses dos depositantes e na estabilidade do sistema financeiro, tal como interpretados, ponderados e concretizados pelas mesmas entidades, têm consequências relevantes para estes efeitos.
86. Como resulta do ponto anterior e é do conhecimento geral, tais escolhas foram no sentido da aplicação de uma determinada medida de resolução que consistia, num primeiro momento, na criação de uma instituição de transição para a qual foi transferida a atividade e a generalidade dos ativos e passivos da instituição resolvida (BES) para, num segundo momento, em execução da medida de resolução e tendo presentes as finalidades e o interesse público subjacente à mesma, alienar das participações sociais transitoriamente detidas por entes públicos, em vez de se proceder à sua liquidação. Concretamente, quanto ao novobanco, esta opção pressupunha por um lado, a sua continuidade por tempo indeterminado e, por outro lado, a sua continuidade enquanto banco privado, assumindo-se, por isso, que a detenção do seu controlo societário pelo FdR seria transitória e apenas enquanto não se consumasse a transmissão das participações sociais relevantes para uma entidade do sector privado, com a conseqüente cessação do estatuto de banco de transição.

87. Tendo esta transmissão ocorrido, o novobanco é, hoje, como acima referido e demonstrado, uma pura sociedade comercial de direito privado, não sujeita à influência de qualquer entidade pública e por isso integrada de pleno no sector privado.
88. Nestes termos, é imperioso concluir que o novobanco não tem, constitucional e legalmente, qualquer obrigação de prossecução ou, sequer, de salvaguarda do interesse público.
89. O facto de o FdR, que é uma entidade pública, deter uma parte minoritária do capital do novobanco não obsta a esta conclusão, porquanto, enquanto sociedade comercial, o novo banco está vinculado a prosseguir o interesse social, salvaguardando os interesses de todos os seus *stakeholders*, não podendo este ser instrumentalizado aos interesses dos sócios, ademais minoritários.
90. Além disto, o novobanco não estaria sequer em condições de prosseguir ou salvaguardar quaisquer interesses públicos a cargo daquele seu acionista, porquanto apenas se encontra legal e estatutariamente habilitado a atuar no exercício de uma capacidade jurídica de direito privado, ao abrigo de normas de direito civil, comercial e bancário, não estando nem podendo estar, portanto, investido de qualquer dos poderes de autoridade ou sujeito a quaisquer das limitações especiais que para tal seriam necessários.
91. Antes, enquanto entidade privada e instituição financeira e de crédito que é, o novobanco prossegue e administra exclusivamente – repete-se – o seu interesse social, no qual se compreende a maximização das vantagens para os seus *stakeholders*, que são, além dos seus acionistas, também os seus depositantes, bem como os seus demais clientes, trabalhadores e credores, sem qualquer ordem de prioridade entre si. São estes e apenas os interesses destes sujeitos que o novobanco e, conseqüentemente, a sua gestão, podem, legal e estatutariamente, prosseguir e salvaguardar.
92. Isto não quer dizer, naturalmente, que o novobanco não tenha, em alguma medida, que respeitar o interesse público. Simplesmente, este respeito pelo interesse público impõe-se-lhe nos mesmos que valem, em geral, para qualquer entidade privada (sendo aliás evidente que os atos analisados pelo TdC no presente procedimento de auditoria não se distinguem substancialmente daqueles que são correntes na gestão de todos os bancos portugueses).
93. Assim, em primeiro lugar, para a atuação do novobanco o interesse público constitui um limite externo e não uma finalidade pela qual tenha positivamente que se orientar; e, em segundo lugar, os termos em que o novobanco se encontra limitado pelo interesse público têm necessariamente que estar definidos por lei ou ser estabelecidos por ato ou contrato nela fundados, pois constituem restrições da sua liberdade de empresa constitucionalmente garantida como direito fundamental análogo aos direitos, liberdades e garantias (artigo 61.º,

1 e 17.º da Constituição da República Portuguesa, "CRP") e tal intervenção legal é constitucionalmente garantida para qualquer restrição daqueles mesmos direitos (artigo 18.º, 1 CRP).

94. Nestes termos, além dos limites ditados pelo interesse público que constam das leis gerais e das leis relativas às sociedades comerciais, o novobanco, enquanto instituição de crédito, está sujeito àqueles limites resultantes da legislação europeia e nacional que disciplina os sectores bancário e financeiro. Em particular, na sua qualidade de entidade supervisionada significativa, na aceção do ponto 16) do artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 468/2014, do Banco Central Europeu, de 16 de Abril de 2014, o novobanco está sujeito ao Mecanismo Único de Supervisão, que lhe impõe relevantes deveres regulatórios destinados a salvaguardar os interesses públicos na solidez e na estabilidade do sistema financeiro, por cujo cumprimento responde perante as autoridades de supervisão competentes, designadamente o Banco Central Europeu ("BCE") e o BdP. Do mesmo modo, no plano do direito nacional, o novobanco rege-se também pelo já mencionado RGICSF.
95. Além disto, o novobanco encontra-se também sujeito ao estipulado no ACC que celebrou com o FdR no quadro da venda de parte do seu capital social pelo Estado Português ao seu atual acionista maioritário e na sequência da instrução vinculativa que recebeu do Banco de Portugal para esse efeito. Nos termos deste acordo – repita-se, desenhado, negociado e acordado no quadro da venda do novobanco e no qual este não teve qualquer intervenção – tendo em vista acautelar os legítimos interesses públicos envolvidos, todos os processos decisórios relativos a ativos abrangidos pelo mecanismo de compensação são acompanhados por uma Comissão de Acompanhamento (Cláusula 22), com a natureza de órgão estatutário, que emite pareceres sobre as propostas de atuação do novobanco formuladas pelo seu Conselho de Administração Executivo, sendo todas as decisões relativas a tais ativos, desde logo aquelas passíveis de originar perdas, tomadas diretamente pelo FdR ou de acordo com as regras de delegação por este definidas, em particular ao abrigo do Acordo de *servicing* celebrado imediatamente após o ACC e ao abrigo da sua Cláusula 13.1, no qual se encontra a disciplina pormenorizada da governação, das tipologias de atos abrangidos e das delegações de poderes admitidas.
96. Aliás, a questão da responsabilidade do FdR na tomada de decisões relativas aos ativos abrangidos pelo ACC face ao modelo de governação acordado e que permite, a cada momento, que o FdR assegure, na execução do ACC, a salvaguarda do interesse público, é também identificada no parecer do Prof. Paulo Otero, como um limite à jurisdição e poderes de controlo do Tribunal de Contas sobre o novobanco. Pela relevância da relação entre estas questões, transcrevemos as conclusões relevantes:

"14) A ideia de necessidade ou proporcionalidade também se projeta ao nível da determinação do próprio grau de responsabilidade da decisão da entidade privada

quanto à aplicação dos dinheiros e valores públicos: o Tribunal de Contas deve ter presente que, sempre que as decisões da entidade privada auditada sobre a aplicação de dinheiros ou outros valores públicos se encontrarem submetidas a prévia autorização, aprovação ou simples comunicação prévia junto de uma entidade pública, a verdadeira responsabilidade pela decisão financeira encontra-se transferida para a entidade pública que autorizou, aprovou tais aplicações ou, tendo sido informada, não suscitou oposição ou reparos, pois é nela que, por efeito da sua injuntiva intervenção preventiva, se encontra a vontade constituinte e transformadora de meras propostas privadas de aplicação de dinheiros públicos; (sublinhado nosso)

16) A intervenção do Tribunal de Contas no âmbito da auditoria ao Novo Banco, S.A., não pode deixar de respeitar, à luz de parâmetros de necessidade, todas as referidas limitações, sem esquecer que (i) estamos diante de dinheiros públicos em transição para um reembolso privatizado ao Estado e que, (ii) por via das operações realizadas pelo Novo Banco, S.A., sujeitas a intervenção permissiva do Fundo de Resolução, se transfere para esta entidade pública a responsabilidade financeira da decisão envolvendo a utilização de dinheiros e verbas públicas; (sublinhado nosso)

17) O "Acordo de Capitalização Contingente" e o "Contrato de Servicing" evidenciam a centralidade decisória do Fundo de Resolução ao nível das operações referentes aos ativos definidos no "Acordo de Capitalização Contingente", verificando-se que o Novo Banco, S.A., possui apenas um mero poder de propulsão ou iniciativa, formulando propostas de decisão sujeitas a uma intervenção administrativa permissiva do Fundo de Resolução: a vontade constituinte ou substantiva de tais operações encontra-se no Fundo de Resolução;" (sublinhado nosso)

97. Para além dessas decisões, existe ainda um conjunto de direitos atribuídos ao FdR no ACC que reforçam os instrumentos de salvaguarda dos interesses públicos envolvidos, mas que não foram exercidos, a saber, o direito de substituir o novobanco enquanto prestador de serviços de gestão destes ativos (*servicer*) (Cláusula 15 do Acordo de *Servicing*) e o direito a adquirir os ativos abrangidos pelo ACC (Cláusula 18 do ACC).

98. É neste estrito plano que se encontra regulada a limitação do novobanco pelo interesse público. Nem sequer nas propostas relativas à gestão dos ativos cobertos pelo mecanismo de compensação o novobanco se encontra positivamente vinculado à prossecução ou à salvaguarda do interesse público: sem prejuízo do incentivo contratual à gestão daqueles ativos de modo a minimizar as perdas e, portanto, a necessidade de recurso ao mecanismo de compensação (por ex., Cláusula 13.2), o ACC estipula expressamente, aliás por imposição expressa da Comissão Europeia, que o novobanco deve gerir todos os seus ativos "de acordo com as suas políticas e procedimentos de *servicing* [...] sem distinguir entre ativos

CCA, por um lado, e os seus outros ativos materialmente similares àqueles, por outro" (Cláusula 13).

99. Nestes termos, impõe-se concluir que a salvaguarda do interesse público mediante o asseguramento do cumprimento das estipulações do ACC tendo em vista a minimização das perdas na gestão dos ativos abrangidos pelo mecanismo de compensação é matéria da exclusiva responsabilidade do FdR, a exercer nos termos estipulados no ACC e no Acordo de *Servicing*. Por sua vez, a gestão do Novo Banco é privada, sujeita aos deveres fiduciários perante os seus *stakeholders* e balizados pelo interesse público nos precisos termos definidos supra.
100. Ainda assim, quando e na medida do possível, o novobanco não deixou de conjugar os seus deveres fiduciários com o que lhe parece ser a salvaguarda do interesse público.
101. E fê-lo, nomeadamente nas seguintes situações: (i) na redução do valor de imparidade previsto nos compromissos da Decisão CE, de EUR 1,5 biliões para EUR 1,35 biliões, de que foi dada nota ao Tribunal de Contas; (ii) na definição e prossecução de uma estratégia de desinvestimento de ativos não produtivos, assente preferencialmente em vendas de ativos e não na constituição de provisões, que teria como efeito imediato o agravamento de RWAs, sem que os eventuais impactos positivos da sua libertação futura fossem também em benefício do FdR; e (iii) na adoção de uma política de desinvestimento rigorosa que se cumpriu sem desvios, independentemente da taxa de juro de 2% estabelecida no ACC sobre o valor dos ativos protegidos o que, em face do contexto de descida das taxas de juro, poderia ter justificado a manutenção destes ativos em carteira, em benefício de todos os acionistas.
102. E é precisamente na sujeição da gestão privada do novobanco a deveres fiduciários que o ACC deve também ser enquadrado, como um direito subjetivo do novobanco. Nesse sentido, aponta também o parecer do Prof. Doutor Paulo Otero, ao referir nas suas conclusões, o seguinte:
- 23) Mais: não se pode excluir uma perspetiva subjetivista de interpretação das cláusulas do "Acordo de Capitalização Contingente" e do "Contrato de Servicing", delas extraíndo um direito subjetivo do Novo Banco, S.A., e do seu acionista privado a, verificando-se os respetivos pressupostos, exigirem as transferências de verbas do Fundo de Resolução para o Novo Banco, a título de capital contingente, enquanto direito de conteúdo patrimonial privado, objeto da garantia constitucional conferida ao direito fundamental de propriedade privada;"*
103. Ao contrário do que sucede com os ativos abrangidos pelo mecanismo de compensação, o ACC não contém nenhuma estipulação que de algum modo oriente, limite ou restrinja o

novobanco na gestão dos ativos não abrangidos pelo mecanismo de compensação. Claro que o novobanco se encontra adstrito ao dever geral de gerir adequadamente todos os seus ativos de modo a evitar ou minimizar perdas, mas tal dever não emerge do ACC, nem visa a prossecução dos interesses públicos a ele subjacentes, antes emerge dos deveres fiduciários subjacentes à atividade bancária e do quadro legal e regulatório a que o novobanco está sujeito enquanto instituição de crédito e visa a prossecução dos interesses públicos gerais na solidez e na estabilidade das instituições de crédito e do sistema financeiro, bem como a finalidade de prossecução e salvaguarda dos fins dos seus depositantes, que deve ser proeminente para uma instituição de crédito, bem como dos seus demais clientes e acionistas.

104. Como tal, o cumprimento de tal dever inerente à gestão de ativos não abrangidos pelo ACC apenas pode ser sindicado pelas competentes autoridades de supervisão, designadamente o BCE e o BdP, e não por qualquer outra entidade, como seja o TdC ou o próprio FdR.
105. Abre-se um parêntesis para se declarar que o novobanco consideraria inaceitável a posição assumida no procedimento de auditoria de que a sua gestão, globalmente considerada, seria passível de influenciar os rácios de solvabilidade da instituição e, nessa medida, a verificação dos pressupostos de acionamento do mecanismo de compensação previsto no ACC, o que legitimaria a extensão dos poderes de auditoria pelo TdC virtualmente a qualquer ato de gestão (cfr. Parágrafo 47. do Relato).
106. Com efeito, a vingar este entendimento, teria que admitir-se ser legítimo que o TdC auditasse a gestão do novobanco até aos mais ínfimos atos de administração ordinária, pois também tais atos podem influenciar os seus rácios de solvabilidade. Ora, uma tal conclusão seria de todo incongruente com os termos claramente limitativos em que o acima artigo 3.º, 2 LOPTC configura a jurisdição e os poderes de controlo desse venerando Tribunal nas situações nele previstas, em absoluto e em comparação com aquilo que sucede em relação às demais entidades sujeitas a tais jurisdição e poderes.
107. Esse argumento foi já contestado no anterior procedimento de auditoria, tornando-se agora, ainda mais inadequado, pois os rácios de capital relevantes para efeitos do ACC são os fixados contratualmente e não estão dependentes das exigências regulatórias. Seria, assim, impensável solicitar à gestão do Novo Banco que tomasse decisões discricionárias passíveis de levar a uma situação de subcapitalização, apenas para reduzir o montante das chamadas de capital previstas no ACC.
108. Em todo o caso, resulta ainda da aplicação do mecanismo previsto no ACC que, se as exigências regulatórias de capital do novobanco se situarem em valores acima do rácio contratual definido no ACC, tal défice não será colmatado através do mecanismo de

compensação, cabendo então à gestão do novobanco solicitar aos seus acionistas que reponham os níveis de capital para os mínimos exigidos.

109. Como já referido, o artigo 3.º, 2 da LOPTC, na sua versão atual, determina que estão sujeitas à jurisdição e ao controlo financeiro do Tribunal de Contas «*as entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos*». Contudo, como resulta da mesma disposição, os poderes do Tribunal de Contas neste tipo de situações apenas existem «*na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos*».
110. Assim, qualquer jurisdição ou poder de controlo do TdC sobre o novobanco apenas poderá incidir sobre a legalidade, a regularidade e a correção económica e financeira da aplicação dos fundos pagos pelo FdR ao abrigo do ACC e nunca sobre a gestão propriamente dita de quaisquer ativos, incluindo mesmo aqueles abrangidos pelo mecanismo de compensação previsto no ACC. E, por maioria de razão, não é concebível a existência de qualquer jurisdição ou poder de controlo do TdC sobre a gestão dos demais ativos do novobanco.
111. Ora, o destino que é dado a tais fundos pagos ao novobanco ao abrigo do ACC é, como já referido, totalmente transparente: tal como previsto no próprio ACC, eles destinam-se a cobrir perdas nos ativos cobertos pelo mecanismo de compensação por ele instituído, nos termos acima referidos. Não há, no ACC, qualquer outra vinculação do novobanco quanto ao destino a dar aos fundos recebidos. A averiguação deste destino pelo TdC não se reveste de qualquer complexidade e o novobanco não lhe levantou (ou levantará) qualquer obstáculo. Mas o objeto da auditoria, o teor das considerações expendidas no seu relato e as recomendações nele formuladas, ainda que não explicitamente dirigidas ao novobanco, vão muito além disto.

v. Um exemplo concreto da distorção causada pela pressuposição, no relato de auditoria, de um dever do novobanco de salvaguarda do interesse público: o ideal de zero perdas na gestão de ativos

112. Como resulta do ponto anterior, o novobanco considera ser evidente que uma auditoria sobre a salvaguarda do interesse público no contexto do seu financiamento com fundos do FdR pagos ao abrigo do ACC apenas pode incidir subjetivamente sobre o próprio FdR e objetivamente sobre a gestão dos ativos abrangidos pelo mecanismo de compensação previsto no ACC e, mesmo quanto a isto, limitada à averiguação da legalidade, da regularidade e da correção económica e financeira da aplicação daqueles fundos.

113. A divergência do novobanco, sinalizada desde o início do procedimento de auditoria, relativamente à perspetiva e aos pressupostos assumidos pelo TdC no Relato quanto à relação entre o novobanco e o interesse público, longe de ser neutra, tem extensas consequências em aspetos concretos, do Relato que melhor se desenvolverão adiante, mas que, em geral, apenas com base nos aspetos gerais já abordados, podem ser exemplificadas a propósito de uma matéria concreta: a das perdas alegadamente verificadas na gestão de ativos.
114. Assim, na delimitação do objeto da presente auditoria faz-se equivaler a salvaguarda do interesse público na gestão do novobanco com fundos provenientes do FdR, *inter alia*, a uma «adequada avaliação e valorização contabilística dos ativos», a um «adequado reconhecimento de perdas nos ativos, por imparidade» e a uma «venda de ativos sem prejudicar o balanço do banco (sem perdas)». Ora, do estabelecimento desta equivalência infere-se a ideia de que uma gestão do novobanco alinhada com o interesse público é uma gestão sem perdas.
115. Ora, uma tal pressuposição parece assentar numa incompreensão da origem do ACC, da sua justificação contratual e das condições de funcionamento do mecanismo de compensação nele previsto.
116. Com efeito, o ACC deve a sua existência à necessidade de refletir na economia do contrato de venda de ações do novobanco ao seu atual acionista maioritário o enorme risco (dir-se-ia melhor: a inelutável certeza) da ocorrência futura de perdas na gestão de determinado círculo de ativos. Mais: tendo em consideração o elevado risco de perdas associado aos ativos em questão, tal mecanismo constituiu um verdadeiro pressuposto das condições de venda acordadas, na ausência do qual, como é evidente, aquela venda só teria sido aceitável para o adquirente com uma substancial redução da contrapartida ou, pura e simplesmente, não teria sequer sido aceite.
117. Ou seja, o ACC, ao invés de procurar assegurar o desiderato de uma futura gestão do novobanco sem perdas, visa precisamente salvaguardar o (legítimo) interesse privado do novobanco e do seu atual acionista maioritário de garantir-se contra mais que certas perdas nos ativos em questão, e funciona em exclusivo mediante pagamentos do FdR destinados a cobrir tais perdas, que desde logo foram quantificadas e antecipadas (assim sublinhando o seu elevadíssimo grau de probabilidade, que é também sublinhado pelo TdC no Relato), conforme resulta da pertinente documentação contratual.
118. Note-se, aliás, que é o próprio ACC que se refere a uma «*minimização de perdas dos ativos CCA*» (Cláusula 13.2, destaque acrescentado), o que pressupõe que o Estado Português e o FdR, aquando da venda da maioria do capital do novobanco ao seu atual acionista maioritário, deram como adquirida a futura ocorrência de perdas na gestão

daqueles ativos, pelo que o objetivo de uma gestão sem perdas assumido por esse venerando Tribunal tem que ter-se como mirífico e irrealista.

D. VÍCIOS E CONCLUSÕES INCORRETAS DO RELATO DE AUDITORIA 2/2022

119. Da leitura do Relato resultam diversas incorreções, algumas de natureza formal, outras de cariz mais substancial, para além das conclusões sem suporte. Contudo, face ao exíguo prazo de pronúncia concedido, não é possível detalhar todas essas incorreções, algumas das quais até já foram transmitidas em interações anteriores, pelo que se optou por endereçar apenas algumas das questões e os casos práticos selecionados pelo Tribunal de Contas.

120. Adicionalmente, do Relato constam observações do Tribunal de Contas sobre os processos de gestão de risco que não contemplam as melhorias implementadas pelo novobanco após a resolução, bem como conclusões relativas ao processo de constituição de imparidades que merecem o total desacordo do novobanco ⁶. No entanto, não constituindo estas matérias o objeto da presente auditoria, e considerando que o novobanco sempre atuou em estrito cumprimento das regras contabilísticas aplicáveis, o novobanco optou por centrar a resposta nas incorreções com maior conexão com o objeto da auditoria.

a. Superação dos compromissos assumidos pelo Estado Português

121. No ponto 3.5.1 do Relato refere-se que o novobanco tem vindo a superar as metas de redução de ativos e desinvestimento impostas nos compromissos assumidos pelo Estado Português, o que teria vindo a *"potenciar o risco de gestão orientada para maximizar o recurso ao financiamento público"*.

122. Sem prejuízo dos comentários efetuados infra ao Caso Prático 3 - Desinvestimento da GNB Vida que, recordamos, tinha como data limite de concretização 31 de dezembro de 2019, tendo a venda sido concretizada apenas dois meses antes dessa data, é importante relembrar que, tal como referido e demonstrado por diversas vezes nas respostas às

⁶ Do Relato constam observações do Tribunal de Contas sobre os processos de gestão de risco, mas não se contemplam as melhorias implementadas pelo novobanco após a resolução, bem como conclusões relativas ao processo de constituição de imparidades - melhorias essas identificadas na auditoria independente prevista na Lei n.º 15/2019, bem como nos relatórios dos supervisores citados pelo próprio Tribunal de Contas. Ao não mencionar esses aspetos, o Tribunal, inadvertidamente, poderá provocar aos destinatários do presente relatório uma visão enviesada do mesmo. De facto, o Tribunal de Contas menciona no parágrafo 99 opiniões com reservas do auditor externo na determinação de perdas por imparidade e em desvios identificados pelo mesmo no período anterior à venda. O novobanco considera relevante clarificar que, também na opinião do auditor externo, é referido (mas esta segunda parte foi omitida pelo Tribunal de Contas) que *"Contudo, é nosso entendimento que os efeitos dos desvios identificados, apresentados na secção 4.2 deste relatório, não conduzem a uma desconformidade de tal modo significativa ou influente que coloque em causa, no seu todo, a imparidade da carteira de crédito face aos requisitos previstos no IAS 39"*. Salientamos ainda que, caso esse desvio, ainda que imaterial, tivesse sido incluído nas demonstrações financeiras anteriores à venda, esse facto não teria qualquer impacto nos valores pagos pelo FdR ao abrigo do ACC em 2017, nem nos valores referentes aos anos seguintes, nem no montante de financiamento público, na medida em que os fundos próprios no momento da venda seriam mais baixos e o montante necessário para a reposição do rácio seria exatamente o mesmo.

questões enviadas pelo Tribunal de Contas (quer no âmbito do anterior procedimento de auditoria, quer ao procedimento a que o Relato respeita), os compromissos #4 a #14 assumidos pelo Estado Português são apenas uma de várias imposições legais e regulatórias nesta matéria, a que acrescem outras já referidas no Enquadramento supra.

123. Com efeito, e começando pelo próprio texto dos compromissos assumidos pelo Estado Português na Decisão CE, parágrafos (94) (a) e (265) que, por facilidade, transcrevemos:

"(94) A third major element of the plan is the substantial decrease in loan loss provisions, projected to go down from EUR 1.298 million in 2016 to EUR 198 million in 2021, implying a reduction of the cost of risk from approximately 375 bps to less than 70 bps. This is driven by two assumptions in the plan:

*(a) **Loan loss provisions on the assets which are included in the CCA would be booked by the bank over the first four years of the restructuring plan, and hence in 2021 there would be no more losses stemming from the CCA assets;***
(...)"

*"(265) Regarding loss recognition in the legacy portfolio (...), **the Commission considers it necessary to clean up the balance sheet as soon as possible. This view coincides also with the view of the competent supervisor.**"* (sublinhados nossos).

124. Resulta muito claro que a aprovação da operação de venda e consequente definição dos compromissos por parte da Comissão Europeia tinha implícito um plano de negócios em que as imparidades dos ativos do legado seriam feitas até 2020, o que, como resulta claro do parágrafo (265) é uma visão partilhada pelo próprio supervisor.
125. Contudo, para além das obrigações de desinvestimento e compromissos de viabilidade constantes da Decisão CE, o processo de desinvestimento de ativos não produtivos resultou ainda de imposições legais e regulatórias, as quais se aplicam também às demais instituições financeiras em Portugal.
126. Como também foi amplamente demonstrado e documentado, o BCE, na sua avaliação SREP e nas comunicações específicas relativamente à avaliação dos planos de desinvestimento, tem penalizado o novobanco em termos de exigências de capital, inicialmente com uma exigência adicional de capital P2R e, posteriormente, também com uma exigência adicional de capital P2G, em função do elevado rácio de NPLs. Na realidade, considerou como limite máximo aceitável de NPLs o limiar de 5%.
127. Refira-se, a este propósito, que o novobanco registava um rácio de NPLs de 33,4% em 2016, tendo apresentado a 31 de dezembro de 2021 um rácio de 5,7%, ainda assim acima

do limiar dos 5% definidos pelo BCE e muito acima, quer do rácio dos seus pares em Portugal, quer da média europeia.

128. Não será assim de estranhar que atualmente o novobanco tenha uma exigência de capital P2R claramente acima da dos seus pares.
129. No que toca os ativos imobiliários (REO), para além deste efeito na avaliação SREP acresce ainda o facto, também amplamente referido pelo Banco ao Tribunal de Contas, de que a lei bancária determina, no artigo 114.º do RGICSF, que as instituições financeiras não podem deter no seu balanço imóveis obtidos no contexto de operações de recuperação de crédito por um período superior a dois anos.
130. Recorde-se, a propósito, que o novobanco apresentava (e ainda hoje apresenta) um peso de imóveis no balanço muito superior aos seus pares.
131. Estes fatores, que muito determinaram e continuam a determinar a necessidade de redução da carteira de ativos não produtivos do novobanco parecem ter sido desconsiderados no Relato do Tribunal de Contas, tendo o novobanco a expectativa de que seja revista esta conclusão em particular em função dos elementos apresentados.

b. Das alegadas fragilidades nos processos de vendas de ativos

132. A propósito da identificação de falhas nos mercados de ativos não produtivos – falhas essas a que o novobanco é absolutamente alheio e que impactam todas as instituições financeiras, nacionais e europeias -, o Tribunal de Contas vem alegar que os processos de venda de ativos em carteira do novobanco revelam fragilidades que concorrem para a apresentação de preços pouco competitivos e para as perdas registadas e imputadas ao FdR.
133. Refere ainda que, não basta ao novobanco, ao FdR e à Comissão de Acompanhamento considerarem que os processos de venda foram concorrenciais, transparentes e competitivos. Ora, nesta matéria em concreto, os exemplos usados pelo Tribunal de Contas não permitem, no entendimento do novobanco, alcançar nem sustentar tal conclusão. Vejamos.
134. É alegado que: (i) não são processos abertos a todos os potenciais interessados e não há divulgação pública dessa abertura; (ii) os investidores foram convidados com base em recomendações; (iii) os assessores usados na organização de carteiras são contratados por compradores para a gestão dos ativos; (iv) no projeto Sertorius um dos investidores não apresentou proposta vinculativa por falta de recursos para concluir a transação; (v) o número de investidores é baixo e são repetidos nos diversos processos de venda; (vi) ausência de

demonstração quantitativa de os financiamentos à aquisição gerarem um aumento do preço de venda; e (vii) a dimensão e o valor das carteiras afastam interessados com menor capacidade económica limitando o número de concorrentes.

135. Não é verdade que os processos não sejam abertos a todos os potenciais interessados. O facto de existir uma seleção inicial dos investidores a contactar, efetuada com base em critérios de experiência e credibilidade, não significa que outros que abordem o novobanco de forma espontânea não sejam também incluídos no processo organizado de venda.
136. É verdade que não existiu uma comunicação ao mercado relativa à abertura dos processos de venda de carteiras, e não tinha que haver, nem é usual neste tipo de operações de mercado haver anúncio. Com efeito, apenas a informação considerada privilegiada deve ser comunicada ao mercado pelos emitentes com títulos admitidos à negociação, como é o caso do novobanco. É por essa razão que apenas é comunicada a conclusão das operações de venda, facto que é assinalado no Relato, porque apenas essa circunstância constitui um facto relevante. O novobanco não está sujeito ao regime da contratação pública, não existindo qualquer obrigação legal que imponha essa divulgação nem tão pouco essa prática é usual no mercado, como demonstra o facto de a mesma não ser seguida pelas restantes instituições do sistema financeiro nacional que têm realizado operações de venda semelhantes.
137. Quanto às restantes alegações, resultam de circunstâncias exógenas ao novobanco, sejam relacionadas com os investidores, sejam, de forma mais genérica, relacionadas com os mercados de venda de ativos não produtivos, com os seus intervenientes e com as condições de funcionamento do mesmo, questão que, aliás, é salientada pelo próprio Tribunal de Contas na seção "*Falhas de mercado por superar*". Contudo, mesmo assinalando um conjunto de falhas no funcionamento destes mercados, o Tribunal de Contas acaba por transpor essas falhas para os processos de venda de ativos conduzidos pelo novobanco e apontar-lhes fragilidades, o que não se pode aceitar.
138. A adequação, competitividade e robustez dos processos de venda tem sido analisada e confirmada em diversas auditorias a que o novobanco foi sujeito, e a que o Tribunal de Contas teve acesso. Veja-se, a título de exemplo, a conclusão constante do Relato da Auditoria Especial de 2020 realizado pela Deloitte no âmbito da Lei 15/2019 onde se refere expressamente: "**Todos os processos de desinvestimento analisados foram processos organizados de venda, com calendário definido, abertos a várias entidades.**".

c. Operações realizadas revelam riscos de conflito de interesses e potenciais impedimentos

139. Uma vez mais, as afirmações do Tribunal de Contas consistem em conclusões gerais sem que seja identificada a fundamentação que suporta essas conclusões, nem a identificação de quais os interesses em concreto que estão em conflito, ou pelo, menos numa situação de potencial conflito.
140. Com efeito, o Tribunal de Contas é assertivo na conclusão de que se identificam "(...) em operações realizadas pelo NB riscos de conflito de interesses e potenciais impedimentos.", lançando suspeições sobre a transparência e robustez dos processos de venda realizados pelo novobanco, sem que seja indicado, em cada uma das situações elencadas, quais os interesses em conflito.
141. Em qualquer caso, mesmo pecando por omissão no primordial dever de fundamentação, sempre se dirá que a posição do novobanco é a de se abster de fazer comentários ou considerações sobre a atuação dos compradores de ativos após a concretização dessas vendas, desde logo, por ausência de informação.
142. Não se indicando quais os interesses conflitantes, não se vislumbra como pode o Tribunal de Contas extrair a referida conclusão.

d. Vendas de imóveis e mais-valias

143. Consta das conclusões do Relato que *"Em 2018 e 2019, o NB vendeu ativos com desconto de 75% face ao valor nominal ou valor contabilístico bruto e de 35% face ao valor contabilístico líquido de imparidades. Não foi demonstrado que a estratégia de redução de ativos através de vendas em carteira fosse eficaz e eficiente na prossecução do princípio da minimização das perdas/ maximização do valor dos ativos. Com a revenda do património imobiliário que integrou os Projetos Viriato (2018) e Sertorius (2019) os seus titulares obtiveram mais-valias de 64% (Viriato) e 60% (Sertorius), no período (entre venda e revenda) de 1,4 anos (Viriato) e de 1 ano (Sertorius)".*
144. Antes de mais, importa referir que os processos de venda de carteiras de ativos foram efetuados, em condições de mercado e na sequência de processos abertos, competitivos e transparentes. Esta conclusão tem sido confirmada em diversas auditorias a que o novobanco foi sujeito, e a que o Tribunal de Contas teve acesso. Veja-se, a título de exemplo, a conclusão constante do Relato da Auditoria Especial de 2020 realizado pela Deloitte no âmbito da Lei 15/2019 onde se refere expressamente: **"Todos os processos de desinvestimento analisados foram processos organizados de venda, com calendário definido, abertos a várias entidades."** Também da avaliação independente realizada por solicitação do novobanco, às duas operações de venda de imóveis resulta conclusão idêntica: **"The investors selected at both NBO and BO stages were selected on appropriate criteria and considerations, and the process was controlled in a manner that increased competitiveness between those prospective investors."**

145. Sendo os processos competitivos e envolvendo diversos investidores, naturalmente que o preço alcançado para a totalidade da carteira (e não necessariamente para cada ativo individualmente considerado) foi o melhor preço de mercado. Aliás, esta conclusão foi também confirmada pela avaliação independente realizada por solicitação do novobanco. Todo o processo e o escrutínio sobre ele realizado, contraria totalmente o considerando referido pelo douto Tribunal no seu Relato.
146. Na carteira Viriato, composta por cerca de 8.000 imóveis de uso residencial há que salientar ainda que, por iniciativa do Banco, foram concedidos direitos de preferência a todas as autarquias para todos os imóveis abrangidos, tendo, para esse universo, sido apenas exercido o direito de preferência relativamente a 9 imóveis. Se se estivesse efetivamente perante um caso de venda a preço significativamente abaixo do mercado, como o Tribunal de Contas incorretamente conclui, o exercício destes direitos teria sido significativamente superior.
147. Acresce que o preço obtido para esta operação esteve em linha com outras operações de mercado organizadas por entidades públicas, conforme notícia recentemente veiculada pelo Expresso e que se junta em anexo.
148. Pretende ainda o douto tribunal encontrar um suporte numérico para confirmar o que não pode ser confirmado. E usa para isso, por exemplo no caso da operação Sertorius um desconto médio de 60% para vir depois referir que a mais valia obtida pelo comprador num prazo de ano situou-se, nalguns desses imóveis, em cerca de 60%. Matematicamente isto significaria que para ter atingido o preço de indiferença obtido pelo comprador o desconto máximo deveria ser de 36% mais lucro e custos suportados.
149. Sucede que esta ilustração quantitativa não tem em conta várias questões essenciais que o douto Tribunal teve oportunidade de conhecer. Primeiro desconsidera que estamos perante uma venda em carteira, que inclui diversas tipologias de imóveis, sendo que aqueles que estão em melhores condições são naturalmente os primeiros a ser vendidos. Isto tem reflexo na maximização atribuída aos primeiros imóveis para efeito de distrate da respetiva hipoteca que o douto Tribunal parece desconhecer. Segundo, não considera, porque desconhece, as intervenções de "face lifting" e outras benfeitorias e os custos respetivos que elas implicaram para que a venda se tenha realizado. Terceiro, desconsideram o tempo, o risco e o efeito residual que estes portfolios originam e que tendem a dificultar as últimas vendas de imóveis e que implicam geralmente elevados prejuízos. Assim, a ilustração quantitativa (um défice de performance de 24%), ao contrário do pretendido, apenas vem confirmar a correção do processo de venda utilizado.

150. De seguida, o douto Tribunal decide ilustrar estas transações com exemplos de vendas realizadas no dia seguinte ao dia da compra. Contudo, não refere o tempo que decorreu entre o anúncio da operação e assinatura dos respetivos contratos-promessa de compra e venda e a venda efetiva dos imóveis através das respetivas escrituras públicas, período esse que, sendo usual neste tipo de operações, permite aos promitentes compradores, tendo sido assinado o contrato, darem início a diligências para a seleção de compradores para os ativos que irão ingressar posteriormente na esfera jurídica dos promitentes compradores. Em nenhum caso mediou menos de 60 dias entre essas duas datas o que é tempo mais do que suficiente para negociar e concretizar uma operação de venda de um ativo isolado. É por essa razão que foram realizadas vendas no dia seguinte ao da sua aquisição.

151. Finalmente, esquece o Tribunal de Contas que, sob a administração do Banco recai uma exigência legal de assegurar a venda em dois anos destes imóveis recebidos em dação por créditos incumpridos. Ora, teria sido útil ilustrar quantitativamente quanto tempo levaria a vender mais de 8.000 imóveis para se perceber que qualquer outra solução implicaria uma violação da lei e, como tal, o desrespeito pelo interesse público que esta previsão legal visa defender.

e. Identificação do Beneficiário Efetivo – Limitações da Legislação Vigente

152. Em matéria de identificação de beneficiário efetivo, a auditoria do Tribunal de Contas, reconhecendo que o novobanco cumpre a lei, conclui que o novobanco deveria ter implementado critérios mais rigorosos de controlo de beneficiários efetivos do que os legais, dizendo mesmo que "(...) o NB não afastou (*nem o fundo de Resolução exigiu que afastasse*) o risco de estabelecer essas relações com organismos de investimento coletivo ou entidades societárias, cujos detentores de capital sejam também detentores, diretos ou indiretos, de capital das entidades do Grupo Lone Star". A este respeito importa dizer o seguinte:

153. Não é exigível fazer prova de inexistência de qualquer relação com partes relacionadas. Seria prova negativa, considerada "diabólica", isto é, tecnicamente impossível de garantir a sua certeza.

154. No entanto, é possível, e foi demonstrado nos elementos facultados à auditoria e mesmo publicamente, designadamente nas audições da Comissão Parlamentar de Inquérito, que, não obstante as limitações legais – que o douto Tribunal também reconhece – o novobanco desenvolveu não só os procedimentos que lhe são legalmente exigidos, mas também outros que estavam ao seu alcance, e concluiu não terem sido detetadas partes relacionadas nas vendas em questão. Estes procedimentos preenchem os requisitos de Lei aprovada pela Assembleia da República que veio a ser alterada pela própria Assembleia da República quanto aos organismos de investimento coletivo, sem que as alterações legais pudessem implicar uma modificação dos procedimentos aplicados pelo novobanco porque estes já

tenham sido definidos pelo Banco num nível mais exigente do que a lei, na sua versão inicial e também na revista, quanto a esses organismos.

155. Ao contrário do que se afirma no Relato, os procedimentos e critérios do Banco são, na verdade, mais rigorosos do que o que resulta dos requisitos legais.
156. Concretamente, quanto a procedimentos adicionais aos estritamente previstos na lei e que factualmente se verificaram em casos de vendas de ativo objeto da análise pelo Tribunal de Contas na presente auditoria, salienta-se o seguinte:
157. Omite-se no Relato que o novobanco, conforme declarado na Comissão Parlamentar de Inquérito, procurou obter e obteve confirmações adicionais junto das contrapartes nas operações mais relevantes no sentido de que não atuavam por conta da Lone Star e/ou não tinham a Lone Star como participante do fundo adquirente. Este tipo de confirmações não é exigível por lei e vai muito além do usual, quer no mercado nacional, quer no mercado internacional, neste tipo de transações, não tendo sido linear obtê-las devido a essa não habitualidade no mercado e à falta de imposição legal às contrapartes. Apesar disso, o novobanco conseguiu obter uma comprovação adicional relevante por essa via.
158. Omite-se ainda no Relato que a Lone Star – grupo com entidades supervisionadas pelos mais relevantes reguladores em diversas jurisdições, como a *Securities and Exchange Commission* (SEC) nos Estados Unidos da América e a *Financial Conduct Authority* (FCA) do Reino Unido – confirmou publicamente que não teve qualquer envolvimento nas aquisições de ativos. Junta-se esse comunicado público.
159. Omite-se que o novobanco é particularmente cauteloso na análise das "AML Letters" ou "Attestation Letters" que lhe são fornecidas pelas entidades gestoras dos fundos quanto aos controlos por si implementados e identificação de titularidade relevante dos seus participantes, como ficou bem ilustrado no projeto Sertorius em que houve identificação abaixo do limiar legal de 25%, e interações com o adquirente, via Compliance Officer da contraparte, como o demonstram as AML letters facultadas obtidas em Junho e Outubro de 2019. Este exemplo é demonstrativo do rigor da análise e procedimentos, além dos exigidos por lei, seguidos pelo Banco, já que o Departamento de Compliance julgou necessária informação adicional porque a indicação constante da declaração da contraparte, embora formalmente completa face ao limiar de exigência legal, se afigurava merecer mais detalhe – não tendo emitido o seu parecer sem primeiro obter esse detalhe adicional.
160. Como, de igual forma, se omite a existência de alienações de ativos, como é o caso da GNB Vida, que obrigaram a uma autorização por parte da entidade de supervisão competente, a qual foi favorável, e identificou com detalhe, e meios disponíveis a um

supervisor, mais amplos que aqueles de que dispõe a entidade supervisionada ou o seu acionista, nomeadamente junto de outras entidades reguladoras e supervisoras, a cadeia de detenção. Nestes casos, independentemente de o Banco fazer a sua análise, naturalmente releva a análise de idoneidade feita pela entidade supervisora, que se sobrepõe à sua.

161. O Relato, ignora ainda que – quando lhe suscitou algum tipo de dúvida, mesmo não cabendo nas exigências legais –, o Departamento de Compliance pediu intervenção externa especializada na elaboração de um relatório específico, disponibilizado à CPI da Assembleia da República, detalhado sobre determinada entidade participante na cadeia de detenção de entidades da contraparte (o que, naturalmente não pode fazer como regra geral, uma vez que as análises externas deste tipo são custosas e por isso só se justificam se houver algum motivo de dúvida ou suspeita que se quer confirmar, mas não deixou de se pedir quando se justificou);
162. Omite também que o formulário para deteção de conflitos de interesses que é enviado à contraparte e foi fornecido ao Tribunal de Contas tem questões muito específicas quanto à existência de relações com a Lone Star que o Tribunal de Contas menciona como não sendo objeto de escrutínio, e que, para melhor referência, se indicam de seguida:

Questionário de avaliação de conflitos de Interesses (extrato)

<p>III. Information provided by the Bidder / Investor</p> <p>1. Does the Bidder/Investor, its controlled companies or controlling company, or its ultimate beneficial owners (UBO) hold equity stakes in NOVO BANCO or in other entities of NOVO BANCO group or of LONE STAR group?</p> <p>Please mark the appropriate option: No Yes. If this option was marked, please specify the entity holding the equity stake, the equity stake held, and the entity to which the stake refers to:</p> <p>2. Do the members of the Bidder/Investor corporate boards or senior management or its ultimate beneficial owners (UBO) are or have been employees/members of the corporate boards of NOVO BANCO, of Entities of NOVO BANCO group or of LONE STAR group, at any time in the past four years?</p> <p>Please mark the appropriate option: No Yes. If this option was marked, please specify the name of the person(s), his/her/their job title(s) at the Bidder/Investor (member of a corporate board/of the senior management), entity and unit where the functions/office are/were performed, the concerned position/job, and (if applicable) the date on which such functions/employment ended:</p> <p>3. Does any member of the Bidder's/Investor's corporate boards, senior management or its ultimate beneficial owners (UBO) have or did have at any time in the past four years any of the relationships indicated below with an employee/member of corporate Board of NOVO BANCO, of entities of Novo Banco group and/or LONE STAR group?</p> <p>IV. Banco Espírito Santo section - Information provided by the Bidder / Investor</p> <p>9. Do the Bidder, its controlled companies or controlling company, its corporate members or its ultimate beneficial owners held equity stakes in Banco Espírito</p>



Santo (in liquidation) or in any other entities detained by Banco Espírito Santo (in liquidation)?

IV. Banco Espírito Santo section - Information provided by the Bidder / Investor (continued)

10. Do the Bidder, its controlled companies or controlling company, its corporate members or its ultimate beneficial owners have or did have at any time family relationships with any person previously involved in managerial position at the Espírito Santo Group (GES)?

Please mark the appropriate option

No

Yes. If this option was marked, please, please specify the entity that held the equity stake and till when

163. Aliás, como se vê dessas perguntas explícitas feitas nos questionários às contrapartes – tal não decorrendo de exigência da lei –, entende o novobanco que tão ou mais relevante que saber se há relacionamento com o Grupo Lone Star seria saber se porventura poderiam estar envolvidas nas transações entidades ligadas ao grupo BES/GES, embora o Tribunal de Contas só refira como relevante o controlo de entidades ligadas ao grupo Lone Star. Estranha-se esta postura, sobretudo tendo em consideração o conjunto de preocupações subjacentes à resolução do BES no que respeita a entidades ligadas ao BES/GES.
164. A referência ao grupo BES/GES constou dos questionários fornecidos ao Tribunal de Contas. Quanto à Lone Star, muito embora a referência expressa à Lone Star já constasse nos questionários (como foi visível no Questionário do candidato à aquisição da GNB Vida), em julho de 2019 foi alargado o âmbito do escrutínio, para a questão passar a abranger o Último Beneficiário Efetivo, como acima se demonstra, sendo que, conforme já referido, entretanto o Grupo Lone Star publicou comunicado declarando que não foi adquirente nas vendas de carteira pelo novobanco, para que não restassem dúvidas.
165. Por outro lado, refira-se que – sem prejuízo de todo este controlo sobre identificação de partes relacionadas que o novobanco efetivamente faz para além do exigido na lei – a identificação de beneficiários efetivos não é um fim em si mesmo, mas um passo necessário para controlo de determinados efeitos que podem estar inerentes a essa identidade.
166. Não só não é exigível (por ausência de fundamento legal para o pedido por parte do novobanco) como não é exequível o que parece estar implícito na conclusão do Tribunal de Contas: que o novobanco devesse obter das entidades gestoras de organismos de investimento coletivo, quer internacionais (como foi o caso nas vendas de ativos do novobanco), quer nacionais, a identificação de todos os seus participantes, quando aquelas entidades não são obrigadas a fazê-lo e elas próprias têm regras de divulgação (e obrigações de sigilo) a cumprir, sendo que além das já referidas AML letters, não há mais fontes, designadamente fontes públicas, de informação sobre a totalidade dos detentores de participações num organismo de investimento coletivo, independentemente do volume de participação. Essa concreta exigência adicional que o Tribunal de Contas faz ao novobanco

ao concluir, como concluí, no fundo, põe em causa, a legislação que suporta todo o processo de autorizações dos reguladores nacionais e internacionais que regulam a atividade destas sociedades gestoras e os respetivos organismos de investimento coletivo.

167. O Tribunal não diz o que mais concretamente, e para além da lei, o novobanco deveria ter feito tendo em conta as restrições legais vigentes, e que não tivesse ainda feito. Sendo que uma coisa é certa: obter informação de todos os detentores não é possível em qualquer parte do mundo. que o novobanco saiba. Se o Tribunal conhece meios adicionais que critica o novobanco de não ter seguido, deveria fundamentar essa crítica e referir quais os meios ao alcance do novobanco que este não tenha usado.
168. Naturalmente, se a lei portuguesa e a lei europeia vierem a determinar um limiar abaixo dos 25%, então sim, a nível desse limiar mais baixo haverá base legal para obter mais informação. Mas, em todo o caso, repita-se: ao contrário do que está implícito na conclusão do Tribunal de Contas, nunca será possível a identificação total de detentores, que podem ser centenas, ou mesmo milhares, havendo organismos de investimento coletivo adquirentes de portfólios que são fundos de fundos (e o número de participantes pode multiplicar-se correspondentemente).
169. Nem se percebe qual seria o fim útil dessa identificação total. Ou se trata de uma participação que a lei considera relevante, e que hoje se situa nos 25%, ou a exigência de tal identificação não faz sentido: com efeito, qual a relevância de saber quem são todos os possivelmente centenas ou mesmo milhares de detentores de uma qualquer participação mínima se esse facto não implica qualquer capacidade de influência na gestão do fundo e suas tomadas de decisão (nomeadamente uma determinada decisão de investimento que é o que está em causa nas transações de vendas de carteira do novobanco)?
170. O Tribunal de Contas não pode exigir ao novobanco algo que não só não é exigido por lei, nem exequível como também não tem qualquer consequência jurídica relevante, nem salvaguarda qualquer interesse legitimamente tutelado, nem é praticado por qualquer instituição em Portugal.
171. E concretamente quanto a transações entre partes relacionadas: nada na lei proíbe transações com partes relacionadas – nem na lei, nem no ACC, que apenas exige o consentimento do Fundo, mas não as proíbe – uma vez que o que é considerado essencial segundo toda a regulamentação, nacional e europeia, incluindo nas Orientações da EBA, é aferir se eventuais transações com partes relacionadas são realizadas em condições de mercado. E isso, o procedimento rigoroso das vendas feitas pelo novobanco assegura e sempre assegurou.
172. Tudo isso foi ignorado, optando-se, ao invés, por uma exigência de "afastamento de risco" (um conceito só por si impossível, pois é sabido que o risco deve ser prevenido, gerido

ou mitigado, mas nunca pode ser totalmente afastado) – que não é feita a nenhuma outra entidade, do sector público ou privado e só seria feita ao novobanco alegadamente em nome de um “apoio público” – risco esse que só seria teoricamente anulado por “*prova diabólica*” para efeito de “exclusão de possibilidade”, a qual não pode ser exigida pelo Tribunal de Contas.

E. CONCLUSÕES INCORRETAS DOS CASOS PRÁTICOS ANALISADOS

a. Caso 1 – Cobertura do risco por exposição a obrigações de dívida soberana

173. As conclusões do Tribunal de Contas relativamente ao Caso 1, no que ao novobanco diz respeito, são incorretas e não têm em consideração todos os elementos relevantes. Ora vejamos,
174. Desde a sua constituição em 2014, o novobanco teve de enfrentar cenários de stress de liquidez extremamente severos, que só foi possível superar através de uma estratégia de gestão prudente da posição de liquidez. A partir do final de 2015, com a entrada em vigor do novo requisito mínimo para o rácio prudencial de liquidez (LCR), de forma faseada até 1 janeiro de 2018 onde o seu valor passou a ser de 100%, o Banco teve de adotar medidas que lhe permitissem reforçar significativamente a sua carteira de ativos líquidos de alta qualidade – (HQLAs - buffer de liquidez), assegurando uma gestão prudente de liquidez e o cumprimento dos requisitos prudenciais.
175. A carteira de HQLAs, gerida de forma dinâmica, sendo diversificada, tem, desde sempre, como principal ativo, dívida pública portuguesa, e cumpre com os requisitos operacionais e de elegibilidade previstos no Artigo 6.º do Regulamento Delegado (UE) 2015/61.
176. A estratégia de gestão desta carteira de HQLAs, para além de assegurar a gestão de liquidez, procura maximizar a criação de capital via reservas, resultados de mercado e margem financeira, através de uma gestão dinâmica dos ativos dentro dos limites de apetite de risco aprovados para a própria carteira e para o risco de taxa de juro do novobanco.
177. A constituição da carteira de investimento do novobanco teve em consideração dois grandes objetivos:
- O cumprimento dos requisitos dos rácios de liquidez (i.e. LCR); e
 - A geração de margem financeira, assegurando o cumprimento dos compromissos #28 e #29 da Decisão CE.
178. A dimensão da carteira de investimento e as características dos seus ativos (obrigações de taxa fixa de médio longo prazo), contribuíram para o aumento do risco de taxa de juro do

novobanco. De forma a respeitar o apetite ao risco que havia definido sem deixar de assegurar uma gestão prudente, o novobanco contratou instrumentos de cobertura do risco de taxa de juro sobre a sua carteira de investimento, tendo esses instrumentos sido contabilizados da mesma forma desde a criação do novobanco – circunstância que o próprio Tribunal de Contas reconhece –, mantendo-se assim a prática contabilística adotada até então.

179. A adoção da contabilidade de cobertura, aquando da adoção das coberturas económicas do risco de taxa de juro sobre a sua carteira de investimento, não foi considerada pelo novobanco como uma opção viável, pelas seguintes razões:
- A carteira de investimento sempre foi gerida de uma forma dinâmica, pelo que a utilização da contabilidade de cobertura se traduziria numa limitação à gestão da carteira;
 - A adoção da contabilidade de cobertura, levaria à penalização da margem financeira e, dessa forma, tornaria ainda mais difícil o cumprimento do Compromisso #28 da Decisão CE, por via da inclusão dos juros dos *swaps* de cobertura económica nesta rubrica; e
 - A adoção da contabilidade de cobertura conduziria a uma gestão com menor flexibilidade, com impactos diretos na margem gerada, que, conforme também referido no Relato da presente auditoria *"Entre 2017 e 2020, a estratégia do NB teve impacto positivo em resultados (226.5 milhões de euros), reservas (387 milhões de euros) e capitais próprios (614 milhões de euros) e, por isso reduziu o valor a pagar ao abrigo do ACC, pois sem esta estratégia ou outra alternativa, o FdR teria pago mais 314 milhões de euros."* Qualquer alteração a esta estratégia representaria necessariamente a obtenção de resultados diferentes e à revisão do apetite de risco do novobanco.
180. Face ao exposto é relevante referir que o novobanco manteve inalterada a sua política contabilística de não eleger estes instrumentos para contabilidade de cobertura, cumprindo assim com a obrigação de não alteração de políticas e práticas contabilísticas previsto no ACC. Este fato evidencia, por si só, a consistência de tratamento dado pelo novobanco no registo contabilístico destes instrumentos desde a sua constituição, não representando qualquer arbitrariedade por parte da gestão ou, nas palavras do Tribunal de Contas, qualquer *"(...) subjetividade associada à aplicação das normas contabilísticas em vigor (...)"*. Esta coerência foi ainda corroborada pelo relatório de avaliação suplementar que o FdR solicitou (extemporaneamente, refira-se) em 2021 a propósito das conclusões da auditoria especial realizada ao exercício de 2019.

181. Adicionalmente, e não menos relevante, a coerência no impacto desta estratégia na margem financeira assume também relevância para o cumprimento do Compromisso de "*Pre Provision Income*" constante da Decisão CE.

b. Caso 2 – Reavaliação de fundos de reestruturação

182. A análise do Caso 2 insere-se no "*Risco de Regulação e Supervisão*" concluindo o Tribunal de Contas que "*A ação do BCE tem promovido o reforço do rácio de cobertura de créditos não produtivos por imparidades, no NB e nas instituições nacionais comparáveis, as quais têm sido encorajadas a constituir o nível máximo de provisões prudenciais possível, com recomendações do supervisor que não se limitam às regras contabilísticas.*".

183. O novobanco considera que o exemplo analisado pelo Tribunal de Contas apenas evidencia a correção e o enquadramento das reavaliações de ativos efetuadas, em estrita obediência com as orientações prudenciais recebidas do supervisor e respeito pelas regras contabilísticas aplicáveis.

184. Com efeito, a previsão, no ACC e nos acordos de venda, da realização de uma avaliação independente do justo valor desta classe de ativos a partir de 2019 (dois anos após a concretização da operação de venda), era na prática, uma restrição contratual a que um exercício de tal natureza fosse realizado antes dessa data. Não questionando a legitimidade da limitação contratual acordada entre o Comprador e o FdR – a que o novobanco é totalmente alheio –, antecipava-se a pressão e as orientações do BCE face ao risco que a aplicação dos métodos de avaliação utilizados até então representava para as instituições.

185. O exercício de avaliação foi realizado por uma firma de assessoria especializada, as suas conclusões confirmadas por uma segunda avaliação e finalmente verificadas pelo auditor independente do novobanco, o qual não apontou quaisquer reservas ao processo de avaliação seguido ou às respetivas conclusões. Nem, aliás, o Tribunal de Contas o fez.

186. Desconhecendo-se a relevância para o presente procedimento de auditoria das declarações que o Tribunal de Contas transcreve, sempre se dirá que, sendo a referida pressão transversal aos maiores bancos de relevância sistémica no setor financeiro Português, a circunstância da resolução do BES que deu origem ao novobanco, bem como as dúvidas que daí emergiram sobre a valorização de determinadas classes de ativos, criaram um contexto em que o escrutínio e intervenção sobre a gestão foi exercido de uma forma indubitavelmente muito mais atuante e condicionante sobre o novobanco do que sobre as demais instituições financeiras.

187. Não se pode também deixar de referir que se é certo que o novobanco "*presta contas aos seus acionistas*", a todos por igual, é verdade que responde perante os seus reguladores

pelas exigências regulatórias que lhe são impostas, bem como perante os seus clientes e depositantes e demais *stakeholders*.

188. E o novobanco também analisa "(...) *com rigor (...) essas avaliações e questionamos os seus pressupostos.*", e é precisamente por isso que não se considera desonerado desse exercício pelo facto de as avaliações recebidas terem sido realizadas num quadro de independência das sociedades gestoras. Eventuais divergências sobre a valorização dos ativos em causa resultarão de diferenças na abordagem metodológica a esse exercício por parte das outras duas instituições financeiras, eventualmente com uma abordagem mais gradual e/ou seletiva sobre determinados ativos. Naturalmente que o novobanco apenas responde pela abordagem metodológica que foi seguida, transparente, suportada e uniforme para esta classe de ativos, tendo o referido processo sido já sobejamente escrutinado e avaliado sem falhas. Sobre as abordagens seguidas por outras instituições financeiras, que estarão na origem das diferenças de avaliação, não cabe ao novobanco pronunciar-se. E, em todo o caso, esclarece-se o Tribunal de Contas que, das duas entidades públicas que detêm este tipo de ativos, uma avaliou-os por valor superior ao novobanco e outra por valores inferiores.
189. Finalmente, e com mais relevância para o presente caso, o desenrolar do processo de venda do Projeto Crow veio precisamente demonstrar a correção e sustentação dos resultados das avaliações no balanço do novobanco, daí decorrendo desvios muito reduzidos para os valores oferecidos pelo investidor com maior valorização. A conclusão com sucesso do Projeto Crow, que decorre em articulação muito próxima entre as três instituições financeiras envolvidas demonstrará isso mesmo, que o novobanco não faz "*vendas em saldos*", mas apenas quando o montante da oferta é compatível com o valor dos ativos, e, no caso em concreto, em linha com as atuais valorizações em balanço, as que resultaram do processo de avaliação acima enunciado.
190. Face ao exposto, não pode senão concluir-se que não merece reparo – e nem o Tribunal de Contas aponta nesse sentido - o exercício de avaliação efetuado pelo novobanco quando foi possível face à restrição constante no ACC, dando cumprimento às indicações do supervisor e respeitando as regras contabilísticas em vigor.

c. Caso 3 – Desinvestimento da GNB Vida

191. O Tribunal de Contas indica a venda da GNB Vida como um exemplo para suportar a conclusão já de si errada, como tivemos oportunidade de demonstrar, de que o novobanco tem vindo a superar as metas de desinvestimento assumidas pelo Estado Português na Decisão CE.

192. Contudo, o exemplo está longe de ser feliz. Como facilmente se comprova, o prazo para desinvestimento na GNB Vida de acordo com a Decisão CE era 31 de dezembro de 2019 (cfr. Parágrafo 5 da Decisão CE), tendo a venda sido concluída no dia 14 de outubro de 2019. A haver uma qualquer antecipação em relação ao calendário fixado (que não houve, uma vez que aquele calendário apenas estabelecia um prazo limite e não um termo inicial), ela teria, portanto, sido de meros dois meses e meio. Não se alcança qual a relevância de tal período no contexto global da gestão dos ativos ACC e, portanto, da presente auditoria.
193. Sobre o processo de desinvestimento da GNB Vida, existem ainda diversos outros aspetos a salientar de modo a endereçar algumas das questões suscitadas no procedimento de auditoria e que são apresentadas no Relato de forma incorreta ou enganadora.
194. Na data em que foi avaliada a possibilidade de permitir a alteração do beneficiário último da entidade compradora, processo que se revelou necessário em face da impossibilidade de vir a obter as necessárias aprovações regulamentares, após se terem tornado conhecidos os indícios sobre eventuais ilegalidades por parte do beneficiário efetivo da entidade compradora nos Estados Unidos da América, restavam apenas oito meses até ao final do prazo imposto pela Comissão Europeia para a conclusão do processo de venda da GNB Vida. Este prazo, face à experiência do processo anterior e de processos de natureza semelhante, revelava-se manifestamente insuficiente para a organização e conclusão de um novo processo organizado de venda.
195. Em face desse cenário, restavam as seguintes opções:
- incumprir um compromisso assumido pelo Governo Português perante a Comissão Europeia;
 - alterar o compromisso assumido pelo Governo Português perante a Comissão Europeia;
 - dar início ao processo de liquidação da companhia; ou
 - aceitar a alteração do beneficiário efetivo.
196. A opção: (a) revelava-se impossível de adotar pelas consequências que teria, sejam as consequências constantes da Decisão CE, sejam as consequências resultantes do impacto que o incumprimento do plano de reestruturação teria no mercado em geral; a opção (b) excedia amplamente a esfera de atuação da gestão do novobanco e seria com certeza uma negociação morosa e de consequências imprevisíveis; e a opção (c) produziria resultados previsivelmente muito mais negativos, com impactos diretos na seguradora e indiretos no novobanco dada o contributo da comercialização de seguros na geração de comissionamento para o novobanco.
197. Em face da análise das alternativas, a gestão do novobanco recomendou assim ao FdR a opção (d), ou seja, a de permitir a alteração do beneficiário efetivo do comprador,

assegurando contratualmente (i) mecanismos que mitigassem o efeito da passagem do tempo e (ii) a renovação da condição de “*Não oposição pelo Fundo de Resolução*” à operação de venda modificada, quando todas as demais condições precedentes se encontrassem cumpridas.

198. A demora no processo de aprovação da operação por parte das autoridades, coincidiu muito negativamente com a extraordinária alteração do contexto de taxas de juro que pouco depois atingiu níveis historicamente baixos, imprevisíveis e nunca antes verificados. Esse contexto penalizou severamente a companhia que se caracterizava por um forte desequilíbrio de exposição a taxas de juro, rígidas e elevadas para os passivos e voláteis para ativos. Para esse perfil de risco aumentado contribuiu também decididamente a gestão da companhia até ao ano da resolução e criação do novobanco, claramente evidenciado pelo Resultado Líquido do Exercício extraordinário em 2013, de 302 milhões de euros, resultante da concretização de uma operação de venda antecipada dos recebíveis de uma carteira muito significativa de apólices.
199. Note-se também que a redução da componente de preço fixo, de 190 milhões de euros no momento da assinatura para 123 milhões de euros aquando do fecho da operação, acompanhou uma deterioração do valor da companhia, o qual se repercutiu com igual severidade na conta de Capitais Próprios e de Resultado Líquido do Exercício da GNB Vida, que apenas no ano de 2019 foi de 91 milhões negativos, imediatamente precedidos por 56 milhões negativos em 2018 e sucedidos por 46 milhões negativos em 2020.
200. A concretização do processo de venda, após aprovação do FdR, foi considerada pelo novobanco e pelo FdR como a melhor opção em face das alternativas disponíveis e tendo em conta a necessidade de assegurar o cumprimento de um compromisso estrutural do Estado Português. O valor recuperado para o ACC foi o máximo que resultou da condução de um processo de venda organizado, competitivo, não discriminatório e transparente, cujo resultado foi penalizado por uma conjugação extraordinária e negativa de eventos não controláveis pela gestão do novobanco. O valor de 123 milhões de euros para a componente de preço fixo continuava a ser, ainda assim, melhor que o da segunda melhor oferta.
201. Apesar de desconsiderar as “condições de mercado” subjacentes à desvalorização do valor da GNB Vida e que condicionaram o valor pelo qual o ativo foi vendido, o Tribunal de Contas não se abstém no Relato de salientar que no processo de venda não foram acauteladas “*falhas de mercado conhecidas*” e que impactaram no preço de venda.
202. Estas falhas consistem aparentemente: (i) no conhecimento dos investidores sobre a obrigação de venda do ativo e existência do mecanismo de ACC; e (ii) falta de transparência sobre a valorização das participações da GNB Vida nos fundos de investimento imobiliário.

203. Sobre o conhecimento dos investidores, desconhece-se com que base o Tribunal de Contas chega a essa conclusão.
204. Na verdade, não apenas a informação em causa não era transmitida aos investidores, como a obrigação do novobanco nos termos do ACC é a de assegurar um tratamento não discriminatório entre ativos abrangidos e não abrangidos pelo ACC, a qual também tem aplicação na condução dos respetivos processos de venda. Esse aspeto é particularmente evidente nas vendas de carteiras de ativos, desconhecendo os devedores quais os ativos em concreto abrangidos pelo ACC. Com efeito, apenas os investidores selecionados para as fases finais das negociações têm visibilidade sobre o mecanismo aquando da revelação da necessidade de autorização do FdR como uma das condições prévias à concretização da operação. Daqui decorre não existir qualquer "falha de mercado", sendo incorreta a conclusão a que chega o Tribunal de Contas.
205. Já quanto à alegada falta de transparência sobre a valorização das participações da GNB Vida nos fundos de investimento imobiliário, o novobanco não compreende de que forma a conclusão do Tribunal de Contas pode ser retirada no caso concreto. Vejamos.
206. A estrutura da operação de venda da GNB Vida pressupunha o *carve-out* destas participações, as quais ficaram excluídas do perímetro de venda, tendo sido transmitidas para o novobanco. O risco de verificação de perdas nestes ativos existia antes da venda (enquanto ativo da GNB Vida) e não se alterou com a transação na medida em que, sendo estas participações ativos abrangidos pelo ACC, as perdas verificadas nos mesmos são – como eram, ainda que indiretamente – elegíveis para o computo das perdas dos ativos abrangidos pelo ACC. Neste contexto, não tem qualquer relevância a situação identificada no Relato, nem qualquer impacto no preço de venda que veio a ser acordado, pelo que a conclusão de que não foram acauteladas falhas de mercado é, também neste aspeto, incorreta.
207. Incorreta é também a referência a que o novobanco não incluiu no acordo de venda cláusula de desvinculação ao mesmo com base em situações que, fundamentadamente, colocassem em causa as aprovações regulamentares exigidas. Como referido supra, a aprovação da operação pelo FdR era uma condição prévia à concretização da venda pelo que, o FdR, enquanto responsável último pela gestão do ativo, tinha o poder discricionário de autorizar ou não a venda, podendo, se assim o entendesse, recusar a mesma.
208. Por último, não pode o novobanco deixar de notar que, apesar de o Tribunal de Contas referir que não existe incentivo para que o novobanco, juntamente com o comprador, diligencie pelo cumprimento dos objetivos de desempenho traçados no contexto da componente variável do preço, a verdade é que, como o Tribunal de Contas bem sabe, no contexto da venda da GNB Vida, o novobanco celebrou um novo acordo de distribuição de seguros com a GNB Vida, em regime de exclusividade. Nos termos desse acordo, o

novobanco distribui através da sua rede comercial produtos da seguradora mediante uma comissão pelo que o novobanco está totalmente alinhado – e tem incentivo para isso - com a concretização dos objetivos de desempenho, razão pela qual a referência efetuada carece de sentido.

d. Caso 4 – Alienação da Sucursal de Espanha do NB

209. Em primeiro lugar, o novobanco considera relevante referir que, estando pendente um litígio arbitral com o FdR ao abrigo das regras do ACC relativo, entre outros aspetos, à alienação da Sucursal de Espanha, o novobanco não irá desenvolver nesta sede a sua posição quanto a esta matéria, reservando para o fórum arbitral a defesa dos argumentos que, no seu entender, suportam e justificam as opções tomadas nesta matéria.
210. Aliás, muito se estranha que este caso em concreto tenha sido abrangido pela auditoria do Tribunal de Contas tendo em conta que não existiu qualquer pagamento por parte do FdR no âmbito do ACC decorrente do impacto da venda da Sucursal de Espanha na posição de capital do novobanco.
211. Ao incluir este caso no presente procedimento de auditoria, o Tribunal de Contas corre o risco de interferência num litígio arbitral que incide precisamente sobre a liberdade de atuação do novobanco quanto à gestão de matérias não relacionadas com ativos abrangidos pelo mecanismo de compensação e a sua compatibilidade com o regime previsto no ACC. Questão essa que, aliás, foi já apreciada em ação arbitral anterior, de cuja decisão, apesar de desfavorável à pretensão do novobanco de inclusão do impacto no ACC, resultou claro que o novobanco tomou todas as decisões de forma legítima, de boa fé e em absoluto respeito pelas regras do ACC.
212. Nesse contexto, estando a decisão sobre a venda da Sucursal de Espanha a ser analisada em sede de arbitragem, será ao tribunal arbitral que competirá avaliar da conformidade com o ACC e não, naturalmente, ao Tribunal de Contas.
213. A inclusão desta matéria na presente auditoria – sem que tenha existido utilização de fundos públicos – e o impacto que estas conclusões extemporâneas poderão ter na ação arbitral poderão, em última análise, ferir as regras de separação entre jurisdições e o princípio de separação de poderes, o que não é certamente desejado pelo Tribunal de Contas.
214. Sem prejuízo disso, considerando que o Relato contém uma conclusão errada – e suscetível de induzir em erro – importa proceder à sua clarificação e correção.
215. O quadro dos compromissos perante a Comissão Europeia constantes da Decisão CE não estabelece nenhum compromisso para a permanência do novobanco em Espanha até ao final do período de reestruturação ou até final de 2021, apenas não previa a obrigação do

seu desinvestimento nesse período, contrariamente a todas as unidades em que foram estabelecidas metas temporais para o seu desinvestimento.

216. A inexistência de um compromisso de manutenção não permite sustentar, de maneira nenhuma, a conclusão do Tribunal de Contas de que a decisão de venda da Sucursal de Espanha "(...) *contrariou o compromisso assumido pelo Estado perante a CE, no âmbito do processo de venda do NB e da aprovação dos auxílios de Estado, de preservar aquela atividade durante todo o período de reestruturação, ou seja, pelo menos até final de 2021.*".
217. Esta conclusão é falsa. Nada na Decisão CE impunha qualquer compromisso de manutenção desta unidade, nem mesmo o parágrafo (#169) da Decisão CE que o Tribunal de Contas cita, numa tentativa (não sucedida), de sustentar uma conclusão que, como facilmente se constata, não tem qualquer suporte nos compromissos.
218. Efetivamente, até 2019, o novobanco investiu e explorou todos os cenários de *turnaround* (viragem) da atividade em Espanha, a qual, não sendo o foco estratégico principal (mercado doméstico), integrava a unidade *core* do Banco, tendo levado a cabo um plano de reestruturação e otimização operacional da Sucursal. Contudo, este plano não teve os resultados esperados, tendo-se concluído, à semelhança do que os demais bancos Portugueses já tinham feito, que a falta de escala era uma limitação estrutural inultrapassável e que comprometia a viabilidade da Sucursal. Refira-se, a propósito, que a Sucursal nos últimos 10 anos de atividade apenas num ano apresentou resultados positivos.
219. Aliás, o desinvestimento na Sucursal de Espanha não determinou qualquer incumprimento dos compromissos constantes da Decisão CE, o que o Tribunal de Contas certamente comprovou pela leitura dos Relatos relativos a dezembro de 2020 e primeiro semestre de 2021 – do *Monitoring Trustee* (Mazars), entidade designada pela Comissão Europeia para monitorizar precisamente o cumprimento dos compromissos pelo novobanco, nos quais se **concluiu que o desinvestimento em Espanha é uma das medidas que contribui para o cumprimento dos compromissos de viabilidade.**
220. A decisão estratégica (e não discricionária) de desinvestimento foi, portanto, após análise de diversas alternativas, tomada por diversas razões: (i) no limite da capacidade do novobanco de acumular sucessivas perdas da operação em Espanha que, de igual modo, penalizariam a conta de capital do novobanco, bem como tendo em conta os riscos inerentes à operação em Espanha, vg regulatórios e de compliance, (ii) no contexto da preparação da necessidade de refocalização da atividade no mercado Português e de suporte à economia Portuguesa conforme se fazia, e faz; (iii) necessária e em antecipação de medidas e remédios corretivos, impostos pela Comissão Europeia por incumprimento do compromisso de viabilidade e sustentabilidade financeira.

221. Em resumo, apesar de a Comissão Europeia não considera ter havido qualquer incumprimento dos compromissos, o Tribunal de Contas inseriu, como conclusão do Relato (parágrafo #339) e sem fundamento legal ou contratual, que a decisão de venda contrariava os compromissos.
222. Por fim, deixa-se claro que o registo de todos os efeitos contabilísticos associados a este processo, desde a contabilização da perda por alteração da Sucursal de Espanha para "operações descontinuadas" até ao desconhecimento do ativo em balanço após conclusão da transação, ocorreu de acordo com o normativo contabilístico em vigor e com confirmação do auditor independente, não tendo existido, sobre nenhum destes eventos, qualquer grau de discricionariedade por parte do novobanco.

e. Caso 5 – Contingência Fiscal

223. As conclusões do Tribunal de Contas relativamente ao Caso Prático 5 resultam, uma vez mais, do pressuposto erróneo que perpassa todo o Relato – de que o novobanco deve, na sua gestão, salvaguardar o interesse público - e que condiciona a análise e as conclusões relativamente a diversos temas. Também aqui, e à semelhança do que sucede no caso prático anteriormente analisado, o Tribunal de Contas seleciona para auditoria uma situação em relação à qual, e como o Tribunal bem sabe, não se verificou qualquer desembolso de fundos públicos.
224. No caso concreto desta contingência fiscal, o Tribunal de Contas parece sugerir, ao arrepio, quer das regras contabilísticas, quer dos princípios de uma gestão sã e prudente de uma instituição de crédito, que o novobanco não deveria ter refletido adequadamente uma contingência fiscal na sua contabilidade, sujeitando-se assim, ao risco (sério e real) de a opinião do seu auditor, relativamente às contas de 2021, ser emitida com reservas.
225. Com efeito, o novobanco aplica como normativo contabilístico as IFRS, o qual inclui normas de âmbito de aplicação específico e normas de âmbito de aplicação geral ou residual. Uma vez que a incerteza envolvida na aplicação da nova legislação fiscal está associada ao regime de tributação sobre imóveis – o Imposto Municipal sobre Imóveis ("IMI") –, a análise do tratamento contabilístico a adotar está excluída do âmbito da IAS 12 – '*Impostos sobre o rendimento*' que apenas trata do imposto sobre o rendimento de pessoas coletivas ("IRC") e, não existindo outra norma específica para o registo de responsabilidades associadas a impostos, o novobanco deverá adotar os princípios gerais da IAS 37 – '*Provisões, passivos contingentes e ativos contingentes*' ("IAS 37").
226. Existindo uma incerteza quanto ao registo de uma responsabilidade pelo pagamento do agravamento das taxas de IMI aplicáveis aos imóveis, não consistindo essa contingência um

passivo certo, o novobanco tratou, antes de mais, e com o apoio de consultores especializados para o efeito, de avaliar se deveria proceder ao registo de uma provisão, se esta contingência deveria ser divulgada como um passivo contingente ou se a probabilidade de verificação da contingência era remota, caso em que não deveria ser refletida nas demonstrações financeiras do novobanco.

227. Refere o parágrafo 14 da IAS 37, que uma provisão "*deve ser reconhecida quando:*
- a) uma entidade tenha uma obrigação presente (legal ou construtiva) como resultado de um acontecimento passado;*
 - b) seja provável que será necessário um exfluxo de recursos que incorporem benefícios económicos para liquidar a obrigação; e*
 - c) possa ser feita uma estimativa fiável da quantia da obrigação".*
228. Daqui resulta que o primeiro aspeto a avaliar é se existe uma obrigação presente decorrente de um acontecimento passado, acontecimento esse que, neste caso em particular, corresponde à detenção da propriedade de um imóvel ou a aquisição de um imóvel, pelo sujeito passivo que seja "*dominado ou controlado, direta ou indiretamente, por uma entidade que tenha domicílio fiscal [numa jurisdição] sujeito a um regime fiscal mais favorável.*"
229. No que respeita à existência da obrigação verificamos que a contingência decorre da publicação das alterações legislativas introduzidas pelo Orçamento de Estado de 2021 (Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro), devendo, por isso, ser entendido que se trata de uma obrigação "legal" presente pelo que o sujeito passivo novobanco estará sujeito ao pagamento do imposto (exfluxo provável), caso a lei lhe seja aplicável.
230. Ainda assim, estes dois factos não são suficientes para se concluir quanto à necessidade de constituição de uma provisão, sendo necessário determinar se as regras de sujeição se aplicam ao sujeito passivo.
231. No que respeita às condições para efetuar uma estimativa razoável, e tendo em conta que o Grupo novobanco mantém o controlo sobre os imóveis e as transações realizadas sobre todos os seus imóveis, o novobanco tem capacidade para efetuar uma estimativa razoável do valor que resulta do agravamento das taxas e consequentemente na determinação do valor da potencial contingência.
232. Interessa esclarecer também que face à incerteza sobre a aplicação desta lei, durante o ano de 2021 e até ao fecho das contas daquele exercício, o novobanco procurou diligentemente junto dos organismos fiscais competentes obter uma clarificação quanto à aplicação do referido agravamento, primeiro numa reunião com a equipa do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais e, num momento posterior, através de um pedido de informação

vinculativa à Autoridade Tributária ("AT") submetido em 10 de novembro de 2021, com pedido adicional de carácter de urgência com vista a ter a situação definida a tempo do fecho das demonstrações financeiras, sem que se tivesse obtido um entendimento da mesma até à data de fecho das referidas demonstrações financeiras (2 de março de 2022).

233. Aliás, na data da presente pronúncia, o novobanco continua sem ter resposta da AT ao pedido que lhe foi dirigido.
234. Contudo, contrariamente ao que é referido no Relato, a conclusão da análise fiscal e legal dos assessores contratados para este efeito, é a de que é mais provável a verificação da contingência (>50%) do que a sua não verificação, ou seja, de que é provável que exista uma obrigação presente decorrente de um acontecimento passado à data de relato e, nessa medida, que o exfluxo de recursos é provável. Adicionalmente, têm também aqueles assessores o entendimento de que os argumentos que sustentam a existência de uma relação de controlo do novobanco por entidades da sua estrutura acionista (holding) com residência em paraísos fiscais são mais fortes do que os argumentos que refutam a existência dessa relação.
235. Por estas razões, a necessidade de constituição de uma provisão apresentou-se como uma inevitabilidade em virtude de uma correta aplicação das normas contabilísticas em vigor.
236. O que foi também confirmado pelo auditor do novobanco no contexto da certificação legal de contas, sendo também seu entendimento que, uma vez estabelecida a relação de domínio, o agravamento das taxas deveria ser aplicado a todas as classes de ativos imobiliários detidos pelo Grupo novobanco.
237. Note-se que, de acordo com as boas práticas, o novobanco dá conhecimento ao auditor externo de todas as opiniões de natureza fiscal, correspondência com as autoridades fiscais, ou outra informação apropriada para servir de suporte à contabilização de matérias contabilísticas e fiscais, tendo-se verificado o mesmo procedimento para a contingência fiscal em causa. Seria estranho é que o novobanco omitisse essa informação e não colocasse a situação ao auditor, como o Tribunal de Contas parece defender. E mais estranho seria que ignorasse a posição do auditor a esse respeito, como também parece concluir o Tribunal de Contas que o novobanco deveria fazer, ao arrepio das normas contabilísticas aplicáveis e melhores práticas de transparência na relação com o seu auditor.
238. Adicionalmente, e de acordo com as boas práticas, o novobanco dá conhecimento ao auditor externo de todas as opiniões de natureza fiscal, correspondência com as autoridades fiscais, ou outra informação apropriada para servir de suporte à contabilização de matérias contabilísticas e fiscais, tendo-se verificado o mesmo procedimento para a contingência fiscal em causa.

239. Por último, e sobre a referência de que o novobanco terá ignorado a *“probabilidade de decisões favoráveis sobre a impugnação das liquidações da AT, bem como a repercussão aos locatários dos custos com impostos devidos, nos termos dos correspondentes contratos de leasing financeiro imobiliário”*, importa referir que tal conclusão não tem qualquer sustentação. Com efeito, o novobanco analisou estes dois temas em particular, como não poderia ser de outra forma, tendo concluído o seguinte:

- (a) no que respeita à probabilidade de sucesso de eventuais impugnações das decisões da AT, o novobanco, enquanto sujeito passivo, será sempre obrigado a efetuar o pagamento do imposto (exfluxo) e aguardar as respetivas decisões pelo que a provisão é necessária para garantir esse pagamento,
- (b) não existem processos em curso ou decisões judiciais sobre este tema – introduzido, como se disse, pelo Orçamento de Estado de 2021, e com aplicação circunscrita no caso de instituições financeiras e situações de detenção de imobiliário específica que lhes corresponde, como é o caso do novobanco – que permitissem concluir pela existência de uma probabilidade de decisões em sentido favorável; e
- (c) sobre a repercussão do agravamento de impostos nos clientes com contratos de leasing, sem prejuízo de, numa perspetiva puramente contratual, o locador poder exigir ao locatário que este pague, ou reembolse aquele, do IMI que o locador venha a suportar, desde que tal esteja previsto no respetivo contrato de locação financeira, é importante frisar que tal não dispensaria o novobanco de fazer a provisão tendo em conta que: (i) o sujeito passivo de imposto é o novobanco; (ii) existem, por regra, outras relações contratuais com os clientes que podem – contratual ou negocialmente – condicionar esta possibilidade de repercussão no locador; e (iii) existindo um risco de não pagamento voluntário por parte dos clientes, conclui-se estarmos perante um ativo contingente (incerto quanto ao seu recebimento) que, de acordo com o normativo contabilístico, não é refletido nas contas.

240. Conclui-se, pois, que nenhum dos argumentos que o Tribunal de Contas menciona afastam a necessidade que o novobanco teve de efetuar a provisão, a qual, a não ser feita, violaria regras contabilísticas aplicáveis e, nessa medida, teria oposição do auditor.

F. CONCLUSÕES

- a) Sendo o novobanco uma entidade privada, **a admissibilidade de uma auditoria com o objeto e os objetivos definidos excede o permitido por lei**. A sujeição do novobanco à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do TdC apenas pode ser efetuada à luz de um princípio de intervenção mínima em virtude do qual qualquer intervenção deve obedecer aos princípios da tipicidade e da necessidade.

- b) Nestes termos, a jurisdição e os poderes de controlo do Tribunal de Contas sobre o novobanco nunca deveriam incidir sobre a gestão propriamente dita de ativos do novobanco que não estejam abrangidos pelo ACC, não existindo, por maioria de razão, qualquer jurisdição ou poder de controlo do Tribunal de Contas sobre a gestão dos demais ativos do novobanco.
- c) Uma auditoria sobre a salvaguarda do interesse público no contexto de pagamentos efetuados pelo FdR ao abrigo do ACC apenas deveria incidir subjetivamente sobre o próprio FdR e objetivamente sobre a gestão dos ativos abrangidos pelo ACC, não sobre o novobanco ou sobre qualquer ato de gestão.
- d) O Relatório pressupõe a existência, na esfera do novobanco, de um dever jurídico de positivamente adequar a sua gestão ao interesse público, que, no Relatório, surge identificado com a minimização do financiamento público. Ora isso não corresponde à realidade pois há que partir dos interesses públicos definidos na lei que regula a resolução bancária, bem como os termos em que as entidades públicas envolvidas interpretaram, ponderaram e concretizaram aqueles interesses públicos.
- e) No contexto da operação de venda da maioria do capital social do novobanco enquanto fase última da medida de resolução aplicada, o Estado Português, em articulação com a Comissão Europeia e através do FdR, cristalizou a sua interpretação, ponderação e concretização dos interesses públicos envolvidos no ACC que veio a ser celebrado entre o FdR e o novobanco (tendo este sido instruído pelo Banco de Portugal a celebrá-lo e a cumpri-lo), o qual constitui essencialmente um mecanismo de compensação, precisamente em vista da proteção dos interesses públicos considerados relevantes por aquelas entidades.
- f) A ponderação de interesses efetuada no contexto dos compromissos assumidos pelo Estado Português perante a Direcção-Geral de Concorrência, ditou um conjunto de regras de atuação e metas de desinvestimento e uma drástica limitação dos poderes de intervenção públicos sobre o novobanco, bem como o afastamento de toda e qualquer outra intervenção do FdR na gestão do novobanco, exceto em relação aos ativos ACC.
- g) O interesse público subjacente à venda do novobanco e a consequente cessação do seu estatuto de banco de transição determinaram a consideração do ACC como um elemento essencial para assegurar a viabilidade do novobanco e, assim, preservar a estabilidade do sistema financeiro.
- h) Quer na sua conceção, quer na sua execução, o mecanismo de capital contingente é um mecanismo de proteção das perdas acumuladas em ativos específicos, que foi limitado ao mínimo para repor os rácios de capital nos níveis exigidos definidos contratualmente e não - ao invés - um mecanismo de proteção de rácios de capital limitado a perdas específicas.

- i) Com efeito, o ACC deve a sua existência à necessidade de refletir no contexto da venda de ações do novobanco o enorme risco (dir-se-ia melhor: a inelutável certeza) da ocorrência futura de perdas na gestão de determinados ativos. Mais: tendo em consideração o elevado risco de perdas associado aos ativos em questão, tal mecanismo constituiu um verdadeiro pressuposto das condições de venda acordadas, na ausência do qual, como é evidente, aquela venda só teria sido aceitável para o adquirente com uma substancial redução da contrapartida ou, pura e simplesmente, não teria sequer sido aceite.
- j) O Relatório assenta na ideia de que uma gestão do novobanco alinhada com o interesse público é uma gestão sem perdas. Fazer equivaler a salvaguarda do interesse público na gestão do novobanco a uma gestão sem perdas desconsidera a razão de ser e as condições de funcionamento do ACC enquanto instrumento essencial para assegurar a viabilidade do novobanco.
- k) Sobretudo, considerando que a execução do ACC, nomeadamente no que respeita à verificação das perdas e ao valor de capitalização pelo FdR durante o período de reestruturação revelou-se em linha com os compromissos e estimativas constantes do acordo entre o Estado Português e a Comissão Europeia. E isto apesar de as condições de mercado que se vieram a verificar serem muito diferentes (mais penalizadoras) das assumidas nos Compromissos (evolução das Euribor, pandemia, etc.).
- l) As decisões de gestão do novobanco, sejam ou não relativas a ativos abrangidos pelo ACC, pautam-se por critérios de diligência na prossecução do seu objeto social, no cumprimento dos seus deveres fiduciários, no melhor interesse dos seus depositantes, clientes e demais stakeholders e no respeito dos limites externos de carácter regulatório previstos na lei.
- m) Em todo o Relato perpassa a ideia de que o novobanco está, não só sujeito à lei – que, aliás, o Tribunal de Contas considera ter sido sempre cumprida –, mas a outros deveres “*morais*” com origem no apoio público que foi assumido nos acordos e compromissos de 2017, esquecendo que o novobanco é privado e que a manutenção de uma participação minoritária do FdR no capital do novobanco visou apenas potenciar o eventual benefício financeiro da operação de “turnaround” que se veio a verificar.
- n) Ora, no exercício dos seus deveres fiduciários a gestão tem em consideração o interesse público tal como acima referido, mas isso não pode significar a não utilização de fundos dos seus acionistas que sejam devidos quando a capitalização do banco o requeira, e dentro dos termos contratualmente previstos: à gestão cabe velar pela capitalização da instituição que é devida pelos acionistas, sendo alheia à proporção e termos de capitalização que os acionistas entre si definiram.

- o) Nesse contexto, o recurso ao ACC deve ser efetuado na medida em que se verifiquem as condições contratualmente estabelecidas para o efeito e com vista a capitalização da instituição, e não com base em juízos relativos ao interesse público, o qual, como vimos, precedeu e esteve na origem do ACC.
- p) Isto não quer dizer, naturalmente, que o novobanco não tenha, em alguma medida, que respeitar o interesse público. Simplesmente, este respeito pelo interesse público impõe-se-lhe nos mesmos que valem, em geral, para qualquer entidade privada (sendo aliás evidente que os atos analisados pelo TdC no presente procedimento de auditoria não se distinguem substancialmente daqueles que são correntes na gestão de todos os bancos portugueses).
- q) A tese do Relato, em última instância, levaria a que a gestão do Banco perante um eventual conflito entre a adequada capitalização da instituição em defesa da sua solvabilidade e dos interesses dos seus depositantes e clientes e a redução das chamadas de capital provenientes de fundos públicos, tivesse por dever prosseguir estes em detrimento daqueles, o que é manifestamente contrário aos deveres fiduciários que sobre si recaem.
- r) É à luz desses deveres fiduciários e em estrito cumprimento das condições do ACC que o novobanco tem conduzido um conjunto de operações de desinvestimento, em cumprimento dos compromissos assumidos pelo Estado Português e das demais exigências regulatórias, e não, como a auditoria quer fazer crer, para aumentar o recurso ao mecanismo de capitalização contingente.

Tendo presente tudo o que acima se afirmou e demonstrou, sumariado nas conclusões *supra*, o novobanco tem a expectativa de que a versão final do Relato que venha a ser aprovada acolha as observações e correções ora apresentadas.

O novobanco reitera ainda, uma vez mais, toda a sua disponibilidade para qualquer clarificação que, em qualquer momento e independentemente da fase procedimental, o Tribunal de Contas entenda necessária.

NOVO BANCO, S.A.



EXERCÍCIO DE CONTRADITÓRIO AO
RELATO DE AUDITORIA 2/2021 DO DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VII
DO TRIBUNAL DE CONTAS

– RESPOSTA DO FUNDO DE RESOLUÇÃO –

SUMÁRIO

A auditoria do Tribunal de Contas tem por objeto *“a gestão do Novo Banco com financiamento público”*, incidindo, segundo os seus termos de referência, sobre as operações e demais atos de gestão do Novo Banco, S.A. (“Novo Banco”), ocorridos até 31/12/2020.

No entanto, a auditoria abrange, não apenas a gestão do Novo Banco propriamente dita (i.e. a condução dos negócios do banco e os atos praticados pelos órgãos do banco), como também a atuação das autoridades que tiveram participação na resolução do Banco Espírito Santo, S.A. (“Banco Espírito Santo” ou “BES”) (incluindo a venda do Novo Banco), e que têm participação na execução dos acordos relativos à venda do Novo Banco, nomeadamente o Governo, o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução. Na realidade, a auditoria abrange sobretudo a atuação destas entidades, como se constata pelo facto de não ter sido dirigida nenhuma recomendação ao Novo Banco.

A pronúncia do Fundo de Resolução tem por referência o papel que esta entidade tem desempenhado nesse âmbito e vem demonstrar que a sua atuação salvaguardou o interesse público, inclusive através da inequívoca minimização da utilização dos recursos do Fundo de Resolução.

Na presente resposta, que dá sequência à resposta que já tinha apresentado no âmbito da auditoria concluída pelo Tribunal de Contas em abril de 2021, **o Fundo de Resolução apresenta várias e sólidas evidências de que o uso de recursos públicos foi minimizado** – quer por efeito dos mecanismos contratuais acordados no âmbito da venda do Novo Banco, quer através de um controlo público eficaz, em particular através da ação do Fundo de Resolução na execução dos acordos.



As evidências mais eloquentes são as seguintes:

- No que respeita especificamente à resolução, a Comissão Europeia – que, na altura, analisou, mediu e autorizou o auxílio de Estado prestado – concluiu que a resolução e a venda do Novo Banco, **mesmo que fossem utilizados os 3.890 milhões de euros correspondentes ao limite máximo do Acordo de Capitalização Contingente, constituíam as medidas menos onerosas face às circunstâncias em que se apresentavam o BES e o Novo Banco.**
- Até 31/12/2021, as perdas atribuídas à carteira de ativos abrangidos pelo âmbito do Acordo de Capitalização Contingente ascendem a **4.408 milhões de euros.**
- Até à data, e com referência à mesma data, os valores pretendidos pelo Novo Banco ao abrigo daquele Acordo já ultrapassam o valor máximo contratual, de 3.890 milhões de euros.
- Porém, os pagamentos realizados pelo Fundo de Resolução totalizam **3.405 milhões de euros.**
- **O montante de cerca de mil milhões de euros de perdas que não resultaram em pagamentos pelo Fundo de Resolução é a expressão do funcionamento do mecanismo de capitalização contingente e da ação do Fundo de Resolução na execução do Acordo.**

Mas ainda que esta seja a evidência mais impressiva e mais definitiva, ela está longe de ser a única demonstração empírica e solidamente fundamentada de que o uso de recursos públicos foi minimizado, na extensão máxima permitida pelas condições em que opera o Novo Banco e pelos contratos, tal como foram acordados para permitir a conclusão da venda do banco, em 2017 (e que – recorda-se – foi indispensável para preservar a estabilidade financeira, proteger a economia nacional e minimizar também o impacto nas finanças públicas da situação gravíssima em que o Banco Espírito Santo se encontrava, em 2014).

A presente resposta do Fundo de Resolução aprofunda esta evidência, mas apresenta ainda outras mais.

Na presente resposta demonstra-se, também – uma vez mais, com abundante e sólida evidência – que **a minimização do uso de recursos públicos foi alcançada através de um controlo eficaz por parte das autoridades públicas, e do Fundo de Resolução em particular.**

São disso exemplos:

- ✓ O escrutínio demonstradamente cuidado e rigoroso que o Fundo de Resolução faz das operações que lhe são submetidas pelo Novo Banco para análise (que ficou evidenciado, aliás, nos trabalhos da Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar às perdas registadas pelo Novo Banco e imputadas ao Fundo de Resolução);
- ✓ A análise daquelas operações à luz do critério de minimização das perdas, o que inclui a comparação com as alternativas credíveis e viáveis de recuperação dos ativos;



- ✓ A oposição manifestada pelo Fundo de Resolução à concretização de operações, sempre que daquela análise resulta que não fica demonstrado que a operação minimiza as perdas (e que, no caso de operações de venda de ativos resultou em que não tivesse sido autorizada uma em cada quatro operações propostas pelo Novo Banco e no impedimento a vendas de créditos que representavam um montante próximo de 2 mil milhões de euros);
- ✓ A oposição manifestada pelo Fundo de Resolução à realização de operações de venda de carteiras no ano de 2020, com base na avaliação de que, atentos os efeitos económicos provocados pela pandemia e a significativa incerteza então vivida, as condições de mercado não seriam propícias à maximização do valor;
- ✓ A determinação de realização de auditorias aos processos de concessão e de recuperação de determinados créditos, ainda antes da publicação da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, e a determinação para a integração de certos créditos no âmbito das auditorias especiais que viriam a ser realizadas ao abrigo daquela Lei, mesmo quando isso não resultava dos critérios quantitativos de amostragem fixados pelo auditor;
- ✓ A intervenção no processo de venda da companhia de seguros GNB – Companhia de Seguros de Vida, S.A. (“GNB-Vida”) no sentido de evitar, como se evitou, que aquela operação de venda tivesse sido realizada por um preço mais desfavorável, e que permitiu obter uma melhoria de preço de 42 milhões de euros;
- ✓ A ação proactiva do Governo, do Banco de Portugal e do Fundo de Resolução na recuperação de um importante crédito do Novo Banco, do qual já resultou um benefício apurado em 11 milhões de euros para o Fundo de Resolução, que pode ainda aumentar significativamente;
- ✓ A intervenção tempestiva para evitar que os custos registados pelo Novo Banco com a atribuição de remuneração variável aos membros do seu Conselho de Administração Executivo fossem repercutidos no Fundo de Resolução.

O Relato de Auditoria apresenta uma conclusão distinta (e que se entende ser preliminar): a de que não foi “*otimizado (minimizado) o recurso ao financiamento do Fundo de Resolução*”.

Porém, essa conclusão está prejudicada por um conjunto relevante de incorreções factuais, desconsideração de elementos de análise centrais, fragilidades metodológicas e imprecisões determinantes de exegese da informação disponibilizada. Apenas a título de exemplo, não pode deixar de se elencar os seguintes:

- A auditoria não apresenta uma análise numérica quanto à utilização dos recursos do Fundo de Resolução e nem considera os valores acima referidos quanto à execução do mecanismo de capitalização contingente, i.e. não tem em atenção os *resultados* da execução do contrato.



FUNDO
DE RESOLUÇÃO

- A auditoria tem por referência um quadro de análise que não é diretamente aplicável ao contexto em que se desenrolou a gestão dos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente – por exemplo, quando classifica como fragilidades certas práticas que são generalizadamente utilizadas no mercado europeu, tais como a realização de processos de venda em carteiras com convite a um número muito alargado de investidores, mas sem um concurso público.
- A auditoria extrai conclusões em abstrato, sem atender às circunstâncias específicas em que se desenrolou a gestão dos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente – por exemplo, quando alega que teria sido possível uma redução “menos rápida” de ativos não produtivos, apesar de a própria auditoria reconhecer que aquela redução deu resposta a exigências regulatórias aplicáveis ao Novo Banco e de se constatar que a redução não foi ainda suficiente, cinco anos volvidos, para colocar o Novo Banco no patamar exigível em matéria de rácio de *Non Performing Assets* (“NPLs”); sugerindo a auditoria que teria sido talvez mais vantajoso – mas sem o demonstrar – seguir-se uma estratégia de “*wait and see*”, como é classificada pelo Banco Central Europeu.
- A auditoria extrai conclusões sem adequada demonstração – por exemplo, quando sugere que a referida redução de ativos “menos rápida” seria “mais rentável”, mas sem a indicação de qualquer evidência ou indicio que suporte essa afirmação. Note-se que, apesar de intuitivamente apelativa, esta observação contende com a realidade observável, dado que, a não ter concretizado a redução de ativos não produtivos que concretizou, o Novo Banco estaria exposto a obrigações de reforço de imparidades e aumento de requisitos prudenciais, por determinação do BCE, a custos mais elevados na emissão de dívida para cumprimento de exigências regulatórias e teria que prosseguir a redução daqueles ativos num quadro macroeconómico substancialmente mais adverso do que nos anos antecedentes.
- A auditoria extrai conclusões sem correspondência com a realidade dos factos – por exemplo, quando conclui que o mecanismo de capitalização contingente, “tem promovido” a prossecução de objetivos de redução de ativos não produtivos mais rápidos, não só não atendendo às referidas exigências regulatórias, mas também sem atender aos factos que indicam que a redução observada no Novo Banco se encontra alinhada com aquela que se observa no setor bancário nacional.

Acresce àquelas fragilidades, e com especial relevância, o facto de a análise quanto à minimização do uso de recursos públicos não ter por base nenhuma análise de alternativas.

Com efeito, na análise e nas considerações que tece sobre diferentes circunstâncias relevantes para a determinação do uso de recursos públicos – *maxime* a resolução do BES, a negociação dos termos contratuais da operação de venda do Novo Banco e a execução desses contratos –



a auditoria não recorre, não desenvolve nem avalia criticamente, em momento algum, cenários alternativos, a fim de fundada e credivelmente concluir se houve ou não minimização do uso de recursos públicos.

Ora, para que se possa concluir se o recurso ao Fundo de Resolução foi, ou não, minimizado, não basta constatar que esse recurso ao Fundo de Resolução existiu.

A ocorrência de pagamentos por parte do Fundo de Resolução no montante global de 3.405 milhões de euros representa, indiscutivelmente, um impacto muito significativo para o Fundo de Resolução, para o sistema bancário nacional (que é, em última análise, a fonte de financiamento do Fundo de Resolução) e, por força do regime financeiro e orçamental aplicável, também para as finanças públicas.

Mas para que se conclua se esse impacto – que resulta de compromissos assumidos no âmbito do processo de resolução do Banco Espírito Santo – foi, ou não, minimizado é necessário analisar as circunstâncias em que o mesmo ocorre e, sobretudo, analisar e avaliar cenários alternativos que permitam conhecer se aquele impacto poderia, de facto, à luz das circunstâncias aplicáveis, ter sido menor.

Porém, o Relato não apresenta ou quantifica qualquer cenário alternativo que, estando ao alcance do Banco de Portugal e do Fundo de Resolução (i.e. que tivesse base nos poderes atribuídos ao Banco de Portugal ou ao Fundo de Resolução pela lei e pelos contratos), minimizasse, adicionalmente, aqueles custos.

A partir da sua análise quanto à minimização do uso de recursos públicos (prejudicada pelos vícios acima resumidos), o Relato apresenta como corolário a conclusão de que não foi salvaguardado o interesse público.

Mas o *interesse público* a que se reporta o Relato de Auditoria é avaliado à luz de uma única finalidade: a minimização do recurso ao Fundo de Resolução.

Na verdade, na sua atuação, o Fundo de Resolução e o Banco de Portugal estão obrigados – por imposição da lei – a atender e a acautelar todas as finalidades do regime de resolução, incluindo a preservação da estabilidade financeira, a continuidade da atividade do Novo Banco e o cumprimento das finalidades da sua venda, medido pelo retorno do Novo Banco à viabilidade.

A avaliação unidimensional que a auditoria prossegue quanto à salvaguarda do interesse público mostra-se, por isso, flagrantemente incompleta, dado que o interesse público que as autoridades públicas estão obrigadas, pela lei, a salvaguardar não é medido apenas (e ainda que essa seja indiscutivelmente muito importante) pela finalidade de minimização do uso de recursos públicos.



A realidade é que o interesse público, apropriadamente avaliado nos termos em que a lei o define, incluindo (mas não só) quanto ao objetivo de minimização do uso de recursos públicos foi, como mais uma vez se demonstra na presente resposta, indiscutivelmente salvaguardado.

Por outro lado, a auditoria apresenta uma análise muito pertinente e globalmente correta sobre a influência das exigências regulatórias na redução de ativos improdutivos do Novo Banco e no reforço do registo de imparidades, a qual não é, porém, utilizada para extrair conclusões.

Também concluiu, corretamente, que o mecanismo de capitalização contingente continuou a ser, mesmo depois de 2020, *“determinante para o Novo Banco cumprir os rácios de fundos próprios totais”*.

E também veio confirmar que o Fundo de Resolução obtém – e sempre obteve – a confirmação, junto das entidades com competência legal para o efeito, do montante necessário para que os rácios de capital do Novo Banco se situem nos níveis acordados no contrato, e que é – nos termos do contrato – o montante a pagar pelo Fundo de Resolução. Desse ponto de vista, entende o Fundo de Resolução que o Relato traduz uma revisão da anterior observação do Tribunal de Contas quanto a esta matéria e reconfigura a recomendação constante do Relatório 7/2021 sobre a demonstração do cálculo do valor a pagar pelo Fundo de Resolução.

No que se refere às Recomendações que lhe são dirigidas, o Fundo de Resolução reafirma o seu firme empenho em dar-lhes adequado acolhimento, sempre tendo em conta e em respeito, como não poderia deixar de ser, pelo seu concreto âmbito de competências legais e contratuais.



ÍNDICE

1. Sobre a salvaguarda do interesse público e a comprovação de que essa finalidade tem sido atingida pelo Banco de Portugal e pelo Fundo de Resolução	1
2. A minimização do recurso ao Fundo de Resolução e a comprovação de que também esse objetivo tem sido assegurado.....	9
3. A comprovação de que o controlo público tem sido objetivamente eficaz	22
3.1. Um dos resultados da ação do Fundo de Resolução: 485 milhões de euros.....	23
3.2. Outro dos resultados da ação das entidades públicas: a específica recuperação de um importante crédito do Novo Banco ⁰	24
3.3. A questão da remuneração variável dos membros do Conselho de Administração Executivo.....	26
3.4. Outros (múltiplos e variados exemplos) do controlo público.....	26
3.5. O cuidado, o rigor e o escrutínio colocado pelas equipas do Fundo de Resolução na análise das operações que são submetidas ao Fundo para pronúncia, e que não parece ter sido objeto de análise na auditoria.....	29
3.6. Um erro flagrante do Relato de Auditoria: a minimização de perdas como critério orientador da análise das operações e a consideração de cenários alternativos	32
3.7. As situações que na auditoria se considera que constituem falhas de controlo	48
4. A comprovação de que foi demonstrado o cálculo do valor a pagar, em cada ano, pelo Fundo de Resolução	57
5. Outros comentários relevantes	65
5.1. Sobre a alegação de que foram superadas as metas fixadas nos compromissos assumidos pelo Estado e a sugestão de que talvez tivesse sido possível uma redução mais lenta de ativos não produtivos	65
5.2. Sobre a alegação de que o Novo Banco operou com níveis de capital acima das exigências regulatórias	73
5.3. Sobre o registo de provisões e de imparidades	75
5.4. A referência à hipótese de modificar o Acordo de Capitalização Contingente face à ocorrência de situações de força maior	81
5.5. O caso da não aplicação de contabilidade de cobertura	83
5.6. Sobre as perdas relativas à companhia de seguros GNB-Vida.....	86
5.7. O (incorreto) pressuposto de que as perdas ocorridas em vendas de ativos constitui indício de que o princípio de minimização de perdas não foi respeitado.....	98
5.8. Sobre a sugestão de que o princípio de minimização de perdas não é salvaguardado quando, em processos de venda em carteira, é determinada a exclusão de determinados ativos com preço positivo, mas não a exclusão de outros ativos com preço nulo.....	101



FUNDO
DE RESOLUÇÃO

5.9.	Sobre as alegadas fragilidades em processos de venda de ativos	105
5.10.	Sobre a hipotética ocorrência de transações com partes relacionadas com a Lone Star 110	
5.11.	Sobre o pedido de pagamento relativo a 2021.....	116
5.12.	Sobre os riscos emergentes do contencioso.....	120
5.13.	Sobre as possíveis compensações ao abrigo do princípio de NCWO.....	122
5.14.	Sobre os pedidos indemnizatórios submetidos ao Fundo de Resolução ao abrigo do mecanismo de "resolution contingent liabilities"	126
5.15.	Sobre as eventuais responsabilidades do Fundo de Resolução a propósito de alegados incumprimentos de declarações em garantia	129
5.16.	Sobre a diluição da participação do Fundo de Resolução no Novo Banco	131
5.17.	Sobre o reembolso dos empréstimos obtidos pelo Fundo de Resolução.....	132
6.	O acolhimento das Recomendações constantes do Relatório 7/2021, de abril de 2021.....	133
6.1.	A Recomendação relativa ao mapa de informação "CCA Reference Schedule"	134
6.2.	Recomendação relativa à imputação de responsabilidades aos responsáveis pelas perdas 139	
6.3.	A recomendação quanto à independência das ações entre o Conselho de Administração do Banco de Portugal e a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução	151
6.4.	A recomendação quanto à independência das ações entre o auditor do Fundo de Resolução e o do Novo Banco e quanto ao Agente de Verificação.....	154
7.	Outras imprecisões do Relato de Auditoria.....	157
8.	Sobre as Recomendações preliminares constantes do Relato de Auditoria.....	164



1. SOBRE A SALVAGUARDA DO INTERESSE PÚBLICO E A COMPROVAÇÃO DE QUE ESSA FINALIDADE TEM SIDO ATINGIDA PELO BANCO DE PORTUGAL E PELO FUNDO DE RESOLUÇÃO

1. O Relato de Auditoria apresenta, como conclusão geral (e que se entende preliminar), a de que *“a gestão do Novo Banco com financiamento público não salvaguardou o interesse público, por não ter sido otimizado (minimizado) o recurso a esse financiamento, através da verificação das condições identificadas pelo Tribunal [de Contas]”*.

Para a correta interpretação do significado e do alcance desta conclusão, importa ter bem presente, em primeiro lugar, que **aquele juízo tem por referência uma definição muito específica de *interesse público* utilizada na auditoria.**

Conforme se encontra definido nos “Termos de Referência” da auditoria, **o *interesse público* corresponde, para este específico efeito (cfr. parágrafo 50 do Relato¹), à *minimização do recurso a verbas do Fundo de Resolução e é avaliado através dos seguintes parâmetros:***

- “i) Adequada avaliação e valorização contabilística dos ativos [do Novo Banco].*
- ii) Adequado reconhecimento de perdas nos ativos, por imparidade.*
- iii) Venda de ativos sem prejudicar o balanço do banco (sem perdas).*
- iv) Inexistência de conflitos de interesses e de complacência.*
- v) Inexistência de práticas destinadas a acionar o mecanismo de capital contingente.*
- vi) Eficaz controlo público (incluindo acatar o recomendado pelo Tribunal de Contas).”*

Ou seja, o *interesse público* a que se reporta o Relato de Auditoria é avaliado de uma forma muito circunscrita e à luz de uma única finalidade, a *minimização do recurso ao Fundo de Resolução*. Nessa dimensão, o critério orientador distingue-se de forma clara da noção de

¹ De acordo com os Termos de Referência (§50): *“Objetivo [da auditoria] – Avaliar se a gestão do Novo Banco com financiamento público salvaguarda o interesse público, o que, nos termos solicitados pela Assembleia da República, significa otimizar (minimizar) o recurso a esse financiamento (...)”*.



interesse público utilizada na auditoria do Tribunal de Contas concluída em abril de 2021 (Relatório de Auditoria 7/2021). Recordar-se que, nessa auditoria, o Tribunal de Contas utilizou uma definição mais abrangente de interesse público²⁾ e concluiu que *“o financiamento público do Novo Banco concorreu para a estabilidade do sistema financeiro, sobretudo por ter sido evitada a liquidação do banco e reduzido o risco sistémico”*.

Sucede que, como se explica nos parágrafos seguintes, o *interesse público* que – nos termos da lei – compete ao Banco de Portugal e ao Fundo de Resolução acautelar e salvaguardar, abrange precisamente a estabilidade financeira e a proteção dos depositantes, objetivos de natureza pública, normativamente consagrados, que têm uma relevância para a nossa vida coletiva e para as contas públicas portuguesas que não se esgota na redutora (ainda que também muito relevante) finalidade de interesse público utilizada na presente auditoria. Na verdade, a lei impõe ao Banco de Portugal, na qualidade de autoridade de resolução, e ao Fundo de Resolução que, na sua atuação, atendam e acautelem as demais finalidades do regime da resolução bancária, com destaque para a preservação da estabilidade financeira e para a proteção dos depositantes. Limitar a definição de “interesse público” a uma única dimensão de um interesse (muito) mais vasto leva a auditoria a incorrer num risco de enviesamento que contradiz frontalmente todo o esforço coletivo que conduziu à criação e à aplicação do regime jurídico da resolução bancária.

2. Com efeito, não pode o Tribunal de Contas ignorar que:

- i. **A auditoria inclui no seu âmbito os processos relacionados com os acordos relativos à venda do Novo Banco e, muito em especial, o Acordo de Capitalização Contingente.** Esse acordo constituiu parte integrante e indissociável da operação de venda do Novo Banco, sem o qual a mesma não se teria efetivado, quer por ser condição essencial da proposta apresentada pelo comprador, quer porque, sem o mecanismo de capitalização contingente, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia não teriam autorizado a operação, dado que esse mecanismo e a disponibilização de recursos públicos que o

² De acordo com os Termos de Referência constantes do Relatório de Auditoria 7/2021 (§69), o conceito de interesse público utilizado pelo Tribunal de Contas nessa anterior auditoria não se circunscrevia à finalidade de minimização do impacto nas finanças públicas. O objetivo dessa anterior auditoria ficou assim definido: *“Objetivo [da auditoria] – Avaliar se o financiamento público do Novo Banco, ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, salvaguarda o interesse público, o que, neste contexto, significa: a) Concorrer para a estabilidade do sistema financeiro; b) Minimizar o impacto na sustentabilidade das finanças públicas; c) Financiar o valor apropriadamente demonstrado, verificado e validado.”*



mesmo consagra foram considerados indispensáveis para assegurar a adequada capitalização e a viabilidade do Novo Banco.

- ii. A conclusão da venda do Novo Banco integrou-se ainda no âmbito do processo de resolução do Banco Espírito Santo, S.A., deu cumprimento a um imperativo legal ⁽³⁾ e foi orientada – nos termos da lei – pelas finalidades que o regime de resolução bancária expressamente estipula.
- iii. O Acordo de Capitalização Contingente e a disponibilização de uma verba de até 3.890 milhões de euros – como se encontra já demonstrado e é reconhecido também pelo Tribunal de Contas na sua auditoria ao financiamento público do Novo Banco ⁽⁴⁾ – foram essenciais, portanto, para que fossem atingidas as finalidades do regime da resolução bancária.
- iv. O regime da resolução bancária define expressamente o conceito de interesse público para efeitos das decisões e das medidas adotadas ao abrigo daquele regime. O interesse público a prosseguir é – segundo a lei – avaliado à luz do cumprimento das seguintes finalidades ⁽⁵⁾:
 - i) Assegurar a continuidade da prestação dos serviços financeiros essenciais;
 - ii) Acautelar o risco sistémico e assegurar a estabilidade financeira;
 - iii) Salvaguardar os interesses dos contribuintes e do erário público, neste caso com vista a acautelar o dispêndio de recursos públicos decorrentes daquela que é a via alternativa à resolução para lidar com uma instituição de crédito insolvente ou em risco de ficar insolvente (i.e. a sua liquidação);
 - iv) Salvaguardar a confiança dos depositantes.

³ Recorda-se que, nos termos do disposto no n.º 12 do artigo 145.º-G do RGICSF, na sua redação em vigor à data da aplicação da medida de resolução ao BES: “O banco de transição tem uma duração limitada a dois anos, prorrogável por períodos de um ano com base em fundadas razões de interesse público, nomeadamente se permanecerem riscos para a estabilidade financeira ou estiverem pendentes negociações com vista à alienação dos respetivos ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob a sua gestão, não podendo exceder a duração máxima de cinco anos.”

⁴ Cfr. Relatório de Auditoria 7/2021: “o financiamento público do Novo Banco concorreu para a estabilidade do sistema financeiro, sobretudo por ter sido evitada a liquidação do banco e reduzido o risco sistémico.”

⁵ Na redação do artigo 145.º-A do RGICSF em vigor à data da aplicação da medida de resolução ao BES.



3. Os critérios para avaliar a salvaguarda do interesse público no quadro da resolução do BES, da venda do Novo Banco e da execução dos acordos dessa venda estão expressamente consagrados na lei. No entanto, para efeitos da auditoria são utilizados critérios próprios, sem que se conheça a base jurídica em que se suporta essa específica delimitação do conceito de interesse público.

O *interesse público* a que se reporta o Relato de Auditoria é avaliado à luz de uma única finalidade: a minimização do recurso ao Fundo de Resolução. Esta avaliação unidimensional quanto à salvaguarda do interesse público mostra-se, por isso, **flagrantemente incompleta, dado que:**

- Ignora se o recurso ao Fundo de Resolução foi necessário para assegurar a continuidade da prestação dos serviços financeiros prestados pelo BES e, posteriormente, pelo Novo Banco.
- Ignora se o recurso ao Fundo de Resolução foi necessário para preservar a estabilidade financeira e acautelar o risco sistémico e para proteger a confiança dos depositantes.
- Ignora se o recurso ao Fundo de Resolução deu cumprimento adequado aos acordos de venda do Novo Banco e aos compromissos assumidos pelo Estado perante a Comissão Europeia e se permitiu, portanto, o retorno do Novo Banco à viabilidade e a sua adequada reestruturação.

Estas omissões prejudicam seriamente o exame realizado na auditoria porque o mesmo incide sobre a atuação do Fundo de Resolução e do Banco de Portugal (na sua qualidade de autoridade de resolução), mas nesse exame ignora-se que a atuação destas duas entidades se faz em cumprimento das atribuições legais que lhes são conferidas pelo regime da resolução bancária.



4. De facto, na sua atuação, o Fundo de Resolução e o Banco de Portugal estão obrigados a atender e a acautelar todas as finalidades do regime de resolução. O interesse público que orienta a ação do Fundo de Resolução e a do Banco de Portugal é medido, não apenas pelo objetivo de minimização do recurso ao Fundo de Resolução, mas também pelos demais objetivos normativos públicos que a ordem jurídica nacional e europeia consagram.

É, por isso, incompleto e parcelar um exame da atuação do Fundo de Resolução e do Banco de Portugal que ignora o contributo dessa atuação para a preservação da estabilidade financeira, para a continuidade da atividade do Novo Banco e para o cumprimento das finalidades da sua venda e dos compromissos internacionais da República, medidos pelo retorno do Novo Banco à viabilidade.

5. Do exposto, não resulta que o Fundo de Resolução atribua menor importância ao objetivo de à “minimização do recurso ao Fundo de Resolução”, o qual, como se verá adiante, também foi plenamente atingido. Aliás, a minimização do recurso ao Fundo de Resolução, i.e. tanto quanto permitido pelas circunstâncias em que opera o Novo Banco, constitui a premissa subjacente ao mecanismo de capitalização contingente, conforme já foi atestado pela Comissão Europeia, a quem competiu autorizar (previamente, note-se) o apoio público em causa e confirmar que o mesmo correspondia ao mínimo necessário.

O que se pretende aqui destacar é, não só essa específica finalidade, como todas as finalidades primordiais que, em conjunto, concorrem para o interesse público. E a realidade é que essas finalidades primordiais foram atingidas:

- A resolução do BES evitou a sua liquidação desordenada, pelo que **não houve interrupção no papel desempenhado por essa entidade no financiamento da economia portuguesa**, em particular no setor das pequenas e médias empresas, onde este banco tinha um papel central. Esse papel foi assumido, de imediato, e sem perturbações, pelo Novo Banco.
- A resolução do BES evitou a **necessidade de reembolso de um valor de cerca de 14 mil milhões de euros de depósitos cobertos** constituídos junto dessa instituição e que teriam de ser reembolsados pelo Fundo de Garantia de Depósitos, num prazo de poucos dias. Ora, o Fundo de Garantia de Depósitos teria de ser financiado na quase totalidade daquele valor (que, sublinhe-se, excede em muito os montantes já despendidos pelo



Fundo de Resolução na resolução do BES e na venda do Novo Banco) pelo Estado Português.

- **A resolução do BES evitou ainda que o montante restante de depósitos** constituído junto da instituição (e não coberta pelo Fundo de Garantia de Depósitos), no valor de cerca de **20 mil milhões de euros, se tornasse subitamente indisponível**, e em grande parte irremediavelmente perdido. Os depósitos foram transferidos, de imediato, para o Novo Banco e nunca o seu acesso pelos respetivos titulares sofreu qualquer perturbação.
- **O Novo Banco continua a operar e a prestar os serviços financeiros que, enquanto instituição significativa em Portugal, são essenciais à atividade económica em Portugal.**
- Os objetivos e as metas inscritas nos compromissos assumidos pelo Estado perante a Comissão Europeia encontram-se em grande medida cumpridos, pelo que **o processo de reestruturação do Novo Banco e de retorno à viabilidade está em vias de ser concluído.**
- O Novo Banco foi dotado do capital que se tem mostrado necessário para dar cumprimento às exigências regulatórias a que está sujeito e que foi indispensável para lhe permitir operar a reestruturação necessária à conclusão bem-sucedida do processo de resolução do BES e ao cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pela República Portuguesa.
- **Foram, assim, criadas as condições para que o Novo Banco continue a operar de forma sustentada e que deixe de estar dependente do recurso a fundos públicos para a sua capitalização.**

A criação dessas condições incluiu a melhoria da qualidade do balanço do banco e a redução da exposição a ativos não produtivos, que foi conseguida de forma equilibrada, como se comprova pelo facto de, por um lado, ter sido alcançada uma redução assinalável (de um rácio de NPL de 30,5%, em dezembro de 2017, para 5,7% em dezembro de 2021), em linha com os objetivos estabelecidos pelas autoridades europeias, **mas, por outro lado, e quase cinco anos volvidos, não ter sido ainda atingido o nível de NPLs considerado adequado à luz dos padrões europeus e das exigências do Banco Central Europeu.**



- A criação dessas condições permitiu também reduzir muito substancialmente o risco de virem a ser necessários recursos públicos adicionais, nomeadamente pelo mecanismo de *capital backstop* previsto nos compromissos assumidos pelo Estado perante a Comissão Europeia.
- O recurso ao financiamento pelo Fundo de Resolução está em linha com aquelas que eram as melhores estimativas à data da conclusão da operação de venda do Novo Banco, não obstante o quadro significativamente mais adverso em que a atividade do Novo Banco foi desenvolvida, considerando o quadro prolongado de taxas de juro anormalmente baixas (que prejudica a rendibilidade e a capacidade de geração de capital) e o choque económico sem precedentes provocado pela pandemia da COVID-19. Ora, em cenário adverso, as projeções da Comissão Europeia anteviam até que ocorresse uma utilização integral do mecanismo de capitalização contingente e que fosse utilizado o mecanismo de *capital backstop*. Ambos os efeitos foram evitados.

Estes resultados demonstram como foi garantida a salvaguarda do interesse público, não só conforme definido na lei, mas demonstradamente com custos financeiros globais muito menores. Mas nenhum dos resultados descritos neste quadro mais abrangente de análise é relevado na auditoria, o que não pode deixar de ser apontado como elemento determinante da fragilidade e enviesamento do juízo que aí é feito quanto à salvaguarda do interesse público.

6. O interesse público, apropriadamente avaliado nos termos em que a lei o define, foi, como se demonstra, indiscutivelmente salvaguardado.

7. Mas a auditoria também avalia incorretamente o cumprimento da única finalidade sobre a qual incide o seu exame, i.e. a de minimização do uso de recursos públicos.

Mesmo num exercício incompleto e parcelar como aquele conduzido nesta auditoria, que pretenda analisar, única e exclusivamente, se foi minimizado, ou não, o recurso a fundos públicos, teria necessariamente de ser medido, quantificado e demonstrado o impacto financeiro de cenários alternativos: do cenário alternativo à resolução do Banco Espírito Santo, do cenário alternativo à venda do Novo Banco e do cenário alternativo à atuação que foi prosseguida pelos diferentes intervenientes na execução dos contratos da operação de venda.

Com efeito, para que se possa concluir se o recurso ao Fundo de Resolução foi minimizado, não basta constatar que esse recurso ao Fundo de Resolução existiu.



Para que se conclua se esse impacto foi, ou não, minimizado é necessário analisar as circunstâncias em que o mesmo ocorre e, sobretudo, analisar e avaliar cenários alternativos que permitam conhecer se aquele impacto poderia, de facto, à luz das circunstâncias aplicáveis, ter sido menor.

Essa metodologia não foi seguida na auditoria concluída em 2021 e não foi seguida na presente auditoria à gestão do Novo Banco com financiamento público.

Esta limitação das auditorias impossibilita que delas se extraia uma conclusão cabal acerca da utilização do mecanismo de capitalização contingente, que tenha em atenção a abrangência, a complexidade e os diferentes instrumentos de defesa do interesse público que estão presentes na sua definição. As salvaguardas contratuais; os múltiplos intervenientes, independentes e com níveis de atuação sobrepostos, instituídos para garantir múltiplos níveis de validação; a natureza nacional e europeia dos processos relevantes para a execução deste mecanismo; e as exigências regulatórias, de supervisão e financeiras que se colocaram ao país e ao Novo Banco, requerem uma análise de contrafactual com uma abrangência que não se encontra, nem na anterior, nem na presente auditoria.



2. A MINIMIZAÇÃO DO RECURSO AO FUNDO DE RESOLUÇÃO E A COMPROVAÇÃO DE QUE TAMBÉM ESSE OBJETIVO TEM SIDO ASSEGURADO

8. Como acima se deixa evidenciado, na auditoria faz-se uma avaliação unidimensional quanto à salvaguarda do interesse público porque essa avaliação é feita à luz de um único critério e finalidade. Essa avaliação é, por isso, flagrantemente incompleta, nos termos da lei, que manda avaliar o interesse público também em função de outras finalidades – que a auditoria desconsidera.

Mas, como acima já se adiantou, a auditoria também avalia incorretamente o cumprimento da única finalidade (que é, sem dúvida, de especial relevância) sobre a qual incide o seu exame, i.e. a de minimização do uso de recursos públicos.

Na realidade, o uso de recursos públicos foi minimizado, desde logo, com a decisão de aplicar uma medida de resolução ao BES (evitando a sua entrada em liquidação) e de assegurar a venda do Novo Banco.

Adicionalmente, em concreto sobre os recursos do Fundo de Resolução, a sua utilização tem sido efetivamente minimizada, quer por efeito dos mecanismos contratuais acordados no âmbito da venda do Novo Banco, quer, ainda, por efeito de um controlo público eficaz e da ação do Fundo de Resolução na execução dos acordos.

9. A auditoria conclui em sentido contrário, i.e. que não foi minimizado o recurso ao financiamento do Fundo de Resolução, mas essa conclusão está prejudicada pelos seguintes vícios de análise principais:

- a) Não é feita qualquer análise quantitativa e são até desconsiderados os valores relativos à execução contratual até à data (parágrafo 10, *infra*);
- b) O objetivo de minimização do recurso ao Fundo de Resolução deve ser aferido por comparação com os cenários alternativos, como, aliás, a auditoria recomenda noutra circunstância, mas não pratica (parágrafo 11 e 12, *infra*).



Com efeito, para que se possa concluir se o recurso ao Fundo de Resolução foi minimizado, não basta constatar que esse recurso ao Fundo de Resolução existiu.

A ocorrência de pagamentos por parte do Fundo de Resolução no montante global de 3.405 milhões de euros representa, indiscutivelmente, um impacto muito significativo para o Fundo de Resolução, para o sistema bancário nacional (que é, em última análise, a fonte de financiamento do Fundo de Resolução) e, por força do regime financeiro e orçamental aplicável, também para as finanças públicas. **Mas para que se conclua se esse impacto – que resulta de compromissos assumidos no âmbito do processo de resolução do Banco Espírito Santo – foi, ou não, minimizado é necessário analisar as circunstâncias em que o mesmo ocorre e, sobretudo, analisar e avaliar cenários alternativos que permitam conhecer se aquele impacto poderia, de facto, à luz das circunstâncias aplicáveis, ter sido menor.**

É também isso que se refere, nomeadamente, na declaração de voto da Senhora Juíza Conselheira, Dra. Ana Margarida Leal Furtado, de 29 de abril de 2021, a respeito da auditoria ao financiamento público do Novo Banco, em que esta mesma fragilidade ocorreu.

10. Se o exame conduzido na auditoria tivesse incluído também a análise quantitativa dos valores relativos à execução contratual, teria constatado o seguinte:

- i) Até 31/12/2021, as perdas atribuídas à carteira de ativos abrangidos pelo âmbito do Acordo de Capitalização Contingente ascendem a 4.408 milhões de euros ⁽⁶⁾.

O valor dos pagamentos realizados pelo Fundo de Resolução totaliza 3.405 milhões de euros, um valor cerca de mil milhões de euros inferior às perdas abrangidas pelo âmbito do Acordo e que corresponde a cerca de 77% do valor agregado dessas perdas (Gráfico 1).

Ou seja, **se não fossem os mecanismos previstos no contrato para a cobertura destas perdas** (i.e. se não tivesse sido criado o mecanismo de capitalização contingente e se os pagamentos pelo Fundo de Resolução não atendessem às necessidades de capital do Novo Banco, mas apenas às perdas registadas nos ativos ou se não tivesse sido previsto um limite máximo no mecanismo) **e se não fosse a ação do Fundo de Resolução na sua execução, forçoso é concluir que o**

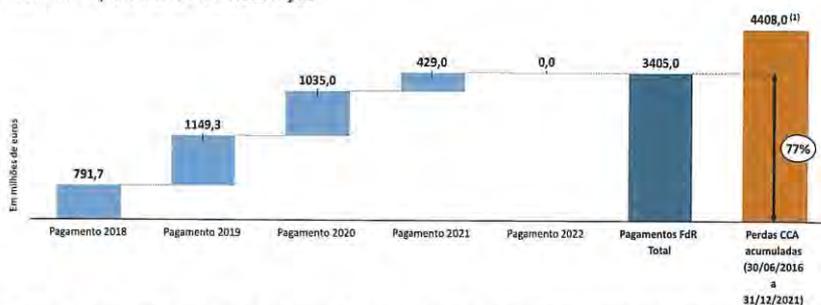
⁶ Há uma parcela destas perdas relativamente à qual existem divergências entre o Fundo de Resolução e o Novo Banco quanto à sua classificação como perdas abrangidas pelo mecanismo de capitalização contingente, mas essa parcela (de cerca de 27 milhões de euros, com referência a 31/12/2020) não tem efeito material na análise feita neste parágrafo.



recurso ao Fundo de Resolução teria sido superior em cerca de mil milhões de euros.

Este resultado objetivo e quantificado não é sequer mencionado no Relato de Auditoria, apesar de ter sido levado ao conhecimento do Tribunal de Contas.

Gráfico 1: Perdas atribuíveis ao mecanismo de capitalização contingente e pagamentos realizados pelo Fundo de Resolução



Nota (1): O valor das "Perdas CCA" encontra-se ainda sujeito a verificação pelo Agente de Verificação. Além disso, esse valor integra determinadas perdas e custos que o Novo Banco classifica como perdas atribuíveis ao mecanismo de capitalização contingente, mas cuja classificação é objeto de divergência entre as partes (ver Caixa 1). O valor dessas perdas e custos relativamente aos quais o Fundo de Resolução considera que não são "elegíveis" para o cômputo das perdas atribuíveis ao Acordo de Capitalização Contingente era de 27 milhões de euros, com referência a 31 de dezembro de 2020, não tendo sido ainda realizado o cálculo desse valor com referência a 31 de dezembro de 2021. Em qualquer caso, essa classificação não afeta a determinação dos valores pagos pelo Fundo de Resolução.

- ii) O valor já reclamado pelo Novo Banco ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, em termos agregados, ultrapassa o limite máximo de 3.890 milhões de euros, pelo que aquele limite já teria sido atingido, não fora a intervenção tempestiva do Fundo de Resolução e a sua oposição à imputação ao Fundo de Resolução de determinadas perdas e custos que o Novo Banco tem considerado (indevidamente) que merecem a cobertura do mecanismo de capitalização contingente.

Com efeito, o somatório dos valores solicitados pelo Novo Banco ao abrigo do Acordo de Capitalização, nos anos de 2018 a 2022, totaliza 3.616 milhões de euros⁽⁷⁾. Aos pedidos apresentados pelo Novo Banco acrescem as suas

⁷ Considerando já a anulação do efeito de "carry-over" de perdas relativas a anos anteriores que se encontram englobadas no pedido efetuado em 2022.



pretensões referentes aos regimes transitórios relacionados com a implementação da IFRS 9: **esses montantes não integraram os pedidos de pagamento relativos às contas de 2019 e de 2020 porque existiu uma intervenção prévia do Fundo de Resolução, que conduziu a que o Novo Banco fizesse uso dos regimes transitórios, contrariamente ao que pretendia, o que permitiu reduzir as suas necessidades de capital naqueles anos.**

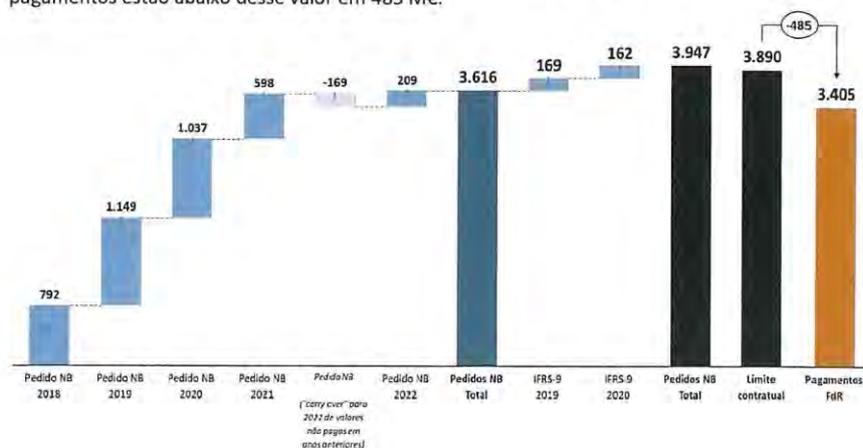
Assim, o valor já reclamado pelo Novo Banco ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, em termos agregados, ultrapassa o limite máximo de 3.890 milhões de euros, **sendo que os valores pagos são inferiores àquele limite máximo em 485 milhões de euros, devido à ação e intervenção do Fundo de Resolução** (Gráfico 2).

Ou seja, não fora a ação de controlo do Fundo de Resolução no âmbito da execução do contrato, o recurso ao Fundo de Resolução teria sido superior em cerca de 485 milhões de euros.

Este resultado objetivo e quantificado não é considerado, e nem sequer mencionado, no Relato de Auditoria, o que não é compatível com o rigor a que o mesmo deve obedecer, nomeadamente quando se propõe analisar a eficácia do controlo público.


**FUNDO
DE RESOLUÇÃO**

Gráfico 2: Com base nos pedidos e nas pretensões do Novo Banco, o valor máximo do Acordo de Capitalização Contingente já teria sido atingido. Da intervenção do FdR resultou que os pagamentos estão abaixo desse valor em 485 M€.



11. Como já referido *supra*, para além de o exame não incluir qualquer análise quantitativa e até desconsiderar os valores relativos à execução contratual até à data, **também não apresenta nenhuma análise comparativa com cenários alternativos, o que é essencial para avaliar se foi atingido o objetivo de minimização do recurso ao Fundo de Resolução.**

Como bem se refere no Relato de Auditoria (§155), ainda que com referência a outra circunstância, mas com aplicação clara para este efeito (destaque adicionado):

“Sendo diversas as estratégias de redução de ativos e diversas as formas de as executar (...), o princípio da minimização das perdas deve ser aferido por comparação dos custos e benefícios da decisão proposta (...) com os de cenários alternativos”.

Esse princípio metodológico é, de facto, basilar quando se pretende avaliar se determinada atuação é aquela que mais bem concorre para determinado objetivo.

12. Mas a auditoria não aplicou aquele princípio basilar à sua própria análise quando pretendeu avaliar se, na negociação dos instrumentos contratuais que compuseram a operação de venda do Novo Banco e na execução do Acordo de Capitalização Contingente, foi



minimizado o recurso aos fundos públicos, no geral, e em concreto aos recursos do Fundo de Resolução. Aplicá-lo teria obrigado a responder, pelo menos, às seguintes questões:

- i) Quais teriam sido os custos para a economia nacional, para a estabilidade financeira e diretamente para as contas públicas de não ter sido aplicada uma medida de resolução ao Banco Espírito Santo, S.A., em agosto de 2014, considerando que aquele banco estava incapaz de continuar a atividade e de cumprir as suas obrigações e seria objeto de liquidação?
- ii) Quais teriam sido os custos de não ter sido concluída a venda do banco de transição, considerando que na ausência dessa venda teria que ocorrer a liquidação do Novo Banco?
- iii) Quais teriam sido os custos de não ter sido assegurada a capitalização do Novo Banco, a partir de 2017, face às perdas registadas nos ativos abrangidos pelo âmbito do Acordo de Capitalização Contingente e aos prejuízos do banco?
- iv) Quais teriam sido os custos de não ter sido prevista a condição de capital, que é a base e caracteriza o Acordo de Capitalização Contingente, e de os pagamentos pelo Fundo de Resolução não atenderem às necessidades de capital do Novo Banco, mas apenas às perdas registadas nos ativos (como o Tribunal de Contas parece sugerir que teria sido mais indicado)?
- v) Quais teriam sido os custos de não ter sido previsto contratualmente um limite máximo no mecanismo de capitalização contingente?
- vi) Quais teriam sido os custos de o Novo Banco não ter dado cumprimento adequado às exigências regulatórias em matéria de redução de ativos não produtivos e de apresentar um desalinhamento ainda maior do que aquele que, apesar dessa redução, ainda apresenta face à média do setor bancário nacional e aos padrões de referência europeus?
- vii) Quais teriam sido os valores recuperados pelo Novo Banco se, em alternativa a ter prosseguido a via de redução de ativos não produtivos que seguiu, tivesse seguido uma via “menos rápida” (como se sugere na auditoria, mas que não tem nenhuma transcrição na realidade bancária e financeira nacional ou europeia) e, por essa razão, tivesse ainda que proceder a vendas muito substanciais de ativos no quadro económico presente e naquele que se perspetiva, em resultado da deterioração da atividade económica desencadeada, nomeadamente, pela invasão da Ucrânia pela Federação Russa?



FUNDO
DE RESOLUÇÃO

- viii) Quais teriam sido os custos se o Novo Banco tivesse abordado a crise pandémica com uma situação patrimonial e de balanço prejudicada por um desfasamento ainda maior das metas estabelecidas pelo Mecanismo Único de Supervisão em termos da minimização do risco?
- ix) Quais teriam sido as consequências para o país, em termos de estabilidade financeira e condições de financiamento do seu sistema bancário, se não fossem cumpridos os objetivos estabelecidos em termos da construção da União Bancária para os rácios de ativos não produtivos para o conjunto do sistema bancário?
- x) Quais teriam sido os custos se o Fundo de Resolução não tivesse intervindo quando (entre outras situações) o Novo Banco manifestou intenção de prescindir do regime transitório relacionado com a introdução da IFRS-9, quando o Novo Banco procedeu à venda da sucursal de Espanha nos termos e condições em que o fez, quando o Novo Banco decidiu atribuir remuneração variável aos membros do seu Conselho de Administração Executivo em 2019, em 2020 e em 2021?
- xi) Quais teriam sido os custos para o Fundo de Resolução se este tivesse impedido o Novo Banco de dar cumprimento às exigências regulatórias em matéria de redução de ativos não produtivos e, por essa razão, ficasse o Novo Banco sujeito – como ficaria, à luz das regras prudenciais aplicáveis – a requisitos de fundos próprios agravados e a custos mais elevados na emissão de instrumentos elegíveis para MREL e viesse, por isso, requerer ao Fundo de Resolução indemnizações por prejuízos provocados pela sua conduta?
- xii) Quais teriam sido os impactos para as finanças públicas se, pelo facto de o Novo Banco apresentar rácios de NPLs ainda mais desfasados dos padrões exigíveis e de, por isso, ficar sujeito a requisitos de fundos próprios agravados e a custos mais elevados no seu financiamento, o banco enfrentasse necessidades de capital ainda mais elevadas e a sua viabilidade ficasse comprometida, aumentando com isso a probabilidade de utilização do *capital backstop* (pago pelo Estado, diretamente) e a probabilidade de o banco vir a ser intervencionado?

A nenhuma destas questões a auditoria dá resposta.

Mas, mais relevante ainda é que, tal como já tinha sido sucedido na anterior auditoria, nenhuma destas questões a auditoria sequer coloca ou equaciona quando conclui que o recurso ao financiamento público não foi minimizado.



13. Assim, é importante realçar o seguinte, a propósito daquelas questões:

- i) Sobre os custos que teriam sido suportados caso não tivesse sido aplicada a medida de resolução ao BES, ou caso não tivesse sido concluída a venda do Novo Banco e celebrado o Acordo de Capitalização Contingente (questões i), ii) e iii) *supra*), já foi prestada abundante informação ao Tribunal de Contas, nomeadamente no âmbito da auditoria concluída em 2021, pelo que se remete para os contraditórios do Banco de Portugal e do Fundo de Resolução referentes a essa auditoria.

Adicionalmente, a necessidade de aplicação da medida de resolução ao BES e a sua razoabilidade e proporcionalidade face à situação em que se encontrava esta instituição foram já apreciadas em juízo pelo Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa no seu acórdão unânime sobre a medida de resolução do BES (Proc. n.º 2586/14.3 BELSB e Proc. n.º 2808/14.0BELSB por apensação). A esse propósito, o Tribunal afirma expressamente, e apenas a título de exemplo, o seguinte:

“[P]erante as concretas circunstâncias em que o BES se encontrava, não havia um cenário alternativo [à resolução] que não fosse o de liquidação do BES, pois que não se mantinha sequer em condições de manter a autorização para o exercício da respetiva atividade, sendo totalmente hipotético e inverosímil qualquer outro cenário que não aquele”.

Note-se, ainda, que o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa não adotou aqui um juízo da proporcionalidade e legalidade da medida de resolução de um ponto de vista estrito. O tribunal ajuizou, também, na ponderação muito completa e abrangente que realizou, sobre o esforço financeiro envolvido em comparação com outras alternativas e conclui que foi a resolução – e apenas esta – que permitiu atingir uma maior preservação de valor e minimização das perdas. Mais – e importa aqui a sublinhar este ponto: o Tribunal vê nessa minimização das perdas e dos custos uma expressão e concretização claras da prossecução do interesse público pelo Banco de Portugal na adoção da medida de resolução, e até da minimização daquilo que na anterior auditoria o Tribunal de Contas designou de “risco moral”.

Lê-se neste importante Acórdão o seguinte (sublinhado nosso):

“Note-se que a questão da recapitalização pública, enquanto medida menos gravosa, na óptica apresentada pelos autores na presente acção, só o é numa perspectiva totalmente individual e utilitarista do erário público, pois que, do ponto de vista global de todos os interesses em jogo, maxime do interesse público inerente à tomada de uma medida de resolução, verifica-se ser a medida de resolução a mais adequada.



*Outra solução, que não a da resolução ou a da liquidação, seria porventura mais benéfica para os accionistas e credores subordinados, contudo, desvirtuaria a razão de existência da **medida de resolução, que tende, primeiramente, a salvaguardar o erário público das desventuras bancárias bem como aqueles que não assumiram riscos a troca de remunerações.***"

Aqui chegados, recorda-se ainda que a Comissão Europeia, quando se pronunciou sobre a utilização de fundos públicos na operação de venda do Novo Banco, concluiu que – mesmo assumindo a utilização integral do mecanismo de capitalização contingente (3.890 milhões de euros) e até assumindo o recurso ao mecanismo de *capital backstop* – o custo é muito inferior ao custo direto para as finanças públicas que teria sido suportado caso não tivesse sido concluída a venda do Novo Banco, estimado em 14 mil milhões de euros (mesmo sem incorporar os impactos mais generalizados na atividade económica ou na capacidade de financiamento da República emergentes de um quadro de crise bancária sistémica).

Aliás, a este respeito, não pode deixar de se salientar **que a Comissão Europeia – que, nos termos do regime da União Europeia aplicável aos auxílios de Estado, é competente para verificar se os fundos públicos prestados pelos Estados-Membros são limitados ao mínimo necessário – concluiu em sentido diametralmente oposto à conclusão preliminar da auditoria quanto à minimização do uso de recursos públicos:**

"[T]he Commission concludes that the State aid contained in the 2017 measures [i.e. a utilização de 3.890 milhões de euros do Acordo de Capitalização Contingente, acrescidos da dotação de capital adicional através do "capital backstop"] is both limited to the minimum required and necessary in order to conclude a sale of the temporary institution Novo Banco to a market buyer."⁽⁸⁾

Aliás, o juízo feito pela Comissão Europeia quanto ao facto de o auxílio de Estado prestado no quadro da venda do Novo Banco constituir o mínimo necessário tem por base e por pressuposto a utilização integral do valor previsto no Acordo de Capitalização Contingente, i.e. 3.890 milhões de euros. Ou seja, a Comissão Europeia considerou que a medida do auxílio de Estado emergente do Acordo de Capitalização Contingente correspondia ao seu valor máximo contratual (3.890 milhões de euros), tendo mesmo assim concluído que o auxílio prestado correspondia ao mínimo necessário.

⁸ Decisão relativa ao Processo n.º SA.49275 (2017/N), sobre a venda do Novo Banco no quadro da resolução do Banco Espírito Santo, S.A., datada de 11 de outubro de 2017, parágrafo 296.



Até à data, o valor efetivamente pago pelo Fundo de Resolução é inferior em 485 milhões de euros àquele que a Comissão Europeia considerou como o mínimo necessário – mas na auditoria considera-se (sem ser apresentado um contrafactual) que não foi minimizado o recurso ao Fundo de Resolução.

- ii) Sobre os custos que teriam sido suportados se não tivesse sido criado o mecanismo de capitalização contingente e se os pagamentos pelo Fundo de Resolução não atendessem às necessidades de capital do Novo Banco, mas apenas às perdas registadas nos ativos ou se não tivesse sido previsto um limite máximo no mecanismo (questões iv) e v) *supra*), os cálculos são simples e são apresentados no Gráfico 1: **o recurso ao Fundo de Resolução teria sido superior em cerca de mil milhões de euros.**
- iii) Sobre os custos que teriam sido suportados se o Fundo de Resolução não tivesse assegurado a adequada execução dos contratos e exercido um controlo eficaz (questão vi) *supra*), os cálculos também são simples e são apresentados no Gráfico 2: **o recurso ao Fundo de Resolução teria sido superior em cerca de 485 milhões de euros.**

14. Já quanto àqueles que teriam sido os custos se o Novo Banco não tivesse dado cumprimento adequado às exigências regulatórias em matéria de redução de ativos não produtivos e se não tivesse promovido essa redução desde 2017, os cálculos são bem mais complexos porque, nesse cenário:

- **Não estariam a ser cumpridos adequadamente os acordos de venda do Novo Banco**, uma vez que aqueles acordos não atribuem ao Fundo de Resolução poderes que lhe permitam intervir na gestão do Novo Banco, ainda menos quando esta é orientada para o cumprimento de deveres legais ou regulamentares ou compromissos perante autoridades de supervisão. Logo, atentas as exigências aplicáveis em matéria de redução de NPLs, **uma eventual obstrução do Fundo de Resolução, genérica ou sistemática, aos esforços tendentes ao cumprimento daquelas exigências não seria compatível com os acordos e poderia expor o Fundo de Resolução ao risco de onerosas indemnizações.**

Importa ter bem presente que – como se deixa demonstrado nesta resposta (ver secção 3.6, parágrafo 33) – o Fundo de Resolução opôs-se, frequentes vezes, a operações de vendas de ativos por entender que não estava a ser cumprido o princípio de minimização de perdas. Além dos vários exemplos de operações concretas a que o Fundo de Resolução se opôs, destaca-se também



a oposição do Fundo de Resolução a que fossem realizadas operações de venda em carteira no ano de 2020 (incluído o impedimento à realização do projeto “Nata III”), atentos os efeitos económicos provocados pela pandemia e a significativa incerteza então vivida, por entender que as condições de mercado não eram propícias à maximização do valor, e tendo também presente um certo alívio permitido pelo BCE nesse período.

Os factos apresentados nesta resposta demonstram que o Fundo de Resolução exerceu os seus poderes ponderando os diversos interesses que estava obrigado a avaliar e considerar. **Esse exercício equilibrado dos poderes do Fundo de Resolução reflete-se no facto de o Novo Banco ter, com efeito, reduzido significativamente a sua exposição a ativos não produtivos, mas não tanto quanto pretendia e quanto teria sido necessário para deixar de estar ainda desfasado face ao padrão de 5% para o rácio de NPLs e para deixar de estar desfasado face à média do setor bancário nacional e europeu.**

Uma abordagem distinta não daria adequado cumprimento aos acordos de venda.

- **Além disso, não estaria a ser fomentada e assegurada a viabilidade do Novo Banco e a sua capacidade de operar futuramente sem o recurso a fundos públicos.** Na verdade, o retorno à viabilidade também impõe, à luz dos padrões atuais, a apresentação de níveis de NPLs mais próximos daquele que é hoje o nível apresentado pelo Novo Banco – e ainda mais reduzidos – sob pena, por exemplo, de ficar comprometido o acesso aos mercados financeiros em condições sustentáveis, de que o banco também depende para dar cumprimento a novas exigências regulatórias, nomeadamente em matéria de capacidade de absorção de perdas (“MREL” – *minimum requirement for own funds and eligible liabilities*).

Aliás, como é até referido no Relato de Auditoria (embora não adequadamente valorado), ainda em 2021 o Banco Central Europeu fez questão de recordar ao Fundo de Resolução a importância da redução de NPLs por parte do Novo Banco, tendo em vista a sua viabilidade (cfr. parágrafo 149 do Relato).

- Segundo os dados apresentados pelo próprio Relato de Auditoria (Figura 11 do Relato), a 30/06/2021 o Novo Banco apresentava ainda um rácio de NPLs materialmente superior ao dos seus pares e à média do sistema bancário nacional. Esse rácio era, àquela data, de 7,3%, quando é sabido que, pelo menos



desde 2017, o padrão de referência utilizado na União Europeia para identificar bancos com um rácio elevado é de 5%.

Ora, decorridos quase cinco anos de execução do Acordo de Capitalização Contingente, o Novo Banco ainda é considerado um banco com um elevado rácio de NPLs (a 31/12/2021 o rácio situa-se em 5,7%) e não atingiu as metas que lhe são impostas a esse nível.

Ainda assim, sugere-se na auditoria que a redução observada no Novo Banco em matéria de NPLs foi excessivamente rápida e que poderia ter sido mais lenta. Querirá sugerir-se que o Novo Banco poderia ainda estar a apresentar um rácio de NPLs superior a 10%? Ou um rácio mais próximo dos 20% que apresentava em 2018?

Atento o quadro regulatório em vigor e o quadro contratual aplicável, a hipótese de o Novo Banco não ter prosseguido a via que prosseguiu não se afigura, sequer, um cenário alternativo credível e viável. E se porventura tivesse sido tentado, os custos para o Fundo de Resolução e para as finanças públicas seriam previsivelmente superiores.

O hipotético ganho imediato de uma redução de ativos “menos rápida” – que o Relato alega que existiria, mas não demonstra, e que até é improvável que se materializasse – poderia revelar-se supervenientemente numa perda muitíssimo mais avultada.

A idealização de uma hipótese alternativa, sem a análise da sua exequibilidade e sem a sua avaliação cabal, não é compatível com o rigor e a análise exigíveis ao exame que a auditoria se propôs realizar.

A construção de hipóteses que colidiriam de forma clara com o enquadramento de regulação e de supervisão em que a banca europeia se encontra neste momento não pode relevar para um exercício comparativo porque essa hipótese não seria credível.



15. Em suma, é factualmente incorreto que o recurso ao financiamento do Fundo de Resolução não esteja a ser minimizado, na extensão máxima permitida pelas condições em que opera o Novo Banco e pelos contratos, tal como foram acordados para permitir a conclusão da venda do banco.

Os números, acima indicados, falam por si. Já o Relato de Auditoria não apresenta ou quantifica qualquer cenário alternativo que, estando ao alcance do Banco de Portugal e do Fundo de Resolução (i.e. que tivesse base nos poderes atribuídos ao Banco de Portugal ou ao Fundo de Resolução pela lei e pelos contratos), minimizasse, adicionalmente, aqueles custos.



3. A COMPROVAÇÃO DE QUE O CONTROLO PÚBLICO TEM SIDO OBJETIVAMENTE EFICAZ

16. O exame feito na auditoria à eficácia do controlo público também padece de vícios muito relevantes:

- Por um lado, **não menciona ou não valora, como deveria, as ações praticadas pelo Fundo de Resolução e das quais resultou, até à data, uma redução em 485 milhões de euros nos pagamentos feitos ao Novo Banco** (ver secção 3.1, *infra*).
- Por outro lado, também desconsidera a importância da ação proactiva do Governo, do Banco de Portugal e do Fundo de Resolução na recuperação de um importante crédito do Novo Banco ⁽⁹⁾, do qual já resultou um benefício apurado em 11 milhões de euros para o Fundo de Resolução, que pode ainda aumentar significativamente (ver secção 3.2, *infra*).
- Desconsidera, em particular, a recusa do Fundo de Resolução em aceitar como suscetíveis de cobertura pelo mecanismo de capitalização contingente os custos decorrentes da atribuição de remuneração variável aos membros do Conselho de Administração Executivo do Novo Banco, em 2019, em 2020 e em 2021 (ver secção 3.3, *infra*);
- Além disso, também não menciona, ou não dá o relevo justificado, a um conjunto extenso de outras situações em que o Fundo de Resolução tem intervindo proactiva e tempestivamente no âmbito da execução dos acordos, incluindo algumas situações das quais têm resultado outras divergências com o Novo Banco além daquelas que têm originado processos arbitrais (ver secção 3.4, *infra*).
- Também se observa que a auditoria não releva, de todo, o cuidado, o rigor e o escrutínio colocado pelas equipas do Banco de Portugal que asseguram o funcionamento do Fundo de Resolução na análise das operações que são submetidas ao Fundo para pronúncia, e

⁹ Cuja identificação é, nesta sede, protegida, por se tratar de informação sujeita a segredo e também para que não fiquem comprometidos os esforços de recuperação dos valores ainda devidos, mas que o Tribunal de Contas conhece.



das quais tem resultado, não só a oposição do Fundo de Resolução a diversas operações, como também a reformulação dos termos e condições das operações propostas pelo Novo Banco (ver secção 3.5, *infra*).

- Por fim, o exame contém ainda um erro factual e flagrante quando considera que, das análises realizadas pelo Fundo de Resolução às operações de venda de ativos, não consta a análise quantificada de cenários alternativos nem essa informação é solicitada ao Novo Banco (ver secção 3.6, *infra*).

Os exemplos de ações concretas de controlo por parte do Fundo de Resolução são muito abundantes (e estão enunciados nas secções 3.1 a 3.6, *infra*) e a sua eficácia é expressa, nomeadamente, em centenas de milhões de euros que não foram utilizados. As flagrantes omissões quanto a essa ação ou a sua desconsideração, atenta a sua relevância, prejudicam seriamente o juízo apresentado no Relato de Auditoria quanto à eficácia do controlo público.

3.1. UM DOS RESULTADOS DA AÇÃO DO FUNDO DE RESOLUÇÃO: 485 MILHÕES DE EUROS

17. Alega-se no Relato de Auditoria que “[s]alvo a oposição à aplicação plena da IFRS 9 desde a sua entrada em vigor e à não aplicação, quanto a essa IFRS, do regime excecional estabelecido em 2020 para responder à pandemia, bem como as questões suscitadas sobre a constituição de imparidades, provisões e alterações de justo valor ocorridas nos exercícios contabilísticos de 2020 e de 2021, o FdR não utilizou o direito previsto nas cláusulas 11.2. a 11.4 do ACC de, diretamente ou através de um “contabilista independente”, analisar as contas do NB, incluindo as “perdas por imparidade” (§131) e que “[s]em esse controlo sistemático e independente das contas do NB, que refletem a atividade geral do banco, o FdR descurou a sua função de garantir a minimização do recurso ao mecanismo de capitalização” (§134).

Esta opinião é incorreta.

Como já se demonstrará (ver secção 3.7.1), o Fundo de Resolução procedeu à análise das contas do Novo Banco, obteve opiniões independentes face ao Novo Banco em múltiplas circunstâncias, e, mais importante ainda, tirou consequências concretas dessa análise, expressas na redução muito significativa das verbas pagas ao Novo Banco.



Como já acima se referiu (ver parágrafo 10 e gráfico 2), o valor reclamado pelo Novo Banco ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, em termos agregados, ultrapassa o limite máximo de 3.890 milhões de euros, tendo o Fundo de Resolução procedido ao pagamento de 3.405 milhões de euros, ou seja, 485 milhões de euros menos do que o valor pretendido pelo Novo Banco.

Essa diferença é o resultado do controlo exercido pelo Fundo de Resolução na análise às contas do Novo Banco e aos atos de gestão praticados pelo banco e de que resultam impactos na sua posição de solvabilidade.

Não se compreende que a auditoria, ao avaliar a eficácia do controlo público, e ao concluir pela sua ineficácia, não atenda ao facto de, por efeito desse controlo, ter sido minimizado o recurso ao Fundo de Resolução em 485 milhões de euros.

Trata-se de uma omissão material, que distorce o exame realizado e prejudica seriamente as suas conclusões.

Poder-se-á dizer, é certo, que a redução conseguida não é definitiva, porque em parte depende ainda do desfecho de litígios pendentes com o Novo Banco, mas essa redução é real. E até mesmo a existência desses litígios comprova que o controlo tem sido exercido e levado até às suas últimas consequências, o que significa que, quaisquer que sejam os seus resultados, a ação do Fundo de Resolução foi sempre de molde a minimizar a utilização dos seus recursos.

3.2. OUTRO DOS RESULTADOS DA AÇÃO DAS ENTIDADES PÚBLICAS: A ESPECÍFICA RECUPERAÇÃO DE UM IMPORTANTE CRÉDITO DO NOVO BANCO ⁽¹⁰⁾

18. Acresce à minimização dos pagamentos pelo Fundo de Resolução, conseguida pelo efeito da ação do Fundo, a atuação proactiva do Governo, do Banco de Portugal e do Fundo de Resolução na recuperação de um importante crédito do Novo Banco, **do qual já resultou um benefício de 11 milhões de euros para o Fundo de Resolução, que pode ainda aumentar significativamente.**

¹⁰ Cujas identificação é, nesta sede, protegida, por se tratar de informação sujeita a segredo e também para que não fiquem comprometidos os esforços de recuperação dos valores ainda devidos, mas que o Tribunal de Contas conhece.



Essa atuação foi desencadeada na sequência da análise às contas do Novo Banco e da constatação de que o banco procedeu ao reforço significativo de imparidades para o crédito em causa:

- O Fundo de Resolução começou por manifestar dúvidas sobre a adequação do registo contabilístico feito pelo Novo Banco, o que motivou o pedido de uma opinião expressa do revisor oficial de contas do Novo Banco.
- Face à factualidade conhecida posteriormente e, com base na opinião do revisor oficial de contas, foi concluído que não haveria base fundada para que se pudesse contestar a adequação do registo contabilístico em causa.
- Mesmo assim, atentas as especificidades do crédito, continuou a admitir-se como legítima uma perspetiva de recuperação desse crédito superior ao montante pelo qual o mesmo se encontrava inscrito nas contas do Novo Banco.
- Com base neste pressuposto, foi promovida uma alteração pontual do Acordo de Capitalização Contingente, em maio de 2021, no sentido de atribuir ao Fundo de Resolução o direito quanto aos valores que vierem a ser recuperados relativamente ao crédito do Novo Banco em causa e que excedam o valor contabilístico líquido de imparidades, à data. Essa alteração foi aprovada pelo Conselho de Administração do Banco de Portugal e pela Comissão Diretiva do Fundo de Resolução;
- E, por fim, no âmbito da revisão das condições do crédito em causa, o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução desenvolveram as diligências apropriadas para assegurar as melhores condições possíveis e salvaguardar a máxima recuperação possível para aquele crédito, evitando cenários mais adversos e, também por essa via, protegendo os recursos do Fundo de Resolução.

Dessas diligências resultou já um benefício apurado em 11 milhões de euros para o Fundo de Resolução, que se perspetiva que possa ainda aumentar significativamente.

Assim, também aqui não se compreende, de todo, que a auditoria, ao avaliar a eficácia do controlo público, e ao concluir pela sua ineficácia, não atenda, e nem sequer mencione, o facto de, por efeito desse controlo, ter sido detetada esta situação concreta e terem sido, conseqüentemente, desenvolvidas diligências de que já resultou a minimização do recurso ao Fundo de Resolução em mais 11 milhões de euros.

A omissão de informações relevantes para o objetivo do exame conduz a que as suas conclusões se afastem da realidade e, por isso, acabem por se mostrar parcelares e enviesadas.



3.3. A QUESTÃO DA REMUNERAÇÃO VARIÁVEL DOS MEMBROS DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO EXECUTIVO

19. Também não se compreende que o Tribunal de Contas não releve, para efeitos da sua análise do controlo público, a ação tempestiva do Fundo de Resolução quanto à atribuição de remuneração variável aos membros do Conselho de Administração Executivo do Novo Banco: ainda antes de aquela situação ter sido tornada pública, o Fundo de Resolução já havia identificado a sua desconformidade com os princípios do Acordo de Capitalização Contingente e comunicado ao Novo Banco que os valores em causa não seriam suscetíveis de cobertura pelo mecanismo de capitalização contingente, assegurando, portanto, preventivamente, a proteção dos seus recursos relativamente àquela concreta decisão de gestão.

Em causa estão, no total, cerca de 5,5 milhões de euros.

3.4. OUTROS (MÚLTIPLOS E VARIADOS EXEMPLOS) DO CONTROLO PÚBLICO

20. Além disso, o Relato de Auditoria também não menciona ou não releve um conjunto extenso de outras situações em que o Fundo de Resolução tem intervindo proactiva e tempestivamente no âmbito da execução dos acordos, de que são exemplos as seguintes:

- **A solicitação e a obtenção das opiniões do revisor oficial de contas do Novo Banco sempre que se colocaram dúvidas concretas quanto à adequação do registo contabilístico de determinadas perdas ou custos, como foi o caso quanto:**
 - À valorização das participações detidas pelo Novo Banco num conjunto de fundos de reestruturação;
 - À determinação do nível de imparidade aplicado a créditos perante devedores concretos, sempre que o Fundo de Resolução dispôs de informação que levaria a admitir um nível de imparidade menos gravoso;
 - À determinação do montante de provisões para custos de reestruturação e à verificação dos pressupostos para o respetivo custo contabilístico;



- Aos critérios de valorização aplicados no registo contabilístico de créditos que o Novo Banco perspetivava que integrassem um determinado processo de venda em carteira e cuja alienação não foi autorizada pelo Fundo de Resolução.

Algumas destas situações são brevemente referidas no Relato de Auditoria, mas não são relevadas, sendo até despromovidas para uma nota de rodapé (ver nota 139, relativa ao § 132).

- **A decisão do Fundo de Resolução de impedir a integração de ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente em operações de venda agregada de ativos realizadas pelo Novo Banco no final de 2020**, tendo por base o entendimento de que as condições de mercado, naquela altura em particular, não se mostravam propícias à maximização do valor dos ativos, tendo em conta, principalmente, o quadro de incerteza resultante da pandemia da COVID-19 e a deterioração da atividade económica que se observou a partir do segundo trimestre daquele ano.

Salienta-se que esta posição do Fundo de Resolução não foi adotada em abstrato: era intenção do Novo Banco realizar, no ano de 2020, operações de venda de ativos integrados no Acordo de Capitalização Contingente, nomeadamente no âmbito de um processo designado de “Nata III”, o qual, por causa da posição adotada pelo Fundo de Resolução, não se concretizou.

Esta situação demonstra, aliás, que, contrariamente ao que é referido no Relato de Auditoria, o Fundo de Resolução tem analisado as possibilidades de venda de ativos com atenção ao princípio de minimização de perdas. Este ponto é retomado adiante (ver secção 3.6).

- **A determinação do Fundo de Resolução para que, no quadro das operações de venda agregada de ativos designadas de “Nata II” e de “Harvey” fossem retiradas do perímetro da venda as exposições do Novo Banco perante um conjunto de devedores**, nomeadamente nos casos em que se entendeu que existiam perspetivas de recuperação mais favoráveis do que o preço que havia sido acordado entre o Novo Banco e o comprador – mais uma vez, em aplicação do princípio de minimização de perdas e com atenção a cenários alternativos à venda.
- **A determinação de realização de auditorias aos processos de concessão e de recuperação de determinados créditos**, ainda antes da publicação da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, e a determinação para a integração de certos créditos no âmbito das



auditorias especiais que viriam a ser realizadas ao abrigo daquela Lei, mesmo quando isso não resultava dos critérios quantitativos de amostragem fixados pelo auditor.

- **A intervenção no processo de venda da companhia de seguros GNB-Vida no sentido de evitar, como se evitou, que aquela operação de venda tivesse sido realizada por um preço mais desfavorável.**

Sobre esta matéria, afigura-se totalmente incompreensível que não seja explicitado e valorado no Relato de Auditoria que a revisão final do preço de venda para 123 milhões de euros – em vez dos 81 milhões de euros que resultariam do mecanismo de ajustamento de preço contratualmente acordado entre o Novo Banco e o comprador – resultou de um processo de negociação desencadeado pela posição do Fundo de Resolução de que se oporia à operação caso o preço não fosse revisto em alta.

Já o relatório da auditoria especial realizada nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, na sequência do pagamento realizado pelo Fundo de Resolução em 2020, datado de 31 de março de 2021, é taxativo ao referir o seguinte (destaque adicionado):

“[O] preço de 123 milhões de euros (acrescido da componente variável de até 125 milhões de euros) terá resultado de negociações mantidas entre o Novo Banco e a Apax Partners, acompanhadas pelo Fundo de Resolução, tendo em consideração o facto deste último ter transmitido que não consideraria aceitável que a conclusão da operação se fizesse pelo preço final estimado que resultaria da aplicação do mecanismo de ajustamento de preço e que, caso o preço não fosse revisto em alta, não autorizaria a operação.”

Decorre, de forma clara, portanto, que da ação do Fundo de Resolução resultou – também nesta situação, e mais uma vez – a redução das perdas em 42 milhões de euros (ver ainda capítulo 5.6).

- **A oposição do Fundo de Resolução à classificação como custos atribuíveis ao mecanismo de capitalização contingente (“CCA Asset Losses”) de um conjunto de custos suportados pelo Novo Banco, no total de 27 milhões de euros, e que o banco persiste em “imputar” ao CCA, nomeadamente:**
 - Provisões constituídas pelo Novo Banco por eventuais responsabilidades de pagamento de indemnizações a compradores de ativos;
 - Custos relacionados com as auditorias especiais realizadas nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, e com outros serviços de assessoria.



- A iniciativa do Fundo de Resolução em solicitar ao Banco Central Europeu, por carta de abril de 2021, que esclarecesse o teor e o alcance das medidas de flexibilização das exigências de fundos próprios adotadas no âmbito da resposta à pandemia, com vista a averiguar se, efetivamente, teria ocorrido uma redução das exigências aplicáveis ao Novo Banco e analisar as eventuais repercussões no mecanismo de capitalização contingente (ver ainda, sobre este assunto, a secção 5.2 *infra*).
- A análise promovida pelo Fundo de Resolução, no início de 2021, inclusive com a recurso a duas opiniões jurídicas externas, solicitadas a dois eminentes Professores de Direito, sobre a eventual possibilidade de invocação do regime da alteração superveniente das circunstâncias previsto no artigo 437.º do Código Civil, face à natureza extraordinária e inesperada da crise sanitária e da crise económica provocadas pela ocorrência da pandemia da COVID-19 e pelas medidas excecionais de confinamento que se mostraram necessárias para conter a propagação da doença e para mitigar os seus impactos.

21. Estes variados exemplos não deveriam deixar margem para dúvidas de que o controlo público, não só tem sido exercido, como tem sido aplicado de forma diligente, proactiva e com obtenção de resultados concretos.

3.5. O CUIDADO, O RIGOR E O ESCRUTÍNIO COLOCADO PELAS EQUIPAS DO FUNDO DE RESOLUÇÃO NA ANÁLISE DAS OPERAÇÕES QUE SÃO SUBMETIDAS AO FUNDO PARA PRONÚNCIA, E QUE NÃO PARECE TER SIDO OBJETO DE ANÁLISE NA AUDITORIA

22. O Fundo de Resolução disponibilizou à equipa de auditoria os processos completos relativamente à análise das operações relacionadas com ativos abrangidos pelo âmbito do Acordo de Capitalização Contingente sobre as quais o Fundo de Resolução se pronunciou até 31/12/2021. Mais concretamente, foi enviada informação relativamente a 277 operações.

Nos termos do Acordo de Capitalização Contingente, é sobre a gestão desse específico conjunto de ativos que integram o âmbito do Acordo, mais em especial, que pode incidir a ação do Fundo de Resolução.



No Relato, reconhece-se a limitada base contratual para que o Fundo de Resolução possa intervir em outras áreas da gestão do Novo Banco e também se reconhece que essa limitação reflete, não só mas também, as condições exigíveis para que fosse obtida a necessária autorização da Comissão Europeia à venda do Novo Banco, nomeadamente quando se refere, no Relato de Auditoria, que:

“O FdR, enquanto contraparte do ACC, apenas dispõe de poderes de decisão sobre atos de administração e disposição de um conjunto de ativos que integram o perímetro do ACC” ⁽¹¹⁾ (§216), o que reflete *“a limitação de poderes imposta ao FdR pelos compromissos assumidos pelo Estado português perante a CE e pelo ACC, incluindo sobre os ativos protegidos”* (§215).

23. Ainda assim – e não obstante o acervo muito extenso de informação disponibilizada pelo Fundo de Resolução –, as únicas referências que se encontra no Relato de Auditoria a operações com ativos abrangidos pelo âmbito do Acordo dizem respeito a seis operações ⁽¹²⁾ e a única referência que se encontra ao trabalho desenvolvido pelo Fundo de Resolução na análise das duzentas e setenta e sete operações é para dizer (incorretamente – como se demonstra na secção 3.6) que, das análises realizadas pelo Fundo de Resolução às operações de venda de ativos, não consta a análise quantificada de cenários alternativos.

Até ao momento, o Fundo de Resolução pronunciou-se já sobre 298 operações ⁽¹³⁾, das quais:

- 39 operações (13%) justificaram a oposição do Fundo de Resolução.
- 113 operações (38%) foram viabilizadas, mas desde que verificadas certas condições, que o Fundo de Resolução definiu e que, em alguns casos, alteraram os termos e condições das operações apresentadas pelo Novo Banco, tornando-as mais compatíveis com os princípios consagrados no Acordo, nomeadamente à luz do princípio de minimização de perdas. Aliás, em alguns casos, as condições fixadas pelo Fundo de

¹¹ Como é sabido, o Fundo de Resolução considera que este equilíbrio contratual não dispensa o Novo Banco de atuar, em todas as áreas da sua atividade, com atenção a princípios de minimização de perdas e de boa fé, nem permite ao Novo Banco praticar atos que visem especificamente provocar o acionamento do mecanismo de capitalização contingente. O Fundo de Resolução não desenvolve, nesta sede, o seu entendimento quanto ao equilíbrio contratual porque está em causa matéria litigiosa, a ser dirimida em contencioso com o Novo Banco, o que impõe especial reserva para salvaguarda das posições do Fundo de Resolução.

¹² Designadamente, as operações denominadas de “Nata”, “Nata II”, “Viriato”, “Sertorius”, “Albatros”, e ainda a operação de venda da companhia de seguros “GNB-Vida”.

¹³ Até ao dia 13/05/2022.



Resolução não chegaram a estar verificadas, o que significa que as operações não chegaram a ser autorizadas, aumentando, por essa via, o número das operações a que o Fundo de Resolução se opôs.

- 48 operações (16%) foram autorizadas nos termos propostos, mas motivaram a emissão de recomendações ao Novo Banco.
- Em 3 operações, o Fundo de Resolução reservou a sua pronúncia (1%) e confirmou ainda um entendimento ao Novo Banco.

Quer isto dizer que em apenas 32% das operações analisadas pelo Fundo de Resolução, as operações propostas pelo Novo Banco foram autorizadas nos seus termos, sem ações adicionais.

24. Para a análise das operações, o Fundo de Resolução e o Novo Banco instituíram, aliás, instrumentos de acompanhamento reforçado, que não foram inicialmente previstos nos contratos, tais como a existência de uma plataforma eletrónica para a partilha de informação, também utilizada para pedidos de informações e de esclarecimentos, e a realização de reuniões regulares com as equipas do Novo Banco.

25. Estes dados são indiscutivelmente relevantes para uma análise completa e rigorosa quanto ao exercício dos poderes que o Acordo de Capitalização Contingente atribui ao Fundo de Resolução e quanto à eficácia do controlo público. Eles refutam – ainda mais se conjugados com todos os outros elementos enunciados nas secções 3.1. a 3.6. – a conclusão de que os poderes do Fundo de Resolução sobre os atos de administração e disposição dos ativos que integram o âmbito do Acordo “não foram exercidos”. Esse juízo, acrescentado no final do parágrafo 216 do Relato de Auditoria ⁽¹⁴⁾, é destituído de fundamento, razão pela qual, aliás, o Relato não o apresenta.

¹⁴ §216: “[o] FdR, enquanto contraparte do ACC, apenas dispõe de poderes de decisão sobre atos de administração e disposição de um conjunto de ativos que integram o perímetro do ACC e, mesmo esses poderes estão limitados ou não foram exercidos.”



26. Adicionalmente, a qualidade do trabalho desenvolvido, a este nível, pelo Fundo de Resolução, através das equipas do Banco de Portugal, ficou bem patente, por exemplo, no decurso da Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar às perdas registadas pelo Novo Banco e imputadas ao Fundo de Resolução, em cujos trabalhos foi possível observar, nomeadamente, que os membros da Comissão se apoiaram nas análises desenvolvidas pelo Fundo de Resolução em audições realizadas a alguns dos devedores ali inquiridos ⁽¹⁵⁾, e onde ficou também patente que algumas das situações expostas naquela Comissão foram, precisamente, situações que, em devido tempo, tinham merecido a oposição do Fundo de Resolução.

27. Atenta a importância que o Acordo de Capitalização Contingente atribui a este espaço de atuação do Fundo de Resolução, esperar-se-ia que a auditoria não desconsiderasse o trabalho que aí tem sido desenvolvido. Um exame mais cuidado dessa importante vertente de atuação do Fundo de Resolução teria, com toda a certeza, levado a auditoria a constatar o cuidado e o rigor colocado no escrutínio das operações analisadas pelo Fundo de Resolução. O controlo público também (e sobretudo) se exerce por essa via.

3.6. UM ERRO FLAGRANTE DO RELATO DE AUDITORIA: A MINIMIZAÇÃO DE PERDAS COMO CRITÉRIO ORIENTADOR DA ANÁLISE DAS OPERAÇÕES E A CONSIDERAÇÃO DE CENÁRIOS ALTERNATIVOS

28. A análise quanto à eficácia do controlo público contém um erro factual e flagrante quando considera que, das análises realizadas pelo Fundo de Resolução às operações de venda de ativos, não consta a análise quantificada de cenários alternativos nem essa informação é solicitada ao Novo Banco (§156 e §168).

O princípio orientador das análises das operações propostas pelo Novo Banco e aquele que norteia a decisão do Fundo de Resolução é, precisamente, o princípio de minimização de perdas, que é aferido por comparação com cenários alternativos de recuperação.

¹⁵ O que pode ser confirmado pela consulta do relatório daquela Comissão Parlamentar de Inquérito, que inclui referências às notas técnicas elaboradas pelas equipas do Banco de Portugal para o Fundo de Resolução, ou pela consulta das atas de algumas audições.



29. Todas as análises realizadas pelas equipas do Banco de Portugal que asseguram o funcionamento do Fundo de Resolução aos pedidos de autorização submetidos pelo Novo Banco contemplam uma avaliação comparativa dos custos e benefícios da ação recomendada pelo Novo Banco face aos cenários alternativos possíveis.

A importância deste elemento de informação para o processo de tomada de decisão do Fundo de Resolução é de tal forma determinante e evidente, que:

- As análises técnicas contêm especificamente um campo/capítulo que se designa – precisamente – de “Cenário(s) alternativo(s)”. Nesse campo, são descritos os cenários alternativos possíveis em cada caso concreto, atento o contexto prevalecente, e, sempre que possível, são quantificadas as estimativas de recuperação nesses cenários alternativos possíveis.
- As análises incluem também uma secção sobre os impactos da operação em análise, na qual são apresentados os impactos estimados da implementação da ação proposta pelo Novo Banco por comparação com aqueles que decorrem da implementação do(s) cenário(s) alternativo(s) possíveis, ou seja, por via de regra, são estimadas as perdas que concorrem para o mecanismo de capitalização contingente nos diferentes cenários avaliados face à exposição existente com referência a 30/06/2016 e face ao valor líquido contabilístico dos ativos com referência à última data de referência disponível – o qual é, para todos os efeitos, a melhor estimativa do valor realizável do ativo.
- As análises que suportam a decisão do Fundo de Resolução contêm também, contrariamente ao que é afirmado no Relato de Auditoria, a estimativa dos benefícios advenientes da manutenção do ativo em balanço: essa estimativa corresponde ao valor contabilístico líquido de imparidades (*net book value*) e, por conseguinte, uma análise dos impactos de cada operação em análise face a esse valor.
- Este dado factual é facilmente comprovável e consta do acervo de informação relativo às 277 operações relativamente às quais o Fundo de Resolução já se tinha pronunciado até 31/12/2021 e que foram disponibilizadas à equipa de auditoria até ao dia 14/01/2022, mas que, aparentemente, não foi considerado. Em todo o caso, para corroborar o que acima se afirma, apresenta-se aqui:



- O *template* utilizado na generalidade das análises técnicas que suportam as decisões do Fundo de Resolução ⁽¹⁶⁾, na qual se evidencia o campo relativo à caracterização dos cenários alternativos e à análise de impactos desses cenários face à operação em análise (Imagem 1).
- Imagens contendo os índices das análises técnicas produzidas nas principais operações de venda em carteira e que, pela sua complexidade, não eram compagináveis com o *template* estandardizado, nas quais se evidencia também a existência de um capítulo sobre a análise de cenários alternativos, nomeadamente quanto aos projetos: Nata (Imagem 2), Nata II (Imagem 3), Viriato (Imagem 4), Sertorius (Imagem 5), Albatros (Imagem 6) e Cannas (Imagem 7).

É indiscutível que todas as análises realizadas pelas equipas que asseguram o funcionamento do Fundo de Resolução contemplam a respetiva ponderação entre cenários alternativos e que essa ponderação inclui uma análise quantitativa com base em estimativas de recuperação, sempre que isso se mostra exequível.

Em situações específicas e pontuais, a parametrização dos cenários alternativos impõe algumas limitações.

Por exemplo, a avaliação quantitativa de um cenário de recuperação por via da execução de garantias e/ou de insolvência é sempre mais exequível quando estamos perante a análise de uma proposta de venda dos créditos de um único devedor ou de uma carteira relativamente mais limitada de devedores, tornando-se inevitavelmente muito complexo e impraticável a estimativa de recuperação, com o mesmo grau de profundidade, para uma carteira de créditos designados de “granulares”, que integra milhares de devedores ou de imóveis.

Mesmo nessas situações, são sempre avaliados os riscos e benefícios da alienação dos créditos, naqueles termos e condições concretos face a um cenário em que o Novo Banco não concretizasse a venda, atentos, entre outros, os seguintes fatores: (i) os compromissos a que se encontra vinculado em matéria de redução de NPLs perante o Mecanismo Único de Supervisão e o impacto que esse incumprimento teria eventualmente na avaliação do risco de crédito do Novo Banco e na fixação dos seus requisitos de fundos próprios; (ii) o impacto dessa não venda na posição de capital do Banco, nomeadamente, por via da não libertação dos ativos ponderados pelo risco associados a esses créditos e o inevitável registo das perdas que se materializaria em todo o caso; (iii) o eventual impacto negativo ao nível da perceção de mercado e da taxa de juro

¹⁶ Em operações mais complexas e em que é exigida uma análise não compaginável com aquele *template*, as análises são desenvolvidas em formato livre.



que os investidores poderiam exigir para adquirir dívida do Novo Banco. Todos estes fatores são ponderados na avaliação efetuada e permitem tomar uma decisão fundamentada.

E mesmo nessas situações se inclui também (contrariamente ao que se refere no Relato), a estimativa quanto à recuperação a obter pela manutenção dos ativos em balanço, e que é estimada pelo valor contabilístico dos ativos, líquidos de imparidades.



Imagem 1: Template utilizado na generalidade das análises técnicas que suportam as decisões do Fundo de Resolução: a evidência de que são considerados os cenários alternativos



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Confidencial - Banco de Portugal

Data:
Número de documento:
Departamento: DRE

Instituição/Devedor:
Grupo:
Acionistas:
Beneficiário(s) último(s):

Pedido de autorização ao Fundo de Resolução ("Fdr"): New Money:

Data da receção do Pedido: Ref.º carta Novo Banco:
 Prazo para pronúncia do Fdr indicado pelo NB (*base deadline*): Ref.º Banco de Portugal:
 Data última informação recebida:

Enquadramento do cliente/Grupo:

Exposição:

Data de referência: 30/06/2016 *Unidade: EUR Milhões*

Cliente	On-balance					Off-balance			Exp. Bruta Total	Exp. Líquida Total
	Capital	Juros	Exp. Bruta	Imp.	Exp. Líquida	Total	Imp.	Exp. Líquida		

Data de referência: 31/12/2021 *Unidade: EUR Milhões*

Cliente	On-balance ¹⁸					Off-balance			Exp. Bruta Total	Exp. Líquida Total
	Capital	Juros	Exp. Bruta	Imp.	Exp. Líquida	Total	Imp.	Exp. Líquida		

Notas:

Colaterais aos financiamentos do cliente			
Financiamentos	Tipo/natureza	Valor Comercial (€)	Data Avaliação

Nota:



Handwritten signature



FUNDO
DE RESOLUÇÃO



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Confidencial - Banco de Portugal

Data:
Número de documento:
Departamento: DRE

Síntese da Proposta:

Descrição da operação:

Cenário alternativo:

Racional da proposta do Novo Banco:

Impactos CCA

Unidade: EUR Milhares

Exp. Bruta (31/12/2021)	Imparidade CCA (30/06/2016)	Exposição Líquida CCA	Cenário Novo Banco	Cenário alternativo

Parecer da Comissão de Acompanhamento:

Recebido em:

Conclusão:

Proposta de Decisão:

Condições e/ou Recomendações:

Condições/Proposta de atuação:



Imagem 2: Índice da análise técnica relativa à operação “Nata”: a evidência da existência de um capítulo sobre a análise de cenários alternativos



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Classificação de Segurança: Interno
Supplemental Markings:

Tipo de documento	Nota Informativa
Número de documento	NTI/2018/00007910
Departamento	DRE
Data	2018/12/27
UE destinatária	
Assunto	Projeto Nata - Alienação de carteira de ativos a consórcio liderado pela

ÍNDICE	
I.	OBJETO DA NOTA INFORMATIVA 2
II.	ENQUADRAMENTO E DESCRIÇÃO DA OPERAÇÃO 3
II.1.	Enquadramento da operação..... 3
II.2.	Descrição da carteira de crédito 5
II.2.1.	Critérios de seleção 5
II.2.2.	Caracterização do portfólio final..... 8
II.2.3.	Valorização indicativa do portfólio de ativos..... 9
II.3.	Calendário do processo de venda 10
II.4.	Fase 1 do processo de venda: Propostas não vinculativas 10
II.5.	Fase 2 do processo de venda: Propostas vinculativas 12
II.6.	Seleção da proposta vencedora e principais termos do SPA 16
III.	ANÁLISE DA OPERAÇÃO 20
III.1.	Oportunidade e contexto de mercado..... 20
III.2.	Processo de venda e seleção da proposta apresentada pelo Consórcio KKR 25
III.3.	Adequabilidade face às condições de mercado 27
III.4.	Impacto para o Novo Banco e, em particular, para o CCA 29
III.5.	Análise do cenário alternativo 31
III.6.	Outras considerações 32
III.	CONCLUSÕES 32
IV.	PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO 35
V.	PROPOSTA DE COMUNICAÇÃO 36



Imagem 3: Índice da análise técnica relativa à operação “Nata II”: a evidência da existência de um capítulo sobre a análise de cenários alternativos

 <p>BANCO DE PORTUGAL EUROSISTEMA</p>		<p>Classificação de Segurança: Confidencial Supplemental Markings</p>
<p>Tipo de documento: Nota Informativa Número do documento: NTI/2019/00016653 Departamento: DRE Data: 2019/09/20 UE destinatária: Assunto: Alienação de portfólio de NPLs_ Projeto Nata II (carta ref: CRE/2019/00056890) (NTI/2019/00016653)</p>		
ÍNDICE		
	I. OBJETO DA NOTA INFORMATIVA	2
	II. ENQUADRAMENTO E DESCRIÇÃO DA OPERAÇÃO	4
	II.1. Enquadramento da operação	4
	II.2. Descrição da carteira de ativos	7
	II.2.1. Critérios de seleção e portfólio inicial de ativos	7
	II.2.2. Caracterização do portfólio final	8
	II.3. Calendário e processo de venda	11
	II.4. Fase 1 do processo de venda: Propostas não vinculativas	11
	II.5. Fase 2 do processo de venda: Propostas vinculativas	15
	II.6. Principais condições contratuais	22
	II.7. Mecanismo de pagamento diferido	24
	III. ANÁLISE DA OPERAÇÃO	26
	III.1. Oportunidade e contexto de mercado	26
	III.2. Processo de venda e seleção da proposta apresentada pela [REDACTED]	28
	III.3. Adequabilidade face às condições de mercado	30
	III.4. Impactos da operação para o Novo Banco e, em particular, para o CCA	35
	III.5. Análise dos cenários alternativos	36
	III.5.1. Hipótese de venda com exclusão de ativos (“carve-out”)	38
	IV. CONCLUSÕES	45
	V. PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO	51
	VI. PROPOSTAS DE COMUNICAÇÃO	54

Confidencial - Banco de Portugal

19/09/2019 - 07:14

PÁG 1 de 70

Confidencial - Banco de Portugal



Imagem 4: Índice da análise técnica relativa à operação “Viriato”: a evidência da existência de um capítulo sobre a análise de cenários alternativos

	BANCO DE PORTUGAL S U B S I S T E M A	Classificação de Segurança: Interno Judgmental Markings
Tipo de documento	Nota Informativa	
Número de documento	NTI/2018/00005505	
Departamento	DFE	
Data	2018/11/14	
UE destinatária		
Assunto	Pedido de autorização, Operação Viriato, Alienação de imóveis CCA (carta ref# CRE/2018/00093872) (NTI/2018/00005505)	
ÍNDICE		
I.	OBJETO DA NOTA.....	2
II.	ENQUADRAMENTO E DESCRIÇÃO DA OPERAÇÃO.....	3
II.1.	Enquadramento da Operação.....	5
II.2.	Processo de Venda dos Imóveis.....	4
II.3.	Propostas Vinculativas Recebidas e Seleção do Comprador.....	7
II.4.	Fase Subsequente ao CPCV.....	11
II.5.	Financiamento pelo Novo Banco.....	12
II.6.	Informação Superveniente sobre os Ativos CCA.....	12
III.	PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO DO NOVO BANCO – ANÁLISE.....	13
III.1.	Oportunidade e contexto de mercado.....	14
III.2.	Processo de venda.....	15
III.3.	Critérios utilizados na seleção da proposta da [REDACTED].....	15
III.4.	Adequabilidade face às condições de mercado.....	16
III.5.	Impacto para o Novo Banco e, em particular, para o CCA.....	17
III.6.	Análise do cenário alternativo.....	18
IV.	CARTAS NÃO ASSINADAS RECEBIDAS NO FUNDO DE RESOLUÇÃO.....	18
V.	CONCLUSÕES.....	19
VI.	PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO DA COMISSÃO DIRETIVA.....	21
VII.	PROPOSTA DE COMUNICAÇÃO.....	21



Imagem 5: Índice da análise técnica relativa à operação “Sertorius”: a evidência da existência de um capítulo sobre a análise de cenários alternativos



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Classificação de Segurança: Interno
Supplemental Marking:

Tipo de documento : Nota Informativa
Número de documento : NTI/2019/00016656
Departamento : DRE
Data : 2019/09/20
UE destinatária :
Assunto : Alienação de portfólio de REOs_ Projeto Sertorius (carta refª CRE/2019/00056889) (NTI/2019/00016656)

ÍNDICE

I.	OBJETO DA NOTA	2
II.	ENQUADRAMENTO E DESCRIÇÃO DA OPERAÇÃO	3
II.1.	Enquadramento da Operação	3
II.2.	Processo de Venda dos Imóveis	5
II.2.1.	Caracterização do portfólio inicial	6
II.2.2.	Fase 1 do processo de venda: Propostas não vinculativas	9
II.2.3.	Fase 2 do processo de venda: Propostas Vinculativas	11
II.3.	Fase Subsequente ao CPCV	17
II.4.	Preço, pagamento e Financiamento	19
II.5.	Condições precedentes	20
II.6.	Transferência dos colaboradores	20
III.	PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO DO NOVO BANCO – ANÁLISE	21
III.1.	Oportunidade e Contexto de mercado	22
III.2.	Processo de venda	22
III.3.	Critérios utilizados na seleção da proposta da Cerberus	23
III.4.	Impacto para o Novo Banco e, em particular, para o CCA	24
III.5.	Análise do cenário alternativo	26
IV.	CONCLUSÕES	27
V.	PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO DA COMISSÃO DIRETIVA	29
VI.	PROPOSTA DE COMUNICAÇÃO	30



Imagem 6: Índice da análise técnica relativa à operação “Albatros”: a evidência da existência de um capítulo sobre a análise de cenários alternativos



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Classificação de Segurança: Interno
Supplemental Markings:

Tipo de documento : Nota Informativa
Número de documento : NTI/2019/00012814
Departamento : DRE
Data : 2019/06/17
UE destinatária :
Assunto : Pedido de autorização para venda do Portfólio Albatros (carta c/ refª CRE/2019/00037175) (NTI/2019/00012814)

ÍNDICE

I.	OBJETO DA NOTA INFORMATIVA	3
II.	ENQUADRAMENTO DA OPERAÇÃO	4
II.1.	Enquadramento	4
II.2.	Descrição da carteira de crédito	5
II.2.1.	Critérios de seleção e portfólio inicial de ativos	5
II.2.2.	Valorização indicativa do portfólio inicial de ativos	6
II.3.	Calendário e processo de venda	8
II.4.	Fase 1 do processo de venda: Propostas não vinculativas	8
II.5.	Fase 2 do processo de venda: Propostas vinculativas	11
II.5.1.	Alterações ao perímetro de venda e caracterização do portfólio final	11
II.5.2.	Condições financeiras das propostas vinculativas	13
II.6.	Seleção do investidor final	17
II.7.	Letter of Commitment e principais termos dos SPAs	19
II.8.	Seleção da forma de pagamento	21
III.	ANÁLISE DA OPERAÇÃO	22
III.1.	Contexto de mercado e adequabilidade do processo de venda	22
III.2.	Impactos da operação para o Novo Banco e, em particular, para o CCA	24
III.3.	Análise dos cenários alternativos	27
III.4.	Outras considerações	28
IV.	CONCLUSÕES	29
V.	PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO	31
VI.	PROPOSTA DE COMUNICAÇÃO	32



Handwritten signature



Imagem 7: Índice da análise técnica relativa à operação “Cannas”: a evidência da existência de um capítulo sobre a análise de cenários alternativos

		Classificação de Segurança: Intermed
S U B S I S T E M A		Suplementar Markings:
Tipo de documento	Nota Informativa	
Número de documento	NTV/2019/00018313	
Departamento	DRE	
Data	2019/12/16	
UE destinatária		
Assunto	Projeto Cannas - Alienação de carteira de ativos	

	ÍNDICE	
I.	OBJETO DA NOTA INFORMATIVA.....	5
II.	ENQUADRAMENTO DA OPERAÇÃO.....	4
II.1.	Introdução, calendário e fases do processo de venda.....	4
II.2.	Descrição da carteira de crédito.....	6
II.2.1.	Critérios de seleção e portfólio inicial de ativos.....	6
II.2.2.	Valorização indicativa do portfólio inicial de ativos.....	7
II.3.	Fase I: Propostas indicativas.....	9
II.4.	Fase II: Propostas vinculativas.....	13
II.4.1.	Ajustamentos, caracterização e valorização do perímetro final.....	13
II.4.2.	Análise das ofertas vinculativas recebidas.....	15
II.5.	Principais termos do SPA.....	16
III.	ANÁLISE DA OPERAÇÃO.....	19
III.1.	Processo de venda.....	20
III.2.	Idoneidade dos beneficiários últimos do comprador.....	21
III.3.	Proposta selecionada.....	21
III.4.	Relevância da operação nos objetivos do Banco.....	22
III.5.	Impactos da operação para o Novo Banco e, em particular, para o CCA.....	25
III.6.	Cenários alternativos.....	26
IV.	CONCLUSÕES.....	27
V.	PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO.....	30
VI.	PROPOSTA DE COMUNICAÇÃO.....	31

Restrição - Banco de Portugal	Restrição - Banco de Portugal	Pag 1 de 32
-------------------------------	-------------------------------	-------------



30. A importância atribuída à análise comparada com cenários alternativos está bem patente também no facto de o Contrato de *Servicing*, celebrado entre o Fundo de Resolução e o Novo Banco, e que regula, nomeadamente, o processo e os procedimentos aplicáveis à gestão dos ativos e à consulta do Fundo de Resolução, fixar como requisito de informação a prestar obrigatoriamente pelo Novo Banco (alínea g), da cláusula 5.7. do referido Contrato de *Servicing*), precisamente o seguinte:

"[Novo Banco] shall include the following information in respect of each Material Matter [...] (to the extent such information is available for [Novo Banco] or, if not available to [Novo Banco], shall use best endeavours to obtain such information from the relevant Obligor), in each notice provided under Clause 5.3:

[Novo Banco's] best views on the proposed recovery strategies available to [Novo Banco] together with the risks and benefits of each, including restructuring of the CCA Asset; and the corresponding impact of each strategy on CCA Asset Losses, as well as an estimate of the corresponding impact of the Recommended Action for CCA Assets Classes "Restructuring Funds" and "Other Equities/Securities" on regulatory solvency ratios, including Total Capital ratio, Tier 1 ratio and CET ratio".

Neste sentido, nos pedidos de autorização submetidos pelo Novo Banco ao Fundo de Resolução, a informação sobre cenários alternativos consta do acervo de informação mínima que instrui o processo.

Mas também se constata que nas situações em que essa informação não foi prestada pelo Novo Banco, ou não o foi em condições adequadas, a equipa que presta apoio ao Fundo de Resolução solicitou ao Novo Banco que clarificasse e quantificasse os cenários alternativos, de modo a que esse elemento integrasse a análise do Fundo de Resolução e fosse tido em consideração para respetiva tomada de decisão.

Também este dado é facilmente comprovável: até ao momento, do total das 298 operações que já mereceram uma pronúncia do Fundo de Resolução ⁽¹⁷⁾, foram solicitados pedidos

¹⁷ Até ao dia 13/05/2022.



adicionais de informação ao Novo Banco, especificamente sobre os cenários alternativos, em pelo menos 124 operações (42%)⁽¹⁸⁾ e⁽¹⁹⁾.

31. Mas mais: é de tal modo evidente que a pronúncia do Fundo de Resolução sobre as operações que lhe são submetidas pelo Novo Banco é orientada pelo princípio de minimização de perdas, por comparação com os cenários alternativos, que até a fórmula deliberativa utilizada pela Comissão Diretiva nas suas pronúncias refere expressamente que a decisão é tomada à luz das alternativas de recuperação possíveis, com vista à maximização do valor dos ativos. Também isto é facilmente comprovável pela leitura das atas das reuniões da Comissão Diretiva que foram disponibilizadas à equipa de auditoria.

32. Fica, por isso, bem evidenciado, que não corresponde à realidade dos factos a afirmação constante do Relato de Auditoria de que: “[...] das informações do BdP (DRE) examinadas, não consta a análise quantificada dos custos e benefícios do cenário de manutenção dos ativos em balanço, nem de qualquer outro que tivesse sido considerado (à exceção do Nata I)”.

Do mesmo modo, é também vazia de conteúdo – porque essa prática já é, na máxima extensão possível, aplicada pelo Fundo de Resolução – a sugestão feita no Relato de que “[...] muito teria contribuído que, em todos os projetos, o FdR tivesse procedido (ou exigido ao NB) à quantificação de cenários alternativos para demonstrar a minimização das perdas com a execução da estratégia proposta”.

Adicionalmente, a afirmação de que a análise das operações de venda agregada de ativos “*não refere quaisquer benefícios, designadamente cash-flows estimados com a recuperação dos ativos ou com a venda dos ativos durante um período de tempo mais alargado*” não tem fundamento, porque, conforme acima ficou dito, a melhor estimativa dos valores a receber com

¹⁸ Isto sem considerar, sequer, outros pedidos de esclarecimento que contribuem também para a adequada avaliação dos cenários alternativos e que são complementares (como por exemplo, pedidos de pesquisa de bens de avalistas – que já foram disponibilizados à equipa de auditoria do Tribunal de Contas no decurso da auditoria –, ou a identificação de ónus sobre colaterais e respetivas avaliações, que são necessários para a devida quantificação dos cenários).

¹⁹ Conforme é do conhecimento da equipa de auditoria, o Fundo de Resolução mantém o registo auditável de todos os pedidos de esclarecimento dirigidos ao Novo Banco, pelo que estes e quaisquer outros podem ser facilmente extraídos e disponibilizados ao Tribunal de Contas, só não o sendo desde já porque exige ainda um trabalho fastidioso, que não foi possível executar no decurso do prazo de exercício deste contraditório.



o ativo corresponde ao seu valor contabilístico líquido de imparidades e essa informação consta sempre das análises realizadas e a que a equipa de auditoria teve acesso.

33. Também quanto a esta matéria, i.e. a consideração dos cenários alternativos às operações propostas pelo Novo Banco, a ação do Fundo de Resolução teve consequências concretas e uma expressão objetiva e quantificável.

Se nos focarmos apenas nas operações que tiveram por objeto a venda de ativos – que parece ter sido a única tipologia operações considerada na auditoria – constata-se que:

- Até ao momento, o Fundo de Resolução pronunciou-se sobre 61 pedidos de autorização cujo objeto foi a venda de ativos, abrangendo quer a venda agregada, quer a venda isolada de créditos, de imóveis ou de participações financeiras;

- Cerca de um quarto dessas operações de venda de ativos mereceram a oposição do Fundo de Resolução (15 operações, correspondentes a 24,6%), na medida em que se considerou – precisamente – não ter sido demonstrado, nessas situações, que os termos e condições da venda eram compatíveis com o princípio de minimização das perdas:

- Em 11 operações, considerou-se que, em vez da venda, deveriam ser esgotadas as alternativas de recuperação possíveis, incluindo por via da execução judicial das garantias reais e dos avales prestados;
 - Em 2 operações, considerou-se que havia outras propostas de venda mais atrativas;
 - Numa operação, privilegiou-se a via da reestruturação do crédito em causa, em vez da sua venda;
 - E em outra operação, considerou-se que a manutenção do ativo em balanço, nas mesmas condições era preferível à sua venda.
- Relativamente às operações que não justificaram a oposição do Fundo de Resolução, em 23 operações (38%), foram, ainda assim, fixadas condições adicionais, em alguns



casos relevantes com impacto material nos termos e condições das operações, como é o caso das seguintes:

- Em três operações de venda agregada de carteira de crédito (Projetos Nata II, Projetos, Orion e Harvey ⁽²⁰⁾) foi determinada a exclusão de créditos concretos, tendo por base vários critérios orientadores e o conhecimento histórico dos clientes, nomeadamente, por via da comparação do preço oferecido pelo promitente-comprador final com: (i) o valor oferecido por parte de outros concorrentes em processos bilaterais de venda, (ii) o valor das garantias associadas aos créditos que permitiriam uma maior recuperação por via de um processo de execução judicial; (iii) por via da recuperação estimada decorrente da execução dos planos de negócios das empresas em consequência da implementação de planos especiais de revitalização ou acordos de pagamento com os devedores, entre outros.

Ou seja, nesses processos de venda em carteira, houve oposição à venda de determinados créditos, também por se ter entendido que a venda não constituía a via de recuperação que minimizava as perdas.

- Em duas operações, foi fixado pelo Fundo de Resolução um preço mínimo de venda superior ao valor proposto pelo Novo Banco.

Em termos globais, os ativos relativamente aos quais o Fundo de Resolução se opôs a que fossem alienados, até ao momento, correspondiam a um valor em dívida de cerca de 1,9 mil milhões de euros (considerados os valores ao momento da decisão do Fundo de Resolução), ou cerca de 2,2 mil milhões de euros (considerados os valores à data de referência de 30/06/2016). E nem sequer se inclui neste cálculo a oposição manifestada pelo Fundo de Resolução à realização de vendas de ativos no ano de 2020, por se entender que as condições de mercado não eram propícias à maximização do valor de venda.

Estes dados não são compagináveis com as observações tecidas no Relato de Auditoria a respeito da alegada ausência de consideração face a cenários alternativos, nem sequer com a afirmação de que “[a] necessidade de redução rápida de ativos suplantou a necessidade de demonstrar, através de análise quantificada de custos e benefícios, o princípio da minimização das perdas consagrado no ACC” (§191). **Essas observações não têm correspondência com a realidade.**

²⁰ A operação designada de “Harvey” ainda não se encontra autorizada pelo Fundo de Resolução uma vez que, também nessa operação, o Fundo de Resolução fixou condições que têm que ser cumpridas para que a operação possa ser autorizada. Até à data, essas condições ainda não estão verificadas.



3.7. AS SITUAÇÕES QUE NA AUDITORIA SE CONSIDERA QUE CONSTITUEM FALHAS DE CONTROLO

34. As secções antecedentes (ver secções 3.1. a 3.6.) demonstram que o exame apresentado no Relato de Auditoria quanto à eficácia do controlo público apresenta diversas e muito significativas omissões e incorreções de ordem vária.

Por outro lado, o Relato valoriza e dá destaque as seguintes três situações:

- O facto de o Fundo de Resolução não ter contratado um contabilista nomeado por si para proceder à análise das contas do Novo Banco (§131) – ver secção 3.7.1, *infra*;
- O facto de não terem sido elaborados pelo Novo Banco os designados “Planos de Ativos” (§169) – ver secção 3.7.2, *infra*;
- O facto de o sistema de incentivos para os trabalhadores do Novo Banco ter sido aprovado tardiamente e não ter sido aprovado pelo Fundo de Resolução (§173) – ver secção 3.7.3, *infra*.

Contudo, como se irá procurar demonstrar, também aqui se verifica claramente que esse relevo é manifestamente desproporcionado face à realidade que efetivamente está em causa.

3.7.1. A análise às contas e a não contratação de um contabilista para auxiliar o Fundo de Resolução

35. Quanto ao facto de o Fundo de Resolução não ter contratado um contabilista nomeado por si para proceder à análise das contas do Novo Banco, impõe-se à auditoria, no entender do Fundo de Resolução, uma clarificação, a bem do rigor e da clareza: **o Relato de Auditoria confunde o facto de não ter existido aquela contratação com a falta de análise das contas do Novo Banco por parte do Fundo de Resolução. São – logicamente – coisas bem distintas e não há nenhum fundamento (bem pelo contrário, como já se demonstrará) para que no Relato se afirme que o Fundo de Resolução não utilizou o direito de analisar as contas do Novo Banco.** Trata-se de uma manifesta confusão entre o exercício de um direito (a possibilidade de haver um contabilista designado pelo Fundo de Resolução para analisar as contas do Novo Banco) e o método utilizado (a análise às contas com base nas equipas do Banco de Portugal e com recurso a diligências várias).



É indiscutível, e há disso evidência inequívoca, que o Fundo de Resolução procedeu à adequada análise das contas do Novo Banco e, mais do que isso, retirou dessa análise as devidas consequências, sempre que necessário. Fê-lo com base nas equipas do Banco de Portugal, sem ter considerado necessário contratar um contabilista para esse efeito, por razões que são pertinentes e facilmente compreensíveis.

36. A comprovação é dada pelos múltiplos exemplos de situações que motivaram a intervenção do Fundo de Resolução, e que já foram sumariamente enunciados nos capítulos e nas secções anteriores.

Quando o Fundo de Resolução intervém (como fez em 2019) para comunicar ao Novo Banco que é seu dever fazer uso das disposições transitórias relacionadas com a introdução da IFRS-9, dado que, de outro modo, o impacto em fundos próprios decorrentes da não utilização do regime transitório não merece a cobertura do mecanismo de capitalização contingente, **essa intervenção resulta da análise às contas do Novo Banco.**

Quando o Fundo de Resolução intervém (como fez em 2020) para comunicar ao Novo Banco que é seu dever fazer uso também das disposições transitórias relacionadas também com a implementação da IFRS 9, que foram introduzidas pelo Regulamento (UE) 2020/873, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2020, no âmbito da resposta à pandemia, e que o impacto adicional nos fundos próprios do Novo Banco decorrente da intenção do banco em não beneficiar dessas regras não merece a cobertura do mecanismo de capitalização contingente, **essa intervenção resulta da análise às contas do Novo Banco.**

Quando o Fundo de Resolução se opõe ao pedido de pagamento apresentado pelo Novo Banco no que respeita às perdas suportadas pelo banco relativas à venda da sua sucursal em Espanha (como o Fundo de Resolução fez, na sequência de diligências iniciadas em 2020), **essa intervenção resulta da análise às contas do Novo Banco.**

Quando o Fundo de Resolução se opõe ao pedido de pagamento apresentado pelo Novo Banco no que respeita a perdas decorrentes da valorização da participação do banco em fundos de reestruturação, **essa intervenção resulta da análise às contas do Novo Banco.**

Quando o Fundo de Resolução manifesta reservas à imparidade de crédito constituída pelo Novo Banco para determinados créditos (como fez em 2020, em 2021 e em 2022), **essa intervenção resulta da análise às contas do Novo Banco.**

Quando o Fundo de Resolução manifesta dúvidas e desenvolve diligências adicionais quanto à determinação do montante de provisões para custos de reestruturação e a verificação dos



pressupostos para o respetivo custo contabilístico (como fez em 2021), **essa intervenção resulta da análise às contas do Novo Banco.**

Quando o Fundo de Resolução manifesta dúvidas e desenvolve diligências quanto aos critérios de valorização aplicados no registo contabilístico de créditos que o Novo Banco perspectivava que integrassem um determinado processo de venda em carteira e cuja alienação não foi autorizada pelo Fundo de Resolução, **essa intervenção resulta da análise às contas do Novo Banco.**

Repare-se que, em alguns dos casos de perdas e custos que justificaram a realização de deduções ao pedido apresentado pelo Novo Banco ou que justificaram a realização de diligências adicionais, incluindo pedidos de opinião ao revisor oficial de contas, não estão em causa atos de gestão relativos a ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente.

E, contrariamente ao que sucede com os atos de gestão relativos a ativos abrangidos pelo mecanismo de capitalização contingente, os atos de gestão e as operações realizadas pelo Novo Banco quanto à sua restante atividade não são objeto de reporte ao Fundo de Resolução. Assim, a análise realizada pelo Fundo de Resolução tem por base, essencialmente, as contas do Novo Banco, que as equipas do Banco de Portugal analisam, daí dando origem a ações do Fundo de Resolução quando justificado.

Mais uma vez, a análise realizada pelo Fundo de Resolução às contas do Novo Banco é expressiva, envolveu variadíssimos pedidos de informação e de esclarecimento específicos ao Novo Banco, motivou a realização de diligências específicas, como pedidos de esclarecimento e tomada de posição do próprio revisor oficial de contas do Novo Banco e justificou (apesar da inibição do direito de voto do Fundo de Resolução na qualidade de acionista) a emissão de declarações formais, no contexto das reuniões anuais da Assembleia Geral para aprovação das contas, que constam em ata deste órgão social do Novo Banco. E, acima de tudo, essa análise às contas do Novo Banco tem também uma expressão numérica clara: a minimização, ao momento, do recurso ao Fundo de Resolução em 485 milhões de euros, que o Relato, como já se disse, não menciona nem valora.

As evidências tornam incompreensível a afirmação de que não são analisadas as contas do Novo Banco. Não tem fundamento, por isso, a alegação de que “o Fundo de Resolução não utilizou o direito (...) de analisar as contas do Novo Banco” (§131).



37. Na base daquela infundada observação constante do Relato de Auditoria está o facto de o Fundo de Resolução não ter contratado um contabilista para proceder à análise das contas do Novo Banco.

Essa faculdade está prevista no Acordo de Capitalização Contingente (como uma possibilidade e não como um dever, sublinhe-se).

Mas mesmo que não tenha contratado externamente um contabilista para analisar as contas do Novo Banco, nem por isso o Fundo de Resolução deixou de utilizar o direito de solicitar a opinião de um auditor independente sempre que teve dúvidas sobre determinados registos contabilísticos.

O Fundo de Resolução fê-lo, formal e expressamente, junto do revisor oficial de contas do Novo Banco, que está obrigado a atuar com independência, nos termos da lei e cuja opinião, nos termos do contrato, tem valor reforçado e prevalece sobre qualquer opinião distinta que pudessem ter o Fundo de Resolução ou um contabilista que este designasse.

Com efeito, o artigo 71.º da Lei n.º 140/2015, de 07 de setembro, que aprova o Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, consagra um dever de independência dos revisores oficiais de contas, prevendo-se no seu n.º 1 que, *“no exercício das suas funções, os revisores oficiais de contas e as sociedades de revisores oficiais de contas, bem como quaisquer pessoas singulares em posição de influenciar direta ou indiretamente o resultado da revisão legal ou voluntária de contas, devem ser independentes relativamente à entidade auditada e não devem participar na tomada de decisões dessa entidade”*.

Quando o Fundo de Resolução solicitou a opinião do revisor oficial de contas do Novo Banco, **solicitou a opinião de um auditor independente**, salvo se não estiver a ser cumprido o dever legal de independência a que o mesmo se encontra sujeito – questão que nunca se colocou, nem foi sequer alegada. A esse respeito, importa assinalar que a atuação dos revisores oficiais de contas encontra-se sujeita à supervisão da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários.

A Lei n.º 148/2015, de 9 de setembro, que aprova o Regime Jurídico da Supervisão de Auditoria, veio regular a atividade de supervisão pública de revisores oficiais de contas, das sociedades de revisores oficiais de contas, de auditores e entidades de auditoria, definindo a competência, a organização e o funcionamento desse sistema de supervisão, em articulação com o disposto, quanto a entidades de interesse público, no Regulamento (UE) n.º 537/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, e nos respetivos atos delegados. De acordo com aquele diploma, constitui atribuição da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários a supervisão pública de ROC, de SROC, de auditores e de entidades de auditoria de Estados membros e de países terceiros registados em Portugal nos termos previstos no referido regime



jurídico e demais disposições legais aplicáveis, bem como de toda a atividade de auditoria por eles desenvolvida.

38. A equipa de auditoria foi habilitada com informação que demonstra a realização de diligências junto do revisor oficial de contas do Novo Banco para solicitar o escrutínio acrescido sobre diversas questões (o Relato de Auditoria inclui, até, menções a algumas dessas diligências na nota de rodapé 139).

E a realidade é que essas diligências tiveram efeito prático, objetivamente quantificável: foi na sequência de uma das consultas ao revisor oficial de contas do Novo Banco que o Fundo de Resolução apurou que existiu uma diferença de 18 milhões de euros entre a opinião do revisor quanto à valorização de determinados ativos e o valor pelo qual esses ativos se encontravam registados nas contas do Novo Banco. Esse elemento, entre outros, fundou a decisão do Fundo de Resolução de se recusar ao pagamento ao Novo Banco dos 18 milhões de euros em causa.

39. A via seguida pelo Fundo de Resolução no que se refere à análise das contas do Novo Banco foi muito clara: proceder à análise das contas pelas equipas do Banco de Portugal que asseguram o funcionamento do Fundo, interpelando o Novo Banco para prestar esclarecimentos adicionais, e, em casos de dúvida ou que suscitem reserva, solicitar a intervenção do revisor oficial de contas do Novo Banco, que é independente, nos termos da lei.

Essa via teve presente, nomeadamente, o facto de o Acordo de Capitalização Contingente estipular, muito vincadamente que:

"Sem prejuízo [da possibilidade de o Fundo de Resolução nomear um contabilista para o auxiliar na análise às contas], as decisões do revisor oficial de contas do Novo Banco sobre as contas serão definitivas e vinculativas e não será requerido, nem ao Novo Banco, nem ao seu revisor oficial de contas, que alterem as contas em resultado de eventuais comentários, declarações ou informação disponibilizada ou apresentada pelo [Fundo de Resolução] ou outro contabilista independente" (cfr. cláusula 11.4).

Ou seja, o contrato atribui, efetivamente, um valor reforçado às opiniões do revisor oficial de contas do Novo Banco, que se suplantam a outras opiniões que possam existir em matéria de registo contabilístico.



É por isso que o Fundo de Resolução internaliza a análise às contas e coloca ao revisor oficial de contas do Novo Banco as questões que entende justificadas, apoiando-se na opinião do revisor oficial de contas para as suas decisões, como o contrato impõe.

A via de atuação prosseguida foi comprovadamente eficaz, mas regista-se que a auditoria considera que teria sido mais adequado ao Fundo de Resolução externalizar a análise às contas, procedendo à contratação de uma empresa para o auxiliar, e ao correspondente dispêndio de recursos, de forma a *“munir o Fundo de Resolução de uma análise a contrapor à do auditor do Novo Banco”*, mesmo tendo presente que, nos termos do contrato, *“as decisões do revisor oficial de contas do Novo Banco sobre as contas serão definitivas e vinculativas e não será requerido, nem ao Novo Banco, nem ao seu revisor oficial de contas, que alterem as contas em resultado de eventuais comentários, declarações ou informação disponibilizada ou apresentada por outro contabilista independente”* (cfr. cláusula 11.4 do Acordo de Capitalização Contingente).

O exercício dessa possibilidade contratual (porque é de uma possibilidade que se trata, e não de um dever) teria, portanto, reduzido efeito útil, muito discutível valor acrescentado face ao método que foi seguido, mas teria um custo acrescido e dificuldades práticas objetivas.

3.7.2. O facto de não terem sido elaborados pelo Novo Banco os designados “Planos de Ativos”

40. Quanto ao facto de não terem sido elaborados pelo Novo Banco os designados “Planos de Ativos”, o Fundo de Resolução reitera a informação que foi prestada no decurso de auditoria e que, no seu entendimento, demonstra que a elaboração daqueles planos não foi, nem necessária, nem exequível, atento o quadro de acompanhamento reforçado em que se desenrolou a execução do contrato e as exigências a que o Novo Banco veio a ficar sujeito em matéria de redução de ativos não produtivos.

41. Nos termos do Acordo de *Servicing* (faz-se notar que, não obstante a valoração que a auditoria lhes atribui, estes planos não estão sequer previstos no Acordo de Capitalização Contingente), os designados “Asset Plans” (ou “Planos de Ativos”) definiriam – antecipadamente – a estratégia de recuperação a seguir relativamente a cada ativo que fosse classificado como “Main Asset” e relativamente a cada classe de ativos não classificados como “Main Assets”. Ou



seja, constata-se, desde logo, que não é correta a afirmação constante do Relato de Auditoria de que estes planos se aplicariam a “todos os ativos ACC”; com efeito, a elaboração destes planos aplicar-se-ia apenas aos ativos classificados como “Main Assets”.

O Acordo de Servicing prevê que aqueles planos seriam preparados na fase inicial da execução daquele acordo, mais concretamente no prazo de 90 dias a contar da data da sua celebração, i.e., até agosto de 2018.

Conforme resulta do equilíbrio do contrato, aqueles planos tinham em vista definir antecipadamente um “mandato” com base no qual o Novo Banco, enquanto “servicer”, deveria orientar a sua ação na gestão dos ativos, o que, na fase em que o Acordo de Servicing foi negociado (i.e. em princípios de 2018), se poderia compreender, tendo em conta o facto de se ter definido um limiar de materialidade reduzido para delimitar os ativos e as matérias cuja competência não seria suscetível de delegação no Novo Banco.

Com efeito, nos termos do contrato, são considerados “Material Assets” (e, portanto, sobre esses a competência decisória não é delegada no Novo Banco, salvo se estiverem em causa operações que sejam, elas próprias, imateriais e sem impactos patrimoniais) todos os ativos com um valor contabilístico bruto superior a 2,5 milhões de euros (em cada data de referência). É, aliás, o facto de esse limiar de materialidade ser reduzido que justifica que tenha sido ainda previsto o conceito de “Main Assets”, que sempre teria que ser entendido como um subconjunto dos “Material Assets”.

Na realidade, atento o enquadramento em que veio a desenrolar-se a execução do Acordo de Capitalização Contingente e do Acordo de Servicing – e mais concretamente o acompanhamento mais reforçado das operações que o Fundo de Resolução veio a desenvolver –, aquele específico instrumento contratual não se mostrou, nem necessário, nem exequível.

Não se mostrou necessário porque o Fundo de Resolução tem vindo a exercer, de facto, as suas competências decisórias na extensão máxima permitida pelos contratos, pronunciando-se sobre todas as “Material Matters” relativas aos “Material Assets”, sem ter sido necessário “filtrar”, entre esses, os mais importantes. Todos os ativos com valor contabilístico bruto superior a 2,5 milhões de euros são, por isso, geridos nos mesmos termos.

É isso, aliás, que explica que o Fundo de Resolução já se tenha pronunciado até à data ⁽²¹⁾, sobre 298 operações que envolvem Ativos CCA.

Por outro lado, o instrumento contratual designado de “Asset Plan”, não se mostrou exequível no quadro da execução concreta do Acordo de Servicing porque:

²¹ Até 13/05/2022.



- a) Não seria adequado vincular a posição do Fundo de Resolução, *a priori*, a uma estratégia de recuperação concreta. O Fundo de Resolução tem, em alternativa, assegurado uma análise individualizada, criteriosa e detalhada de cada uma das operações que envolvem “Material Assets”, tendo-se entendido que a estratégia de recuperação que é considerada mais adequada depende das circunstâncias concretas e das reais condições de recuperação que, em cada momento, se colocam. Por exemplo: a autorização de uma operação de venda depende, nomeadamente, do processo seguido para a sua promoção, das condições oferecidas pelos proponentes compradores e de como as mesmas comparam com estratégias alternativas de recuperação e até da necessidade de prevenir eventuais conflitos de interesses, que aconselham a que se conheça a identidade dos adquirentes e de sobre eles existir uma avaliação de riscos de Compliance.

E, ainda mais, porque:

- b) A estratégia de recuperação dos ativos veio a ficar necessariamente condicionada pelas exigências a que o Novo Banco ficou sujeito em matéria de redução de ativos não produtivos (“NPAs”), nos termos dos planos de redução que, a partir do início de 2018, viriam a ser submetidos ao Banco Central Europeu para cumprimento das (e em conformidade com) as determinações dessa autoridade de supervisão, às quais as prerrogativas do Fundo de Resolução se subordinam, conforme expressamente previsto no Acordo de Capitalização Contingente e no Acordo de Servicing.

Aliás, o próprio Relato o reconhece, quando refere, por exemplo, que:

“Visando a limpeza do balanço para corresponder às expectativas do BCE, o plano de redução de ativos não estratégicos do Novo Banco e as respetivas revisões estabeleceram metas mais ambiciosas do que as decorrentes dos compromissos assumidos pelo Estado português perante a Comissão Europeia, a prosseguir, sobretudo, através de estratégias de redução ativas, como vendas e desconhecimento de ativos (‘write-off’).” (§146)

Nesse sentido, foram os planos de redução de ativos não produtivos impostos pela autoridade de supervisão europeia que acabaram por determinar, também com relevância e valor reforçado ao nível contratual do Acordo de Capitalização Contingente, as estratégias a seguir para a recuperação dos ativos e até as metas em termos de horizonte temporal – o que corresponde, precisamente, ao propósito que o Acordo de *Servicing* atribuía aos “Asset Plans”.

O Fundo de Resolução mantém, por isso, o entendimento de que a inexistência daqueles planos, aplicáveis aos ativos designados de “Main Assets”, não constituiu uma falha de



controlo, antes tendo resultado do quadro em que se viria a desenvolver a execução do Acordo a partir de 2018.

Entende-se, por isso, o reparo formal, mas não a sua sobrevalorização, em especial face a todas as demais evidências de atuação do Fundo de Resolução.

42. Mas importa acrescentar que, também no que se refere à análise do cumprimento dos procedimentos previstos contratualmente para a administração e gestão dos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente, o Relato de Auditoria se mostra incompleto e parcelar.

Com efeito, os contratos definem um conjunto vasto e complexo de princípios e de procedimentos aplicáveis à administração e gestão dos ativos em causa, de tal ordem que foi celebrado um contrato de *servicing* especificamente para esse efeito.

O Relato de Auditoria releva uma situação em que, na avaliação da auditoria, não foi cumprido o procedimento contratualizado (e até valora desproporcionadamente essa específica situação, como acima se demonstra). **Mas desconsidera todos os restantes mecanismos, procedimentos e diligências que foram implementados e são aplicados pelas partes para assegurar o cumprimento adequado do contrato.**

Sobre esses, encontra-se implementado até um procedimento de avaliação independente quanto ao cumprimento dos deveres do Novo Banco enquanto *servicer*, que inclui o cálculo de indicadores de desempenho (*Key Performance Indicators*), por parte do Agente de Verificação.

3.7.3. Sobre os sistemas de incentivos para os trabalhadores

43. Quanto ao facto de o sistema de incentivos para os trabalhadores do Novo Banco ter sido aprovado tardiamente e não ter sido aprovado pelo Fundo de Resolução, o Relato de Auditoria retrata corretamente a situação e reconhece a sua menor expressão e relevância no quadro da execução contratual.



4. A COMPROVAÇÃO DE QUE FOI DEMONSTRADO O CÁLCULO DO VALOR A PAGAR, EM CADA ANO, PELO FUNDO DE RESOLUÇÃO

44. No Relatório de Auditoria 7/2021, de abril de 2021, relativo ao “financiamento público do Novo Banco, o Tribunal de Contas considerou que *“não foi apresentada a demonstração do cálculo do défice de capital do NB (valor a financiar), nem evidência sobre a sua verificação integral”*.

Nessa sequência, o Tribunal de Contas recomendou ao Fundo de Resolução que assegure que *“o valor a financiar é apropriadamente demonstrado, verificado e validado, antes de ser pago”*, para o que deve ser obtida a *“demonstração do cálculo do valor a financiar, com as instruções necessárias à sua verificação autónoma por entidades com competência legal para o efeito”*.

No Relato de Auditoria, mantém-se que *“o valor a financiar [i.e. o “défice de capital”] continua a não ser apropriadamente demonstrado, verificado e validado”*.

Sucedem que o Relato de Auditoria vem agora reconhecer que:

- O Fundo de Resolução sempre integrou no processo de pagamento cartas do Departamento de Supervisão Prudencial do Banco de Portugal que, como se refere no parágrafo 230 do Relato, *“confirmam o valor do défice de capital”*.
- No processo de pagamento realizado em 2021, o Fundo de Resolução adicionou ainda uma carta do Banco Central Europeu (“BCE”) que, como se refere no parágrafo 231 do Relato, *“confirma o valor do défice de capital”*.
- A carta do BCE, nas palavras do parágrafo 251 do Relato, *“apenas confirma, à semelhança das cartas do Banco de Portugal, o montante pedido pelo Novo Banco como o necessário para o rácio de fundos próprios principais de nível 1 (CET 1) do Novo Banco se situar no nível de 12%”*.
- A atuação do BCE, neste âmbito, – nas palavras do parágrafo 252 do Relato – *“tem por fim confirmar o montante necessário para o Novo Banco cumprir a posição de capital estabelecida no Acordo de Capitalização Contingente”*.



- Sobre o défice de capital, diz-se no parágrafo 253 do Relato, o Fundo de Resolução *“recebe a confirmação pelo BCE e/ou pelo Banco de Portugal de o valor pedido corresponder ao necessário para elevar o rácio [de capital do Novo Banco] até ao nível estabelecido no Acordo de Capitalização Contingente.”*
- As cartas do Banco de Portugal e do BCE – diz, mais uma vez, o Relato de Auditoria, desta vez no parágrafo 259 – *“confirmam o montante necessário para cumprir a posição de capital estabelecida no Acordo de Capitalização Contingente.”*
- As cartas do Banco de Portugal e do BCE – reitera-se ainda no Relato de Auditoria, no parágrafo 266 – *“apenas confirmam o montante necessário para o Novo Banco cumprir a posição de capital estabelecida no Acordo de Capitalização Contingente”.*

Fica, por isso, demonstrado no Relato de Auditoria que o Fundo de Resolução obtém – e sempre obteve – a confirmação, junto das entidades com competência legal para o efeito, do montante necessário para que os rácios de capital do Novo Banco se situem nos níveis acordados no contrato, e que é – nos termos do contrato – o montante a pagar pelo Fundo de Resolução.

45. Para que não restem dúvidas, recorda-se que, nos termos do contrato, o designado “Défice de Capital” (i.e. o “CCA Capital Shortfall”, na sua designação original) corresponde ao montante estritamente necessário para repor os rácios de fundos próprios do Novo Banco nos níveis estipulados no contrato.

Foi o cálculo desse montante que, no Relatório de Auditoria 7/2021, o Tribunal de Contas considerou que não estava demonstrado.

É esse o montante que o Relato de Auditoria vem agora reconhecer (e bem) que foi sempre confirmado pelo Banco de Portugal e, em 2021, também pelo Banco Central Europeu.

46. É certo que, no Relato de Auditoria, não se considera suficientes as confirmações obtidas junto do Banco de Portugal e do Banco Central Europeu.

Não são consideradas suficientes pela auditoria porque *“nenhuma destas entidades valida os atos de gestão com impacto material no défice de capital”* (§260) e porque essas entidades *“apenas confirmam o montante necessário para o Novo Banco cumprir a posição de capital estabelecida no Acordo de Capitalização Contingente e não se pronunciam, nem isso lhes*



compete, sobre os atos de gestão do Novo Banco subjacentes ao défice de capital cujo valor tem sido financiado pelo Fundo de Resolução (§266)."

Sucedem que a observação feita pelo Tribunal de Contas no Relatório de Auditoria 7/2021, e da qual resultou a recomendação ao Fundo de Resolução para que obtenha "a demonstração do cálculo do valor a financiar, com as instruções necessárias à sua verificação autónoma por entidades com competência legal para o efeito" nada tinha a ver com a validação dos atos de gestão subjacentes ao défice de capital.

A observação identificada na auditoria concluída em 2021 incidia, indiscutivelmente, sobre o "cálculo do défice de capital" e a demonstração desse cálculo.

Recorda-se o teor da observação constante do Relatório 7/2021 (destaque adicionado):

"242. Porém, ainda não foi entregue a demonstração do cálculo do défice de capital, bem como do numerador (fundos próprios) e do denominador (ativos ponderados pelo risco) dos rácios de capital relevantes para esse cálculo, pretendida com o preenchimento do ficheiro enviado ao FdR, tendo sido respondido não ser materialmente possível fazê-lo, nos termos pretendidos, por esses cálculos resultarem de métodos complexos, incluindo processos de modelização. Além disso, o FdR declarou que "não efetua, por si próprio, a validação autónoma da informação sobre a insuficiência de capital" e que a "verificação do cálculo dos rácios de capital é matéria que se enquadra na esfera de competências do Banco Central Europeu, nos termos do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito". Ora, apesar de pretendida, também não foi entregue qualquer validação desses cálculos pelo BCE, tendo ainda sido referido que "os cálculos da insuficiência de capital não são verificados pelo Agente de Verificação" quando o auditor do NB declara que o montante dessa insuficiência é "sujeito a validação pelo agente de verificação independente".

243. Em suma, não foi apresentada a demonstração do cálculo do défice de capital do Novo Banco (valor a financiar) nem evidência sobre a sua verificação integral, que o Fundo de Resolução tem o dever de exigir nos termos do Acordo de Capitalização Contingente."

Conforme consta da parte conclusiva desse Relatório 7/2021, de abril de 2021:

"271. Não foi apresentada a demonstração do cálculo do défice de capital do Novo Banco (valor a financiar) nem evidência sobre a sua verificação integral, que o Fundo de Resolução tem o dever de exigir nos termos do Acordo de Capitalização Contingente."



47. Na realidade, constata-se que o Relatório 7/2021 até já reconhecia que o Fundo de Resolução havia obtido a confirmação da demonstração do valor a financiar e a evidência da sua verificação integral.

No parágrafo 78 daquele Relatório de 2021, o Tribunal de Contas referia que *“Em 26/04/2021, o BdP enviou uma carta do BCE que confirma, enquanto autoridade de supervisão prudencial, ter a responsabilidade de garantir o cumprimento da legislação da EU relevante, incluindo o cálculo dos rácios de capital. E também confirma ter conhecimento dos 598 M€ de défice de capital do NB, em 31/12/2020, face ao rácio aplicável. Esta confirmação ilustra que a demonstração do valor a financiar e a evidência da sua verificação integral podem e devem constar dos processos de pagamento instruídos pelo FdR como o Tribunal recomenda.”*

Ou seja, o Tribunal de Contas reconheceu que a confirmação obtida junto do BCE corresponde à *“demonstração do valor a financiar e à evidência da sua verificação integral”*.

48. No entendimento do Fundo de Resolução, **sempre existiu, nos pagamentos realizados em 2018, em 2019, em 2020 e em 2021, a adequada confirmação do valor a financiar e o Relato de Auditoria vem confirmá-lo.**

O entendimento que o Fundo de Resolução faz do teor do Relato de Auditoria quanto a esta questão é o de que **o Relato traduz uma revisão da anterior observação do Tribunal de Contas quanto a esta matéria e reconfigura a recomendação constante do Relatório 7/2021.**

Segundo se depreende do Relato de Auditoria, aquilo que a auditoria considera que não integra os processos de pagamento é, agora, informação e validação “dos atos de gestão” que têm impacto material no défice de capital.

Como se refere no parágrafo 255 do Relato: *“o facto de toda a atividade do Novo Banco contribuir para a sua posição de capital reforça a necessidade de o Fundo de Resolução obter a relação das operações e demais atos de gestão com impacto material no numerador e no denominador do cálculo dos rácios de capital, impacto esse a detalhar, por ato, nessa relação.”*⁽²²⁾.

²² Aliás, não pode deixar de ser assinalado que a referência a “atos de gestão” é agora utilizada profusamente no Relato para apreciar o cumprimento da Recomendação em causa e para enunciar aquilo que permanece “em falta”:

§252: *“O BCE também assume ‘ter a responsabilidade de assegurar a conformidade com a legislação europeia, incluindo o cálculo dos rácios de capital das instituições de crédito’. Porém, a atuação do BCE, neste âmbito, decorrendo da sua responsabilidade de assegurar a conformidade legal do cálculo dos rácios de capital das instituições de crédito em geral, tem por fim confirmar o montante necessário para o NB cumprir a posição de capital estabelecida no ACC, sendo-lhe indiferente, para o efeito, os atos de gestão do NB subjacentes a esse défice de capital.”*



Constatando-se que ocorreu uma reconfiguração da Recomendação do Tribunal de Contas, importaria que o Tribunal de Contas reconhecesse que, tal como foi caracterizada no Relatório de Auditoria 7/2021, a confirmação e a demonstração do cálculo do valor a pagar pelo Fundo de Resolução sempre foi obtida. E que reconhecesse, portanto, que a correspondente Recomendação (i.e. a Recomendação constante do parágrafo 276 do Relatório 7/2021) não tem aplicação ou que se encontra integralmente acolhida.

49. Não existe, portanto, fundamento na afirmação de que “[t]al como tem sido efetuado, o procedimento tem admitido o pagamento, pelo Fundo de Resolução, de montantes cujo enquadramento no Acordo de Capitalização Contingente, não tem sido validado” (§269).

O Relato também não apresenta concretização do que alega. Mostrando-se confirmado que (nas próprias palavras do Relato), o Banco Central Europeu “confirma o valor do défice de capital”, que é o valor a pagar pelo Fundo de Resolução, justificar-se-ia que, se tais situações existissem, aquela observação indicasse que montantes considera a auditoria que não têm sido validados, nos termos do Acordo de Capitalização Contingente e a que situações se reportam.

§253: “Sobre o défice de capital do NB (cujo pagamento tem sido pedido), o FdR recebe do banco, o rácio subjacente ao valor pedido, com os fundos próprios do NB (numerador desse quociente), e os ativos ponderados pelo risco (denominador). Recebe, também, a confirmação, pelo BCE e/ou pelo BdP (DSP), de o valor pedido corresponder ao necessário para elevar o rácio até ao nível estabelecido no ACC. Mas desconhece os atos de gestão do NB com impacto material no rácio de capital, exceto, para os ativos do ACC, de forma dispersa, nas propostas do NB submetidas à apreciação do FdR, ou agregada, mas sem os impactos das operações no rácio de capital, nos Ficheiros de Reconciliação.”

§255: “O facto de toda a atividade do NB contribuir para a sua posição de capital reforça a necessidade de o FdR obter a relação das operações e demais atos de gestão com impacto material no numerador e no denominador do cálculo dos rácios de capital, impacto esse a detalhar, por ato, nessa relação.”

§260: “Como referido a propósito da carta do BCE, nenhuma destas entidades valida os atos de gestão com impacto material no défice de capital.”

§266: “Em especial, as cartas do BdP (DSP) e do BCE, assegurando a conformidade legal do cálculo dos rácios de capital das instituições de crédito em geral, apenas confirmam o montante necessário para o NB cumprir a posição de capital estabelecida no ACC e não se pronunciam, nem isso lhes compete, sobre os atos de gestão do NB subjacentes ao défice de capital cujo valor tem sido financiado pela FdR.”

§267: “[S]em a demonstração do cálculo do valor a financiar, suportada pela relação dos atos de gestão do NB com impacto material nesse cálculo (impacto esse a quantificar nessa relação), o procedimento de validação fica incompleto e insuficiente, pois o conhecimento avulso de atos de gestão com esse impacto não impede a existência de outros atos para os quais seja necessário o mesmo escrutínio.”

Porém, essa referência a “atos de gestão”, para este efeito, não foi sequer utilizada no Relatório de Auditoria 7/2021, de abril de 2021.



50. Mas ainda quanto às afirmações constantes do Relato de que os atos de gestão do Novo Banco com impacto nos seus rácios de capital não são objeto de escrutínio, importa também esclarecer que:

- Não é correto afirmar-se que as autoridades de supervisão prudencial não se pronunciam sobre os atos de gestão do Novo Banco e que lhes “é indiferente” (como se refere no parágrafo 252) os atos de gestão do Novo Banco que concorrem para as suas necessidades de capital. As autoridades de supervisão também acompanham, naturalmente, e supervisionam os atos de gestão das instituições supervisionadas, em especial quando deles resultam impactos sobre a respetiva posição de solvabilidade.

No decurso da auditoria, foi partilhada com a equipa do Tribunal de Contas uma evidência muito concreta quanto a isso, nomeadamente a carta que o Banco Central Europeu remeteu ao Fundo de Resolução a 26/04/2021, e na qual se afirma, a este propósito, o seguinte (destaque adicionado):

“It should also be noted that as part of its day-to-day supervision, the ECB is especially closely monitoring banks’ management decisions that have a direct influence on their capital position – and subsequent capital needs – through their impact on the P&L (such as the sale of impaired assets or businesses, incurring losses).”

É o BCE que afirma, portanto, que, ao contrário do que se refere no Relato, os atos de gestão com impacto na posição de capital e nas necessidades de capital são analisados, até “especialmente e com proximidade”, como assinala o BCE, por essa autoridade de supervisão.

- E também não reflete corretamente a factualidade observável dizer-se que o Fundo de Resolução desconhece os atos de gestão com impacto material nos rácios de capital do Novo Banco. Além de conhecer os atos de gestão relacionados com os ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente, o Fundo de Resolução também conhece outros atos de gestão com impacto material nos rácios através da sua análise às contas do Novo Banco, como acima já se explicou.

É certo que o Fundo de Resolução não dispõe de competências, da mesma natureza e extensão, nem mesmo em matéria de reporte de informação, relativamente aos atos de gestão do Novo Banco, como tem quanto aos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente. Compreende-se, portanto, o sentido da observação da auditoria quanto a esta vertente, mas importa que a realidade seja retratada de forma completa e com exatidão, para que não fique sugerida a ideia, como parece resultar do



Relato, que nenhuma análise ou controlo é exercido sobre os atos de gestão do Novo Banco com impacto no seu capital.

51. Com efeito, quanto à ideia – apenas constante do presente Relato - de que deveria o Fundo de Resolução “*obter a relação das operações e demais atos de gestão com impacto material no numerador e no denominador do cálculo dos rácios de capital*”, a sua formulação afigura-se impossível de compatibilizar com os termos contratuais aplicáveis.

Insiste-se que o Fundo de Resolução tem desenvolvido numerosas e variadas ações em matéria de identificação e de análise de decisões de gestão do Novo Banco que suscitam dúvidas quanto à compatibilidade da imputação ao mecanismo de capitalização contingente do seu eventual impacto nas contas do Novo Banco. Essas situações foram já referenciadas acima e incluem, por exemplo, as ações relacionadas com a utilização do regime transitório relacionado com a introdução da IFRS-9 e com a venda da sucursal de Espanha (todas com expressão financeira muito significativa).

Essa realidade demonstra que é feita uma análise dos atos de gestão em causa, nomeadamente através da análise às contas do Novo Banco (e tudo sem prejuízo do acompanhamento próximo que o BCE também faz, ao abrigo dos seus poderes, bem mais reforçados, enquanto autoridade de supervisão, dos atos de gestão com impacto no capital).

Mas coisa distinta é entender, como se faz no Relato de Auditoria, que o Fundo de Resolução teria o dever – quando tal prerrogativa não lhe é conferida pelo contrato – de obter o detalhe relevante sobre “*todas as operações e atos de gestão com impacto material no numerador e no denominador dos rácios de capital*”.

Como é, aliás, referido no Relato, o Fundo de Resolução não tem competências, da mesma natureza e extensão, relativamente aos atos de gestão do Novo Banco, como tem quanto aos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente.

52. Admite-se, por isso, que o Relato de Auditoria não sugere que o Fundo de Resolução atue fora dos limites a que se encontra adstrito legal e contratualmente (desde logo pelas consequências gravosas e financeiramente lesivas que tal poderia acarretar), mas que, ao invés, as observações feitas pela auditoria se direcionam para o facto de as competências que a equipa de auditoria idealiza não terem sido previstas de forma mais extensiva nos instrumentos contratuais negociados na operação de venda do Novo Banco.



Mas mesmo que assim seja, é importante referir que o Banco de Portugal negociou, na máxima extensão possível, a preservação da posição do Fundo de Resolução neste contrato, sendo este o resultado de um equilíbrio contratual atingido num processo negocial aberto, transparente e competitivo, com forte intervenção de outros intervenientes (como a Comissão Europeia).

53. Em suma, já se viu que a evidência do cálculo do “Défice de Capital” foi sempre obtida, como agora o Tribunal de Contas reconhece.

Foi também feita demonstração quanto às múltiplas ações que o Fundo de Resolução tem realizado e as diligências que tem promovido a propósito de outros atos de gestão que não relacionados com ativos abrangidos pelo mecanismo de capitalização contingente.

Mas quanto à informação sobre os atos de gestão com impacto material nos rácios de capital, o direito à obtenção dessa informação, nos termos em que a auditoria os idealiza, não se encontra previsto no contrato, pelo que não se afigura possível que a equipa de auditoria considere que a obtenção dessa informação era viável – quanto mais exigível – ao Fundo de Resolução.

O Fundo de Resolução atua ao abrigo dos poderes que lhes são conferidos pelos contratos de que é parte e no seu estrito cumprimento. Não podem ser exigíveis do Fundo de Resolução comportamentos e condutas que não lhe são admissíveis, nos termos da lei e dos contratos, e que, portanto, não está ao seu alcance adotar.



5. OUTROS COMENTÁRIOS RELEVANTES

5.1. SOBRE A ALEGAÇÃO DE QUE FORAM SUPERADAS AS METAS FIXADAS NOS COMPROMISSOS ASSUMIDOS PELO ESTADO E A SUGESTÃO DE QUE TALVEZ TIVESSE SIDO POSSÍVEL UMA REDUÇÃO MAIS LENTA DE ATIVOS NÃO PRODUTIVOS

54. Refere o Relato de Auditoria que (destaque adicionado):

- *“Em 31/12/2016, o Novo Banco apresentava um rácio de NPL de 33%, muito acima da média europeia e das instituições financeiras nacionais comparáveis. Dados de 2015 revelam, também, que o peso dos imóveis no balanço do NB era muito superior ao dos seus pares nacionais. Em 2018, a EBA definiu o rácio-alvo para o peso das exposições não produtivas [NPL] no balanço das instituições: 5%.” (§143)*
- **Em 30/06/2021, o Novo Banco apresentava um rácio de NPL de 7,3% (Figura 11 do Relato).**
- *“Visando a limpeza do balanço para corresponder às expetativas do BCE, o plano de redução de ativos não estratégicos do Novo Banco e as respetivas revisões estabeleceram metas mais ambiciosas do que as decorrentes dos compromissos assumidos pelo Estado português perante a Comissão Europeia, a prosseguir, sobretudo através de estratégias de reduções ativas, como vendas e desreconhecimento de ativos (“write-off”)” (§146).*
- *“Não obstante a redução do rácio de NPL do Novo Banco, o BCE em carta ao Fundo de Resolução, de agosto de 2021 (face à oposição do Fundo de Resolução ao Novo Banco à venda de ativos), referia que esse rácio em 30/06/2021 (7,3%) estava “bem acima da média atual do MUS de 2,54%, sendo um dos impulsionadores da (...) avaliação de risco e requisitos de capital”. (§149).*



55. Aos dados que já constam do Relato de Auditoria importaria ainda acrescentar ainda os seguintes:

- **A 31/12/2021, o rácio de NPL do Novo Banco situava-se em 5,7%, ainda acima, portanto, do nível de 5% que as autoridades europeias definiram em 2018 para classificar bancos com excessiva exposição a NPLs e a que o Relato de Auditoria alude ⁽²³⁾.**
- **O rácio de NPL para o conjunto do setor bancário nacional, à mesma data, era de 3,6%.**
- **No espaço da União Bancária, o rácio de NPL, à mesma data, era de 2,06%.**
- Na carta que dirige ao Fundo de Resolução, em agosto de 2021, o Banco Central Europeu refere também que:
 - *“Apesar de o Novo Banco ter conseguido reduzir o seu rácio de NPL de 30,5% para 7,3% no período de 31/12/2017 a 30/06/2021, o BCE continuará a acompanhar de perto o rácio de NPL do Novo Banco, à luz das suas expectativas em matéria de tratamento de NPLs.”*
 - *“Nas suas ‘Orientações sobre créditos não produtivos dirigidas a instituições de crédito’, publicada em 2017, são considerados bancos com elevado nível de NPL aqueles que apresentem um rácio substancialmente acima da média da União Europeia. (...) Por isso, o Novo Banco continua a ser classificado como um banco com um elevado nível de NPLs.”*
 - *“Em conformidade, é expectativa do BCE que o Novo Banco implemente uma estratégia ambiciosa de redução de NPLs.”*

56. Observa-se, portanto, que a auditoria identificou – corretamente – a influência decisiva do agravamento das exigências regulatórias, a partir de 2018, na tendência de redução registada pelo Novo Banco.

Identificou também que essa redução visou dar cumprimento às orientações fixadas pelo Banco Central Europeu.

²³ Na realidade, o nível de 5% para o rácio de NPL fixado pela Autoridade Bancária Europeia não é sequer um nível-alvo. É o nível utilizado para caracterizar uma situação de exposição excessiva a NPL. As Orientações publicadas pelo BCE em 2017 definem que os bancos com rácios de NPL consideravelmente acima da média da União Europeia (como ainda é o caso do Novo Banco) são classificados como bancos com elevados níveis de NPLs (*High NPL Banks*).



E identificou até que, não obstante, a redução significativa registada pelo Novo Banco, o banco continua a apresentar um rácio de NPL acima dos seus pares e continua aquém dos objetivos definidos pelo Banco Central Europeu.

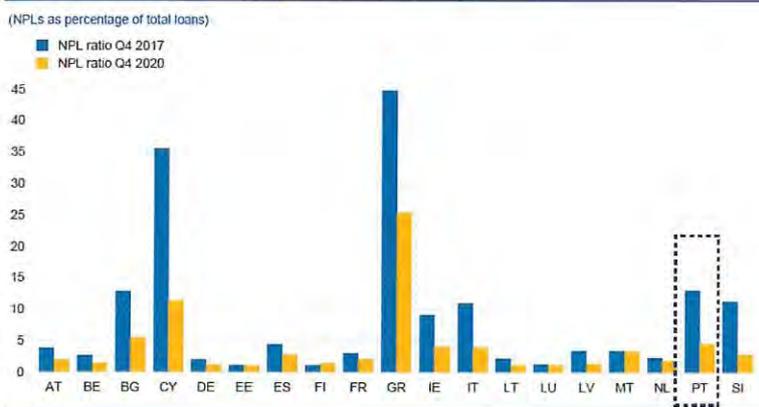
57. A respeito do agravamento das exigências regulatórias, oferece-se ainda ao Tribunal de Contas um contributo baseado num artigo publicado muito recentemente pelo Banco Central Europeu ⁽²⁴⁾, no qual se assinala que (destaque adicionado):

- *“Numerous studies have investigated the negative consequences of high levels of non-performing loans (NPLs) on the balance sheets of financial institutions. Studies indicate that besides putting pressure on individual banks’ profitability, high NPL stocks can exacerbate macroprudential fragilities and potentially trigger negative macroeconomic feedback loops through reduced credit supply from banks and subdued credit demand stemming from heightened corporate debt levels.”*
- *“In order to tackle the heightened NPL levels observed in a range of euro area countries in the aftermath of the great financial crisis, the Single Supervisory Mechanism (SSM) increased the associated supervisory scrutiny and burden, thereby encouraging banks to actively address their NPLs.”*
- *“It is widely accepted that high levels of stocks of non-performing loan (NPLs) have a negative impact on bank lending to the economy stemming from the effects NPLs have on balance sheets, profitability, management costs and capital constraints faced by affected banks, (Council of the EU, 2017). This has particularly affected several European countries, where high levels of NPL stocks have persisted in the aftermath of the great financial crisis, negatively affecting lending and economic activity.”*

²⁴ “An empirical study of securitisations of non-performing loans”, “Occasional Paper Series”, n.º 292, de maio de 2022.

Chart 1

NPL ratios of significant institutions across all SSM countries



Source: ECB data.

- *“Consequently, the European Central Bank (ECB) as supervisor of all significant institutions in the euro area has singled out reducing NPL levels in the euro area as a **core supervisory priority**. It has furthermore formulated clear supervisory expectations regarding banks’ treatment of NPLs to help resolve the high level of NPLs stocks **and to push for an end to the “wait-and-see” approaches observed in the past.**”*
- *“The higher supervisory scrutiny and increased costs for banks associated with improved prudential provisioning has meant banks have had to actively address their high levels of NPL stocks. A number of approaches and measures, such as improved work-out and restructuring processes, direct portfolio sales and structured solutions such as securitisations have been widely used to reduce the burden of high levels of NPLs on banks’ balance sheets.”*

58. Este contributo recente vem evidenciar, nomeadamente:

- Os fundamentos e a vantagem na redução de NPLs – até do ponto de vista do **interesse público, analisado sob um uma perspetiva mais integrada e mais abrangente, e não sob o ponto de vista unidimensional, e por isso necessariamente incompleto, que a auditoria do Tribunal de Contas prossegue (ver capítulo 1, supra).**



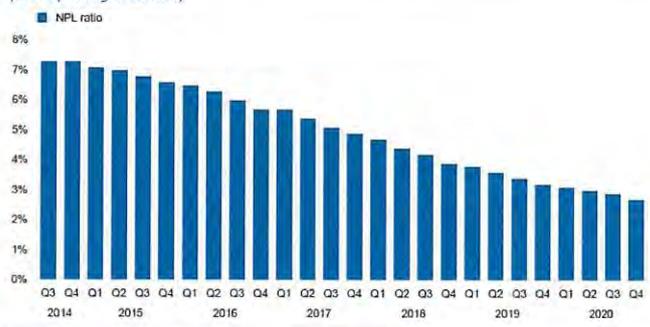
- O facto de a redução de NPLs ter passado a constituir (em especial a partir de 2017, i.e. precisamente o período em que decorreu a execução dos acordos de venda do Novo Banco) uma “core supervisory priority”, o que motivou o BCE a aplicar um escrutínio acrescido em matéria de redução de NPLs e a impor custos acrescidos aos bancos – através do provisionamento e do reconhecimento de perdas agravadas.
- O facto de se ter observado maior atividade na redução de NPLs (inclusive através de vendas de ativos em carteira) como resultado daquela ação do BCE.

59. E há ainda um dado adicional que o Relato de Auditoria não refere, mas que pode ainda ser relevado na auditoria: de acordo com o relatório da auditoria especial realizada nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, emitido em abril de 2022 – e a que o Tribunal de Contas já tem acesso –, “[e]ntre 2016 e 2020, o Novo Banco reduziu o seu rácio de NPL, proporcionalmente ao ponto de partida, de forma semelhante à redução do rácio de NPL no setor bancário português. A redução do Novo Banco entre 2016 e 2020 foi de 74,3% face a um rácio inicial de 35% e do setor bancário foi de 72% face a um rácio inicial de 17,2%.”

Aliás, o mesmo estudo recente publicado pelo BCE também apresenta dados que demonstram que a redução de NPLs – muito, muito longe de ser uma especificidade do Novo Banco – foi observada transversalmente em todo o universo de instituições significativas na União Bancária, que é o grupo em que se integra o Novo Banco (gráfico seguinte, extraído do artigo “An empirical study of securitisations of non-performing loans”, acima referenciado):

Chart 2
Evolution of the NPL ratio across SSM significant institutions

(NPLs as percentage of total loans)



Source: ECB data



FUNDO
DE RESOLUÇÃO

60. Não obstante todo este quadro factual, o Relato de Auditoria refere que “[a]nualmente, o NB tem vindo a superar as metas de redução de ativos e de desinvestimento assumidos pelo Estado português” (§137), donde retira que “[u]ma estratégia de redução menos rápida (mas mais rentável) era conciliável com os compromissos assumidos pelo Estado português no âmbito da operação de venda e com o prazo de vigência do Acordo de Capitalização Contingente” (§195).

Daí extrai o juízo de que “[o] recurso ao mecanismo de capitalização contingente pelo Novo Banco, sem contrapartida, tem eliminado os impactos negativos das operações no capital do banco e tem promovido a prossecução de objetivos de redução de ativos não produtivos mais ambiciosos do que os assumidos pelo Estado perante a Comissão Europeia.”

Como se viu pelos elementos apresentados acima, esse juízo não tem correspondência com a realidade dos factos.

61. Ou seja, sendo verdade que o Novo Banco tem vindo a superar as metas de redução de ativos e de desinvestimento assumidos pelo Estado português em 2017, **uma estratégia de redução menos rápida (a tal estratégia denominada de “wait and see”, própria do passado, como a classifica o artigo do BCE acima referenciado) não seria compatível com as obrigações regulamentares do Novo Banco, que, nos termos do contrato, têm importância reforçada.**

Também não se pode daí extrair que foi o recurso ao mecanismo de capitalização contingente que promoveu uma redução mais rápida, como impropriamente se afirma nas conclusões do Relato de Auditoria.

Poder-se-ia eventualmente considerar que o mecanismo de capitalização *possibilitou* ao Novo Banco proceder à reestruturação que se lhe impunha e permitiu ao banco conseguir a necessária redução de ativos não produtivos. Mas concluir que o *possibilitou* é bem diferente de concluir que o *promoveu* ou *incentivou*.

Com base na factualidade observável, não se compreende que não seja valorada, nas conclusões da auditoria, a influência das exigências regulatórias, que o Relato até menciona a título de enquadramento, mas depois não vem a ser, surpreendentemente, vertido nas respetivas conclusões.

A observação de que teria sido viável seguir-se uma estratégia menos rápida só é válida por referência aos compromissos assumidos pelo Estado em 2017, mas é sabido pela equipa de auditoria que esse não foi o único fator a ter em conta no processo de redução de ativos não produtivos e não foi, sequer, o mais relevante.



Face às exigências regulatórias, a equipa de auditoria também conhece o regime contratual que impõe ao Fundo de Resolução que tenha presente a necessidade de o Novo Banco dar cumprimento a compromissos regulatórios, no âmbito do acompanhamento que faz da gestão dos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente, como é o caso da redução dos NPLs.

62. A conclusão do Relato – que procura realçar um alegado excesso de ambição na redução de ativos não produtivos – é ainda menos correta quando se tem por referência os dados constantes do relatório da auditoria especial realizada nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, emitido em abril de 2022, e que acima são mencionados: **a redução do rácio de NPL no Novo Banco, em termos relativos, foi semelhante àquela que se observou no setor bancário português.**

63. Mais decisivo ainda é **não se encontrar no Relato de Auditoria nenhuma fundamentação, ou sequer invocação de razões, que permitam que se sugira, como se faz no parágrafo 195, que uma redução “menos rápida” de NPL teria sido “mais rentável”.**

Esse juízo, até pode parecer intuitivamente apelativo, mas afigura-se meramente especulativo.

De facto, não pode haver dúvidas de que se o Novo Banco apresentasse hoje um rácio de NPL ainda mais desfasado das exigências definidas a nível europeu, dos padrões europeus e dos rácios apresentados pelos seus pares, estaria sujeito a requisitos prudenciais mais agravados, incluindo ao registo de perdas determinadas pelo BCE – as quais também se repercutem no mecanismo de capitalização contingente.

A prosseguir-se uma estratégia “menos rápida” (ou de “wait and see”, e própria do passado, como é classificada no artigo do BCE acima mencionado), poderia até ser a própria sustentabilidade do banco que estaria em risco, num quadro em que o banco – como a generalidade dos seus concorrentes – se vê obrigado a aceder aos mercados financeiros para a obtenção de financiamento para cumprimento de exigências regulatórias (nomeadamente as relativas aos MREL) e num quadro macroeconómico substancialmente mais adverso do que nos anos antecedentes, devido ainda aos efeitos da pandemia e, agora, aos efeitos da invasão da Ucrânia pela Federação Russa, num quadro ainda agravado pela subida da inflação.



E poderia ser também colocada em risco a capacidade do banco em financiar a economia e a sua capacidade em acomodar os efeitos advenientes das moratórias concedidas no quadro da resposta à pandemia, com prejuízo, também por essa via, para o interesse público.

64. O cenário que se apresenta no Relato como uma alternativa preferível (de redução de ativos não produtivos menos rápida e que colocaria o Novo Banco ainda mais afastado da média do setor bancário) não teria paralelo no universo das instituições bancárias europeias no momento de saída da crise financeira e posteriormente da segunda vaga dessa crise que assumiu a forma de crise das dívidas soberanas.

Pode mesmo dizer-se que foi exatamente o contrário do que é proposto na auditoria que permitiu à generalidade dos sistemas financeiros europeus sair da crise de uma forma mais acelerada do que foi a experiência nacional. **A procrastinação no tratamento dos problemas de índole financeira nunca foi uma receita de sucesso para o desbloqueio das restrições de crescimento dos países e do sucesso das respetivas finanças públicas. Todas as recomendações europeias apontam nesse sentido e foi nessa base que foram construídas as bases institucionais da área do euro.**

Carece assim de sustentação a proposta especulativa do Relato da Auditoria, por falta de demonstração, de que esse seria um caminho com sucesso, depois de longos anos de acumulação de riscos ter demonstrado exatamente o contrário. Aliás, o processo de convergência acelerada da economia portuguesa e do seu sistema financeiro para as médias europeias apenas se iniciou após a materialização da redução do risco que se operou após 2016.

65. Em suma, uma estratégia de minimização de perdas incorretamente entendida e que não atenda ao quadro global de deveres a que o banco está sujeito, e às competências que nesta matéria estão cometidas às autoridades de supervisão bancária, além de não ser compatível com o contrato, **poderia ter até o efeito contrário, de amplificação das perdas. Atento o quadro atual, é até de admitir que seria precisamente isso que sucederia, não se encontrando qualquer evidência para que seja afirmado no Relato que uma estratégia menos rápida teria sido "mais rentável".**



5.2. SOBRE A ALEGAÇÃO DE QUE O NOVO BANCO OPEROU COM NÍVEIS DE CAPITAL ACIMA DAS EXIGÊNCIAS REGULATÓRIAS

66. No que se refere à análise do cumprimento das exigências regulatórias em matéria de fundos próprios, o Relato de Auditoria parece apresentar uma contradição interna.

Por um lado, refere-se no Relato que “[a] partir do exercício de 2020, devido às medidas de alívio da pandemia, o nível mínimo de fundos próprios estabelecidos no Acordo de Capitalização Contingente para efeitos de pagamento pelo Fundo de Resolução é superior ao nível mínimo de fundos próprios estabelecidos por via regulamentar” (§80) e que “[a] rácio CET 1 do Novo Banco, no final de 2020 e de 2021 (mesmo sem o pagamento pedido ao Fundo de Resolução), também excede o CET 1 dos requisitos regulatórios (SREP e COVID Relief), exceto o de 2020 com P2G.” (§82).

Por outro lado, também se reconhece no Relato que o mecanismo de capitalização contingente continuou a ser, mesmo depois de 2020, “determinante para o Novo Banco cumprir os rácios de fundos próprios totais” (§83).

Numa leitura atenta, compreende-se a análise constante do Relato: apesar de o Novo Banco ter operado com rácios CET 1 acima das exigências pontualmente aplicáveis, o capital de que foi dotado foi estritamente necessário para o cumprimento dos requisitos quanto aos rácios de fundos próprios totais, **pelo que o banco se manteve capitalizado de acordo com as exigências aplicáveis.**

Mas o Relato não apresenta esta clareza de exposição e as afirmações contidas nos parágrafos 80 e 82 podem induzir a que se interprete que, devido às medidas de flexibilização adotadas pelo Banco Central Europeu, o mecanismo de capitalização contingente permitiu ao Novo Banco operar com excesso de capital, o que é errado.

67. Adicionalmente, mesmo a afirmação de que “[a] partir do exercício de 2020, devido às medidas de alívio da pandemia, o nível mínimo de fundos próprios estabelecidos no Acordo de Capitalização Contingente para efeitos de pagamento pelo Fundo de Resolução é superior ao nível mínimo de fundos próprios estabelecidos por via regulamentar” não é precisa.



FUNDO
DE RESOLUÇÃO

Como se explica de forma expressa na carta que o Banco Central Europeu remeteu ao Fundo de Resolução, em resposta a uma iniciativa do Fundo com vista a esclarecer adequadamente os eventuais efeitos das medidas de flexibilização adotadas por aquela autoridade de supervisão, ***“os requisitos de fundos próprios para o Novo Banco não foram alterados pelas medidas de flexibilização do Banco Central Europeu associadas à COVID-19”***. O BCE explica que aqueles requisitos têm fonte legal e não foram alterados pelas medidas de flexibilização; como indica o BCE, ainda que essa autoridade tenha permitido às instituições de crédito operar temporariamente abaixo do requisito legal, esse requisito manteve-se inalterado.

Em qualquer caso, o Relato confirma que o Novo Banco se manteve capitalizado de acordo com as exigências aplicáveis.



5.3. SOBRE O REGISTO DE PROVISÕES E DE IMPARIDADES

68. Na auditoria concluiu-se, preliminarmente, que (destaque adicionado) “[a]s opções do Novo Banco sobre provisões para perdas aumentaram o recurso ao mecanismo de capitalização contingente. Sendo o quadro contabilístico em vigor compatível com metodologias, pressupostos e processos alternativos para expressar a prudência necessária, a discricionariedade permitida ao NB, na “mutualização” do risco subjacente ao mecanismo de capitalização contingente, não incentivou a análise de opções por parte dos gestores e permitiu-lhes constituir provisões para perdas superiores às que foram constituídas por outras instituições financeiras.” (§331).

No entanto, também quanto a esta matéria, não se encontra no Relato de Auditoria nenhuma evidência da existência de uma prática generalizada de constituição, pelo Novo Banco, de provisões superiores às que foram constituídas por outras instituições de crédito, que é aquilo que fica sugerido por aquela conclusão.

Exigir-se-ia, por isso, que também esta observação fosse acompanhada da respetiva evidência ou que fosse reformulada para ter correspondência com a factualidade efetivamente apurada.

Com efeito, no Relato de Auditoria deteta-se apenas uma situação em que, na opinião da auditoria, o Novo Banco registou, para o mesmo conjunto de ativos, perdas superiores do que outras instituições de crédito. Essa situação vem relatada no “Caso Prático 2”, relativo aos fundos de reestruturação.

À falta de outra indicação no Relato de Auditoria, a conclusão generalizada que se encontra no parágrafo 331 acima transcrito parece ter tido como base um único caso específico.

69. Sucede que, mesmo em relação ao caso específico apresentado no Relato de Auditoria, não é referido na exposição que aí é feita – apesar de a mesma se focar especificamente na questão do registo de perdas – que o Fundo de Resolução interveio precisamente nessa situação, por ter reservas quanto ao montante das perdas registadas pelo Novo Banco:

- Primeiro, solicitando ao Novo Banco a obtenção de uma segunda opinião sobre a valorização dos ativos em causa;



- Segundo, solicitando a opinião expressa do revisor oficial de contas do Novo Banco, o qual, como já acima se disse (ver secção 3.7.1) é soberano, nos termos do contrato (cfr. cláusula 11.4 do Acordo de Capitalização Contingente), em matéria de adequação de registos contabilísticos;
- Terceiro, e por ter resultado dessas diligências que existia uma diferença entre a opinião do revisor oficial de contas quanto à valorização dos ativos em causa e o valor pelo qual o Novo Banco os registou, opondo-se ao pagamento do montante correspondente a essa diferença, e que ascendeu a 18 milhões de euros.

Da análise do “Caso Prático 2” parece resultar que foi a auditoria que detetou a situação aí descrita, quando, na realidade, aquela situação motivou a intervenção do Fundo de Resolução ainda no decurso de 2020, tendo daí resultado a redução em 18 milhões de euros dos valores pagos ao Novo Banco.

Esse facto constitui, aliás, mais uma prova da efetividade do controlo público.

70. Por outro lado, também se encontra no Relato de Auditoria a informação de que o rácio apresentado pelo Novo Banco em matéria de cobertura de NPLs por imparidade correspondia, precisamente, à mediana dos rácios apresentados pelas cinco maiores instituições de crédito nacionais, nos anos de 2019 e de 2020 e no primeiro semestre de 2021.

Este dado – de expressão já mais geral, pelo menos por comparação com o dado relativo à valorização dos fundos de reestruturação – parece contrariar a sugestão inscrita no parágrafo 331 acima transcrito de que o Novo Banco constituiu provisões superiores às que foram constituídas pelos seus pares.

71. Em matéria de registo de imparidades e provisões, também é devido ser sublinhado que o Relato de Auditoria afirma o seguinte (destaque adicionado):

- *“A função do Mecanismo Único de Supervisão na avaliação do risco de crédito e da adequação dos fundos próprios implica que as autoridades de supervisão decidam se as estimativas das imparidades dos bancos são apropriadas e mensuradas atempadamente.”* (§118)
- *“[A] ação do supervisor tem promovido o reforço do rácio de cobertura de créditos não produtivos por imparidades, no Novo Banco e nas instituições de crédito nacionais comparáveis”.* (§120)



- “O Novo Banco encontra-se sujeito à totalidade das exigências impostas aos bancos sistémicos europeus, os quais são alvo de recomendações do BCE para reforçar as provisões prudenciais, que não se limitam às regras contabilísticas. Estas instituições são encorajadas a constituir o nível máximo de provisões prudenciais que for possível.” (§121)
- “A ação do BCE tem promovido o reforço do rácio de cobertura de créditos não produtivos por imparidades, no Novo Banco e nas instituições nacionais comparáveis, as quais têm sido encorajadas a constituir o nível máximo de provisões prudenciais possível, com recomendações do supervisor que não se limitam às regras contabilísticas.” (pág. 46)

72. No mesmo Relato, encontra-se ainda uma diferente perspetiva sobre o registo de provisões e de imparidades no Novo Banco (destaque adicionado):

- “Em geral e em linha com a decisão da CE sobre a operação de venda e os inerentes auxílios de Estado, o Acordo de Capitalização Contingente deu aos órgãos de gestão do Novo Banco a liberdade de decidirem sobre a política contabilística a adotar, transferindo os riscos das decisões tomadas para o Fundo de Resolução, até ao limite estabelecido.” (pág. 51)
- “[O]s órgãos de gestão do NB são livres para decidir sobre políticas contabilísticas a adotar, e os riscos dessas decisões são transferidos para o Fundo de Resolução (...)” (§125)
- “O Acordo de Capitalização Contingente não salvaguardou o equilíbrio entre a atividade prudencial de constituir reservas, tendente à obtenção do nível máximo de provisões prudenciais possível, e a finalidade da resolução que é minimizar o recurso ao apoio financeiro público extraordinário.” (§ 127)

73. Sobre esta matéria, o Fundo de Resolução considera importa clarificar que:

- a) O Relato refere que o Novo Banco constituiu provisões superiores às que foram constituídas por outras instituições financeiras e aponta como exemplo a situação dos fundos de reestruturação, retratado no Caso Prático 2. Ora, **esse único exemplo (em que, ainda para mais, está em causa uma situação tempestivamente identificada e**



que mereceu intervenção) é insuficiente para se extrair aquela conclusão, de teor mais geral.

Na realidade, afigura-se que a auditoria não identificou – nem as auditorias especiais já realizadas identificaram – evidências que permitam extrair uma conclusão, em termos gerais, de que houve práticas de registo de provisões superiores às que foram constituídas por outras instituições.

- b) **Compete às autoridades de supervisão prudencial, no caso o Banco Central Europeu, avaliar se as imparidades e provisões são apropriadas e mensuradas atempadamente.**
- c) Contrariamente ao que sugere o Relato – não seria admissível, à luz do regime contabilístico e prudencial aplicável, que o registo de provisões e imparidades tivesse a interferência de entidades terceiras à instituição de crédito e tivesse em consideração outras motivações que não o reflexo adequado e prudente dos riscos subjacentes.

Como referiu o Banco de Portugal no decurso da auditoria:

- **O quadro normativo aplicável à atividade das instituições de crédito impõe que é da responsabilidade do órgão de administração das instituições em causa implementar políticas e processos adequados com vista à identificação, mensuração, avaliação e monitorização dos riscos incorridos pela instituição.**

A Diretiva 2013/36/UE, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento (“CRD”) estabelece, no seu artigo 88.º, sob a epígrafe “sistemas de governo”, que:

“Os Estados-Membros asseguram que o órgão de administração defina, fiscalize e é responsável pela aplicação dos sistemas de governo que garantem a gestão efetiva e prudente de uma instituição, incluindo a separação de funções no seio da organização e a prevenção de conflitos de interesses. Esses sistemas devem respeitar os seguintes princípios:

(...)

b) O órgão de administração deve assegurar a integridade dos sistemas contabilístico e de informação financeira, incluindo o controlo financeiro e operacional e o cumprimento da lei e das normas aplicáveis”



Aquele requisito, inscrito na CRD, foi transposto para a ordem jurídica interna para o artigo 115.º-A do RGICSF.

- A Autoridade Bancária Europeia, nas suas “Orientações relativas a práticas das instituições de crédito em matéria de gestão do risco de crédito e contabilização das perdas de crédito esperadas”, de 2017, estabelece no seu Princípio 1, precisamente sobre “Responsabilidades do órgão de administração e da direção de topo” que:

“O órgão de administração e a direção de topo de uma instituição de crédito são responsáveis por garantir que a instituição de crédito dispõe de práticas de gestão do risco de crédito adequadas, incluindo um sistema de controlo interno eficaz, para determinar de forma consistente provisões adequadas de acordo com as políticas e procedimentos declarados pela instituição de crédito, o quadro contabilístico aplicável e as orientações de supervisão relevantes.”

Por sua vez, o Princípio 2 daquelas mesmas Orientações da Autoridade Bancária Europeia, sobre “avaliação da mensuração de perdas de crédito esperadas” estabelece que:

“As autoridades competentes [no caso, o Banco Central Europeu] devem certificar-se de que os métodos utilizados por uma instituição de crédito para determinar as provisões contabilísticas conduzem a uma mensuração apropriada das perdas de crédito esperadas nos termos do quadro contabilístico aplicável.”

- **Por outro lado, ao revisor oficial de contas são atribuídas competências próprias no âmbito da revisão das contas e do cumprimento com as normas de contabilidade, a que o Novo Banco está adstrito e que incluem referenciais para o cálculo de provisões e imparidades, que os bancos estão obrigados a cumprir e que o revisor oficial de contas é competente para avaliar.**

As contas do Novo Banco são, nos termos da lei, sujeitas a certificação legal de contas, emitida pelo revisor oficial de contas, na sequência do respetivo processo de auditoria às demonstrações financeiras, realizada de acordo com as Normas Internacionais de Auditoria e demais normas e orientações técnicas e éticas da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, encontrando-se essa atividade sujeita à supervisão da Comissão do



Mercado de Valores Mobiliários. Nos termos da Lei n.º 140/2015, de 7 de setembro, que aprova o Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, a revisão legal de contas é competência exclusiva do revisor oficial de contas, o qual está obrigado a um dever de independência.

- **A hipótese de haver uma entidade terceira – no caso, o Fundo de Resolução, como no Relato se sugere – a intervir no processo de determinação das perdas esperadas, sobrepondo-se à opinião do órgão de administração, do revisor oficial de contas ou da autoridade de supervisão prudencial, constituiria uma violação grave do direito nacional e da União Europeia e das boas práticas internacionalmente aceites em matéria de governo interno e de gestão do risco.**



5.4. A REFERÊNCIA À HIPÓTESE DE MODIFICAR O ACORDO DE CAPITALIZAÇÃO CONTINGENTE FACE À OCORRÊNCIA DE SITUAÇÕES DE FORÇA MAIOR

74. Lê-se no Relato de Auditoria que: “[a]o contrário do usualmente previsto nos contratos de longa duração e dos próprios compromissos assumidos pelo Estado para a Comissão Europeia viabilizar a venda do Novo Banco, o Acordo de Capitalização Contingente nada estabelece quanto a situações de força maior, como pandemias ou conflitos internacionais. Assim, para modificar o Acordo de Capitalização Contingente devido a situações de força maior seria necessário recorrer à figura da alteração anormal das circunstâncias, prevista na lei civil, o que não ocorreu até 31/03/2022, não obstante a relevância dos impactos adversos da pandemia de coronavírus e do conflito militar na Ucrânia.” (§87)

75. Ora, o Fundo de Resolução procedeu, em momento oportuno, à análise da possibilidade de recurso à figura da alteração anormal das circunstâncias para modificação eventual do Acordo de Capitalização Contingente.

Com efeito, face à natureza extraordinária e inesperada da crise sanitária e da crise económica provocadas pela ocorrência da pandemia da COVID-19 e pelas medidas excecionais de confinamento que se mostraram necessárias para conter a propagação da doença e para mitigar os seus impactos, e atenta também a gravidade dos impactos da pandemia, o Fundo de Resolução entendeu, no início de 2021, ser seu dever analisar se, perante este novo e imprevisível cenário, seria possível, no quadro da execução do Acordo de Capitalização Contingente, a invocação do regime da alteração superveniente das circunstâncias previsto no artigo 437.º do Código Civil.

Para esse efeito, foi desenvolvida uma análise jurídica por parte das equipas do Banco de Portugal que prestam apoio ao Fundo de Resolução, complementada com a obtenção de dois pareceres de dois eminentes Professores de Direito.

Em ambos os pareceres jurídicos se responde fundamentadamente no sentido de que, nem o Fundo de Resolução, nem o Novo Banco podem prevalecer-se da alteração das circunstâncias para resolver ou modificar o Acordo de Capitalização Contingente, por falta de verificação dos requisitos legais aplicáveis, nomeadamente (e entre outras razões enunciadas nos pareceres jurídicos) porque os eventuais prejuízos resultantes da degradação da atividade económica se integram no risco próprio do contrato, porque ambas as partes do contrato são lesadas e porque não ocorre atentado grave à boa fé.



FUNDO
DE RESOLUÇÃO

Com base nas análises recolhidas, o Fundo de Resolução concluiu, já em maio de 2021, que não se verificava fundamento para ser invocado o artigo 437.º do Código Civil para sustentar um eventual pedido de resolução ou de modificação do Acordo de Capitalização Contingente.

Note-se também que, em momento algum, como parece sugerir o Relato de Auditoria, a impossibilidade de invocação, no caso presente, do instituto jurídico da alteração de circunstâncias se deveu à sua não previsão expressa nos contratos celebrados. Este é um instituto de fonte legal que, ainda que possa efetivamente ser mencionado expressamente em instrumentos contratuais, não exige essa previsão contratual expressa para que a sua aplicação possa ser invocada.

76. A questão suscitada no Relato de Auditoria foi, portanto, oportunamente analisada e ponderada pelo Fundo de Resolução.

Sugere-se, por isso, que essas diligências sejam integradas no Relatório de Auditoria, por serem essenciais para uma correta apresentação e compreensão da situação descrita.



5.5. O CASO DA NÃO APLICAÇÃO DE CONTABILIDADE DE COBERTURA

77. Na auditoria escolheu-se como exemplo da existência de *“subjetividade na aplicação das normas contabilísticas”* o caso da não aplicação, pelo Novo Banco, da política de contabilidade de cobertura no âmbito da gestão do risco de taxa de juro da sua carteira de dívida soberana (§115 e Caso Prático 2).

Sobre essa matéria, o que é absolutamente fundamental deixar sublinhado – o que o Relato não faz, apesar da informação disponibilizada à equipa de auditoria – é que o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução, reconhecendo a complexidade da matéria, procederam à análise cuidada da questão, com recurso a uma empresa de auditoria e consultoria externa e a duas opiniões jurídicas de dois Professores de Direito, tendo daí resultado a conclusão unívoca de que a não adoção, pelo Novo Banco, da política de contabilidade de cobertura não constituiria fundamento para que não fosse feito o pagamento do valor correspondente ao impacto que essa política teria tido nos rácios de capital do banco.

78. O Relato não parece valorar as diligências desenvolvidas e o cuidado, rigor e escrutínio que foi efetivamente dedicado, pelo Banco de Portugal e pelo Fundo de Resolução, à situação em causa, extraindo conclusões que não se encontram fundamentadas.

Com efeito, considera-se no Relato que *“foi pago, ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, um montante estimado a posteriori em 97 milhões de euros, sem a adequada (e atempada) demonstração, pelos órgãos de gestão do Novo Banco, da sua efetiva necessidade”* (§45) e que isso resulta de:

- *“O Governo (...) e o Banco de Portugal (...) não terem salvaguardado a intervenção do Fundo de Resolução, designadamente em matéria contabilística e/ou prudencial (...)”;*
- *“O Fundo de Resolução não ter exercido controlo sistemático sobre a posição de capital do Novo Banco (...)”.*

79. Ora, como já antes se salientou:

- **A hipotética interferência do Fundo de Resolução em matérias de registo contabilístico ou matérias prudenciais não seria admissível à luz do quadro normativo aplicável, razão pela qual os contratos também não o permitem** (ver parágrafo 73). Do texto do Relato não se percebe concretamente que tipo de intervenção do Fundo de



Resolução entende a auditoria que, “em matéria contabilística e/ou prudencial”, os contratos deveriam ter atribuído ao Fundo de Resolução, mas não pode deixar de ser salientado que, na realidade, estão em causa matérias que, até por decorrência da legislação europeia, se inscrevem no âmbito da responsabilidade inalienável dos órgãos de administração das instituições de crédito e cuja supervisão está atribuída às autoridades de supervisão prudencial.

- **Se os contratos não atribuem ao Fundo de Resolução competências para intervenção naquelas matérias, como reconhece a auditoria, e se também não atribuem ao Fundo de Resolução poderes para obter informação, nos termos idealizados pela auditoria, sobre os atos de gestão quando não esteja em causa a gestão dos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente, não se pode deduzir, como faz a auditoria, que esse controlo era exigível ao Fundo de Resolução.**

O Fundo de Resolução está obrigado a aplicar e a dar execução aos contratos com base no respetivo conteúdo e não com base naquele que se idealiza.

80. De todo o modo, já que a perspetiva de análise subjacente ao Caso Prático 2 é a de evidenciar os impactos em capital decorrentes da não aplicação de contabilidade de cobertura à carteira de dívida pública do Novo Banco, também deveria ficar adequadamente realçado – por ser indispensável para a correta compreensão da presente questão – que a carteira em causa e a estratégia de investimento prosseguida reduziu, na realidade, os valores pedidos ao Fundo de Resolução em 314 milhões de euros.

O que estava em causa, com efeito, era se os valores pedidos ao Fundo de Resolução poderiam ter sido reduzidos – adicionalmente – em 97 milhões de euros, mas o resultado global (largamente positivo em termos de minimização do recurso ao Fundo de Resolução) não pode ser desmerecido e foi relevante para efeitos do juízo exercido à razoabilidade dos atos de gestão em causa.

81. Diz-se ainda no Caso Prático 2 que “a inaplicação da contabilidade de cobertura concorrera para cumprir o compromisso #28, assumido pelo Estado perante a Comissão Europeia”. Mas essa formulação não retrata a situação com precisão: aquilo que foi apurado é que, se tivesse sido aplicada a contabilidade de cobertura, teria havido um incumprimento do compromisso assumido pelo Estado português.



82. Assim, no que se refere à questão retratada no Caso Prático 2, o Relato oferece uma análise incompleta e que não retrata adequadamente a realidade dos factos, quer porque não valora as diligências desenvolvidas pelo Banco de Portugal e pelo Fundo de Resolução, quer porque apresenta conclusões que não se encontram fundamentadas, mas sobretudo porque não informa que a questão ali retratada foi apropriadamente analisada e que dessa análise resultou a conclusão de que o valor em causa era devido pelo Fundo de Resolução, nos termos e em cumprimento do Acordo de Capitalização Contingente.



5.6. SOBRE AS PERDAS RELATIVAS À COMPANHIA DE SEGUROS GNB-VIDA

83. A análise apresentada no Caso Prático 3, a respeito da operação de venda da companhia de seguros GNB-Vida, **contém omissões muito relevantes e imprecisões que põem seriamente em causa as conclusões da auditoria, a saber:**

- i. Não refere o papel do Fundo de Resolução na minimização das perdas, e, portanto, no correspondente recurso ao Fundo de Resolução, medido em 42 milhões de euros (ver 5.6.1, *infra*);
- ii. Desconsidera fatores relevantes na perda de valor da companhia, já identificados, por exemplo, na auditoria especial realizada nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro (ver 5.6.2, *infra*);
- iii. Atribui ao Governo, ao Banco de Portugal e ao Fundo de Resolução responsabilidades que não têm quanto aos factos ali relatados, por não estar ao alcance dessas entidades, à luz das suas atribuições legais ou contratuais, atuar nos termos sugeridos pela auditoria (ver 5.6.3, *infra*);
- iv. Não descreve corretamente as análises e a monitorização desenvolvidas pelas equipas do Fundo de Resolução, daí resultando um juízo infundado (ver 5.6.4, *infra*);
- v. Contém erros objetivos sobre os factos relatados (ver 5.6.5, *infra*).

5.6.1. A minimização das perdas em 42 milhões por ação do Fundo de Resolução

84. O Relato de Auditoria refere, no Caso Prático 3, que: *“por aplicação do mecanismo de ajustamento do preço [de venda da companhia], entre setembro de 2018, data da celebração do acordo de venda, e setembro de 2019, data da celebração da adenda que determinou o preço final de venda, o preço inicialmente fixado em 190 milhões de euros, foi reduzido, primeiro para 81 milhões de euros, e depois para 123 milhões de euros, sem que a determinação deste valor seja explicada nos documentos obtidos”*.

O Relato de Auditoria não menciona que a revisão final do preço de venda para 123 milhões de euros – em vez dos 81 milhões de euros que resultariam do mecanismo de ajustamento de preço contratualmente acordado entre o Novo Banco e o comprador – resultou de um processo de negociação desencadeado pela posição do Fundo de Resolução de que se oporia à operação caso o preço de 81 milhões de euros que resultaria do mecanismo contratualmente estipulado não fosse revisto em alta.



Já o relatório da auditoria especial realizada nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, na sequência do pagamento realizado pelo Fundo de Resolução em 2020, refere o seguinte (destaque adicionado):

“[O] preço de 123 milhões de euros (acrescido da componente variável de até 125 milhões de euros) terá resultado de negociações mantidas entre o Novo Banco e a Apax Partners, acompanhadas pelo Fundo de Resolução, tendo em consideração o facto deste último ter transmitido que não consideraria aceitável que a conclusão da operação se fizesse pelo preço final estimado que resultaria da aplicação do mecanismo de ajustamento de preço e que, caso o preço não fosse revisto em alta, não autorizaria a operação.”

Esses factos estão, aliás, descritos na nota elaborada pela equipa do Banco de Portugal que suporta a decisão da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução quanto à não oposição à venda (NTI/2019/00011671), que a auditoria conhece e que é citada sumariamente na página 61 do Relato. Pode ler-se nessa nota técnica o seguinte:

“16. Por carta datada de 5 de setembro de 2019, o Fundo de Resolução solicitou ao Novo Banco: (i) a confirmação de que se encontravam reunidas todas as restantes condições tendentes à concretização da operação, e (ii) o envio de uma estimativa atualizada do preço final da transação, por comparação com o preço inicial de EUR 190 milhões.

17. No âmbito dos contactos que têm sido mantidos com o Novo Banco, este informou que a sua estimativa quanto ao preço final da transação era de aproximadamente EUR 81 milhões, por efeito de um conjunto de ajustamentos melhor descritos adiante, e entre os quais se destacou a evolução adversa das taxas de juro (na perspetiva da GNB Vida), que penalizou muito significativamente o net asset value (“NAV”) da Companhia.

18. Face à materialidade dos potenciais ajustamentos ao preço inicial, que, conforme já referido, colocavam o preço da transação em cerca de EUR 81 milhões, foi transmitido ao Novo Banco, no âmbito dos contactos mantidos com o Fundo de Resolução, que não seria aceitável que a transação se concluísse por aquele preço, pelo que seria elevada a probabilidade de o Fundo de Resolução manifestar a sua oposição à operação, a menos que existisse uma revisão material do preço.

19. Nesse contexto, o Novo Banco retomou as negociações com o comprador na semana de 16 de setembro de 2019, tendo o Novo Banco conseguido celebrar um aditamento ao contrato em 23 de setembro de 2019, nos termos do qual se prevê, entre outras alterações, melhor descritas adiante, a fixação de um preço final de EUR 123 milhões.



20. *O pedido de autorização remetido formalmente ao Fundo de Resolução a 25 de setembro reporta-se, portanto, aos termos e condições revistos no âmbito das negociações havidas com o comprador no mês de setembro.*

85. Decorre, de forma clara que a ação do Fundo de Resolução evitou que o preço de venda – a que o Novo Banco se encontrava contratualmente vinculado – se tivesse fixado em 81 milhões de euros e permitiu a negociação em alta desse preço para 123 milhões de euros.

A ação do Fundo de Resolução concorreu diretamente para a minimização das perdas, no montante de 42 milhões de euros. Mas, mais uma vez, o Relato de Auditoria não refere essa factualidade.

5.6.2. A desconsideração de fatores relevantes na perda de valor

86. A auditoria propôs-se analisar a origem da perda de valor da companhia de seguros GNB-Vida, mas não utilizou todos os elementos ao seu dispor para esse efeito. Não menciona, nem considera, por exemplo, o extenso trabalho desenvolvido no âmbito da auditoria especial mandada realizar pelo Governo nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, e que muito releva para este efeito.

Na análise sobre as perdas atribuíveis à participação do Novo Banco na GNB-Vida, e que consta do relatório datado de 31/08/2020, aquela auditoria atribuiu especial relevância, nomeadamente, aos seguintes dados, que no Relato não são mencionados:

- *“A participação do Novo Banco na GNB Vida gerou, entre 4 de agosto de 2014 e 31 de dezembro de 2018, uma perda global de 380,0 milhões de euros (...).*

Apresentam-se de seguida as conclusões identificadas:

- *Aquisição ao Crédit Agricole (acionista do BES à data) de participação de 50% em 2006: não foi obtida evidência de documentação ou parecer técnico para suporte ao processo de tomada de decisão por parte do órgão decisor, incluindo valorização da BES Vida e parecer técnico com informação para além de impactos em rácios e outros indicadores.*
- *Aquisição ao Crédit Agricole (acionista do BES à data) de participação de 50% em 2012: não foi obtida evidência de realização de uma análise de valorização da participação já detida de 50% da BES Vida (registada por 475 milhões de euros) considerando o facto da aquisição de 50% do capital da BES Vida em 2012*



FUNDO
DE RESOLUÇÃO

se ter realizado por 225,0 milhões de euros, com base em avaliação independente.

- Monetização do value-in-force da carteira de vida risco individual da BES Vida em 2013: não foi obtida evidência da realização de qualquer fórum no BES que tenha deliberado a ratificação da assinatura do contrato de resseguro assinado entre a BES Vida e a New Reinsurance a 28 de junho de 2013, no qual o BES se constituía como parte integrante enquanto collateral provider. Com a venda dos contratos de resseguro em 2013, o respetivo valor do value-in-force registado em ativos intangíveis foi abatido em 109,9 milhões de euros.”
- “As participações do Novo Banco na BES Vida/ GNB Vida e no BES V foram aquelas que originaram perdas mais significativas no período entre agosto de 2014 e dezembro de 2018. Importa ressaltar as seguintes considerações sobre os mesmos e as respetivas perdas:
 - Em 2013 a BES Vida alienou, através de processo organizado, o VIF (valor presente dos proveitos futuros) da sua carteira de seguros de vida risco por um montante de 365 milhões de euros, adicionado de uma componente variável, operação na qual o BES se constituiu como collateral provider. Com esta operação, o valor de VIF registado em ativos intangíveis foi abatido, tendo ainda nesse exercício a BES Vida distribuído dividendos [ao BES] de 159,2 milhões de euros.”

As circunstâncias em que a participação na GNB Vida foi adquirida pelo BES e a correspondente valorização inicial daquela participação (relevante para a determinação das perdas supervenientes) e o facto de se ter procedido à venda de proveitos futuros da companhia de seguros (do qual resultou um dividendo para o BES) são elementos que a entidade independente designada nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, considerou relevantes para analisar as perdas registadas pelo Novo Banco supervenientemente.

Esses elementos são, porém, ignorados no Relato de Auditoria.



5.6.3. A atribuição de responsabilidades ao Governo, ao Banco de Portugal e ao Fundo de Resolução por matérias sobre as quais não está ao alcance dessas entidades atuar

87. A auditoria considera que a perda de valor observada na companhia de seguros GNB Vida resultou – além do contexto económico-financeiro prevalecente – de atos e omissões do Governo, do Banco de Portugal e do Fundo de Resolução, além dos gestores do Novo Banco, por terem sido entidades com responsabilidade na definição da estratégia para a seguradora e na realização do processo de venda (ainda no Caso Prático 3, pág. 62 e seguintes).

São quatro as razões apontadas para ser extraída essa conclusão:

- Indefinição quanto ao futuro da seguradora;
- Morosidade da realização dos processos de venda do Novo Banco e da GNB Vida;
- Indefinição dos planos de negócios da seguradora;
- Existência de falhas de mercado não minimizadas;
- Negociação de um mecanismo de ajustamento do preço que, num primeiro momento, conduziu à redução do preço para 81 milhões de euros.

88. A alegação de que existiu indefinição quanto ao futuro da seguradora parece assentar no facto de esse futuro ter ficado dependente da própria sobrevivência do Novo Banco, atentas as interconexões entre o negócio segurador e o negócio bancário e o facto de o banco ser o único canal de distribuição dos produtos da companhia de seguros.

Por isso, a indefinição quanto ao futuro da seguradora, até 2017, refletiu a indefinição quanto ao futuro do próprio Novo Banco, circunstância de força maior que não pode ser atribuível ao Governo, ao Banco de Portugal ou ao Fundo de Resolução.

Na realidade, são conhecidas as diligências e os esforços desenvolvidos pelo Governo e pelo Banco de Portugal para assegurar a sobrevivência do Novo Banco e a sua viabilização, as quais culminaram na conclusão do processo de venda, em outubro de 2017, resultado para o qual foi indispensável a celebração do Acordo de Capitalização Contingente.

Se a auditoria entende que a indefinição que se viveu até 2017 relativamente ao futuro da companhia de seguros contribuiu para a redução do seu valor, presume-se que concordará que a clarificação trazida pela conclusão do processo de venda do Novo Banco contribuiu para a preservação do valor da companhia de seguros.



É mais uma evidência, portanto, de que a conclusão do processo de venda do Novo Banco, além do seu contributo para o interesse público, já reconhecido pelo Tribunal de Contas na auditoria concluída em 2021, também contribuiu para a minimização das perdas.

Mesmo que a equipa de auditoria considere que ocorreu perda de valor da companhia de seguros pelo facto de o seu futuro ter ficado indefinido, enquanto não se definiu o futuro do Novo Banco, ou pelo facto de o processo de venda do Novo Banco não ter sido mais rápido, ou se, por tudo isso, os planos de negócios da seguradora acabaram por ser prejudicados, não se compreende que a auditoria impute responsabilidades ao Governo, ao Banco de Portugal e ao Fundo de Resolução pelo facto de a sobrevivência do Novo Banco – e, portanto, a da companhia de seguros GNB Vida – ter estado em risco até 2017, alegando que houve omissão dessas entidades por ter existido indefinição quanto ao futuro da companhia de seguros.

Não tem fundamento falar-se em omissão quando é conhecido o enormíssimo esforço na conclusão do processo de venda do Novo Banco, que foi orientado, precisamente, para pôr termo à indefinição quanto ao futuro de todo o grupo financeiro encabeçado pelo Novo Banco.

E seria correto e justo concluir-se, por outro lado, que a conclusão do processo de venda do Novo Banco permitiu, precisamente, sanar um problema que prejudicava todo o grupo Novo Banco.

89. Também se refuta a ideia de que o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução tiveram responsabilidade pelo facto de terem existido falhas de mercado por superar.

Em particular, não se pode deixar de comentar a específica observação do Relato quanto ao prejuízo que pode ter resultado do facto de ter sido conhecido publicamente que existia uma obrigação de venda da companhia de seguros GNB Vida, o que pode ter contribuído para a redução do preço.

Sem prejuízo da pertinência daquela observação, no sentido em que, efetivamente, o conhecimento público daquela obrigação de venda pode ter tido um efeito desfavorável na formação do preço, importa salientar que o Governo, o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução fizeram o que esteve ao seu alcance para manter essa informação protegida. Por exemplo, no diálogo com a Comissão Europeia sobre a preparação de uma versão da sua Decisão para efeitos de publicação, houve o cuidado de manter essa informação confidencial. Com efeito, se for consultada a versão publicada da Decisão da Comissão Europeia poderá ser constatado que essa informação foi protegida, precisamente pelas razões apontadas no Relato.



90. Por fim, quanto à referência à negociação de um mecanismo de ajustamento do preço que, num primeiro momento, conduziu à redução do preço de venda da companhia para 81 milhões de euros, presume-se que essa observação não se dirige, nem ao Governo, nem ao Banco de Portugal, nem ao Fundo de Resolução, dado que nenhuma dessas entidades participou no processo de negociação em causa.

Mas insiste-se que o Relato de Auditoria se mostra impreciso e incompleto porque é sabido que o preço de venda não se fixou em 81 milhões de euros, mas antes em 123 milhões de euros, por ação do Fundo de Resolução, como acima se explicou (ver secção 5.6.1, *supra*). Mais uma vez, o Relato não refere todas as circunstâncias em que se observou a intervenção do Fundo de Resolução tendente à minimização de perdas e à preservação de valor.

5.6.4. A descrição enviesada da análise e da monitorização desenvolvidas pelas equipas do Fundo de Resolução

91. O Relato de Auditoria (ainda no Caso Prático 3, pág. 66 e seguintes) **faz também uma caracterização desequilibrada do papel desenvolvido pelas equipas que asseguram o funcionamento do Fundo de Resolução.**

Por um lado, e como já se referiu, não refere o papel desempenhado pelo Fundo de Resolução na subida do preço em 42 milhões de euros, e desconsidera certas ações que comprovam o sentido crítico da análise que foi desenvolvida (ver, no parágrafo 94, *infra*, como esse sentido crítico se revela quando é acautelado o tratamento contabilístico da componente variável e é manifestada oposição à classificação de custos por indemnizações ao comprador).

Por outro lado, afirma-se incorretamente que não foi feita uma análise crítica à componente de preço variável e que não existe um acompanhamento suficiente dos direitos emergentes da operação de venda.

92. Quanto à alegada ausência de uma análise crítica à componente de preço variável (designado de “earn-out”), observe-se o que vem referido nos documentos produzidos pelas equipas do Fundo de Resolução, e que foram facultados à equipa de auditoria:

- “A [nome do comprador] **apresentou a oferta com um preço inicial mais elevado**”;



- *“A [nome do comprador] parece ter apresentado a proposta mais favorável em termos de pagamento não dependente da performance da GNB Vida.”*
- *“No que se refere à adequabilidade de um mecanismo de earn-out no âmbito da alienação da GNB Vida, cumpre fazer menção a uma apreciação realizada pela Deloitte no decurso do processo. Nessa apreciação, a Deloitte refere que a estrutura de preço oferecida pela Global Bankers é comum à prática de mercado, aquando da constituição de uma parceria de bancassurance, referindo que tem sido, inclusive, esta a prática em Espanha dado (i) a força das vendas estar sob o controlo do banco, (ii) que incentiva a comercialização dos produtos de seguro pelo banco, e (iii) as seguradoras não se sentirem confortáveis na realização de um pagamento up-front que tem subjacente um plano de negócios com taxas de crescimento relevantes. No mesmo documento, a Deloitte clarifica que o earn-out costuma incidir sobre margens de rentabilidade, não diretamente controláveis pelo banco, e que a proposta da Global Bankers, ao somente fazer depender o earn-out dos prémios de seguro, torna-a mais vantajosa.”*
- *“A [compradora] e [o outro concorrente], em parceria com [outro concorrente], parecem ter apresentado as propostas mais favoráveis em termos de earn-out (na entanto, esta é a componente do preço que apresenta grande incerteza quanto ao seu resultado final)”*
- *“A proposta de earn-out da [outro concorrente] apresentava um risco superior face ao [do comprador], uma vez que a determinação do montante devido remetia para a geração efetiva de prémios das novas apólices (variável controlável pelo Novo Banco) e indicadores de rentabilidade (variável não controlável pelo Novo Banco).”*
- *“Nos termos e condições acordados entre o Novo Banco e [o comprador], a venda cristaliza, para efeitos do Acordo de Capitalização Contingente, uma perda potencialmente superior a EUR 270 milhões face ao valor de referência da participação (desconsiderando eventuais proveitos que possam advir do earn-out, a ocorrer em exercícios futuros)”*
- *“Prudentemente, não foram considerados quaisquer futuros recebimentos associados ao pagamento diferido de earn-outs, pelo que, a virem a ocorrer, eles reduzirão as perdas para efeitos CCA na data em que vierem a ser apurados.”*
- *“No que se refere ao earn-out, tendo sido confirmado pelo Novo Banco que o plano de negócios da GNB Vida repercutia a estratégia ambiciosa de negócio do Novo Banco, não se antevê que seja possível obter 100% dos rendimentos associados ao earn-out,*



FUNDO
DE RESOLUÇÃO

*na componente associada ao risco vida. Ainda assim, a expectativa do Novo Banco é a de que o desempenho da GNB Vida seja, nos próximos cinco anos, superior a 50% do desempenho previsto no plano de negócios, pelo que existe a expectativa razoável de vir a ser recebido algum valor – embora de montante incerto – ao abrigo do mecanismo de earn-out na componente associada ao risco vida. Já quanto ao earn-out associado aos produtos poupança (EUR 20 milhões), o Novo Banco atribui uma **baixa probabilidade de recebimento**, dado os thresholds serem substancialmente acima do desempenho histórico da Companhia.”*

Ou seja, está documentado que:

- No âmbito da análise das propostas recebidas pelo Novo Banco, as mesmas foram comparadas tendo em conta a componente de preço “certo” e a componente de preço variável;
- A proposta vencedora era aquela que apresentava a proposta com maior preço “certo” (i.e. não dependente do desempenho futuro da companhia) e, quanto à componente de preço variável, era uma das que apresentava um valor mais elevado, mas a análise concluiu que o risco inerente à outra proposta (que tinha um preço “certo” mais reduzido) era superior.
- Foi considerada a adequação da existência de um mecanismo de preço variável.
- Foi referida, logo naquela análise, a grande incerteza no recebimento de valores pela componente variável e até foi assumido, na análise, que “*prudentemente, não foram considerados quaisquer futuros recebimentos associados ao pagamento diferido de earn-outs*”.

A análise crítica foi de tal forma exigente que se presumiu, portanto, que não haveria valores a receber pela componente variável do preço. Pressuposto que, aliás, a realidade, parece estar a confirmar. E, no entanto, a auditoria conclui daqui que das análises não consta uma análise crítica quanto à componente de preço variável.

93. Quanto à alegação de que o Fundo de Resolução não tem realizado “qualquer acompanhamento da execução dos pressupostos de apuramento dos montantes da componente variável do preço” ou das demais exposições resultantes da venda, a explicação que foi dada pelo Fundo de Resolução no âmbito da auditoria mantém-se e reafirma-se:

- O primeiro momento de apuramento de um eventual montante a receber da componente de preço variável, só ocorre após o fecho de contas do exercício de 2021,



pelo que a respetiva monitorização no âmbito da análise das contas do Novo Banco reportadas a 2021, a realizar pelo Agente de Verificação, se mantém tempestiva. Até ao fecho das contas de 2021 não havia nenhum momento de apuramento daqueles montantes, pelo que não se compreende a alegação de que o correspondente acompanhamento não foi suficiente.

- O crédito concedido ao comprador está a ser cumprido com regularidade (como o Relato de Auditoria também refere).
- Os fundos de investimento cujas participações foram transferidas da GNB Vida para o Novo Banco estão a ser geridos pelas respetivas sociedades gestoras e as variações de justo valor registadas até à data refletem a valorização das correspondentes unidades de participação.

Não existe, por conseguinte, nenhuma omissão da parte do Fundo de Resolução, até à data.

94. Por outro lado, o Relato de Auditoria também nesta matéria desmerece as evidências que reuniu quanto ao cuidado e a análise crítica que o Fundo de Resolução colocou na sua atuação, por exemplo, quando:

- O Fundo de Resolução cuidou de confirmar – ainda no âmbito da sua análise da operação e quando era ainda oportuno – se o facto de a componente de remuneração variável ter pagamento diferido, impedia o reconhecimento do correspondente ganho no momento do seu apuramento, de modo a que esse eventual ganho pudesse ser considerado no período de vigência do mecanismo de capitalização contingente.

O Relato de Auditoria remete esta diligência para uma nota de rodapé e desconsidera-a no seu juízo sobre a ação do Fundo de Resolução.

- O Fundo de Resolução se opôs à classificação como perda atribuível ao mecanismo de capitalização contingente da provisão que o Novo Banco decidiu constituir face a pedidos indemnizatórios que recebeu do comprador da companhia.

O Relato de Auditoria faz uma menção fugaz a que “subsiste a divergência” entre o Fundo de Resolução e o Novo Banco, mas não a considera no seu juízo sobre a ação do Fundo de Resolução.

95. Como se demonstra, a caracterização do papel desenvolvido pelas equipas que asseguram o funcionamento do Fundo de Resolução é desequilibrada e faz sobressair alegadas omissões,



quando não o são, de facto, e ao mesmo tempo omite ou desconsidera situações concretas de intervenção crítica e/ou de oposição da parte do Fundo de Resolução.

5.6.5. A existência de erros objetivos na análise

96. A análise expandida no Relato de Auditoria contém também erros objetivos:

- Na página 64, diz-se que *“nem o Novo Banco nem o Fundo de Resolução incluíram no acordo de venda [da GNB Vida] qualquer cláusula de desvinculação do Novo Banco ao mesmo, com base em situações que, fundamentadamente, colocassem em causa as aprovações regulamentares exigidas”*.

Na realidade, a obtenção das autorizações regulamentares exigidas era condição suspensiva da operação de venda, pelo que, na ausência das necessárias aprovações, a venda não se concluiria e o Novo Banco estaria desvinculado do acordo de venda.

- Na pág. 59, diz-se que, em outubro de 2018, *“a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução aprovou o acordo de venda entre o Novo Banco e a Bankers Insurance, S.A.”*.

Em rigor, e como pode ler-se na deliberação da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução, foi tido em consideração pelo Fundo de Resolução que a avaliação da adequação e idoneidade do comprador seria ainda realizada pela autoridade de supervisão competente – a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (“ASF”) – e que a autorização por parte da ASF era (como acima se refere) uma condição para a conclusão da operação de venda e, portanto, a venda apenas se concretizaria caso merecesse a aprovação da ASF, o que não sucedeu, naqueles termos.

Assim, a eficácia da decisão de não oposição por parte do Fundo de Resolução ficou expressamente dependente da existência de autorização por parte da ASF, na sequência da avaliação que essa entidade se encontrava a realizar, nomeadamente quanto à adequação e idoneidade do adquirente – circunstância que está referida e integra a pronúncia do Fundo de Resolução.

Estes elementos são especialmente importantes porque foi precisamente por efeito da condição suspensiva acima referida que, face à perspetiva de não autorização da operação por parte da ASF, ocorreu a cessão da posição contratual e houve necessidade de nova pronúncia por parte do Fundo de Resolução, quadro em que foi manifestada oposição à conclusão da operação pelo preço que resultaria do mecanismo de ajustamento contratualizado e permitiu a revisão em alta desse preço.



97. Ou seja, não só fica demonstrado que o contrato de venda acautelou a possibilidade de ocorrência de situações em que fosse colocada em causa as aprovações regulamentares exigidas, como se demonstra que desse mecanismo, e por efeito da ação do Fundo de Resolução, acabou por resultar a minimização da perda em 42 milhões de euros.



5.7. O (INCORRETO) PRESSUPOSTO DE QUE AS PERDAS OCORRIDAS EM VENDAS DE ATIVOS CONSTITUI INDÍCIO DE QUE O PRINCÍPIO DE MINIMIZAÇÃO DE PERDAS NÃO FOI RESPEITADO

98. Na sua análise sobre as operações de venda de ativos, a auditoria laborou sob a premissa de que a ocorrência de perdas decorrentes dessas operações constitui – só por si – indício de que não foi respeitado o princípio de minimização das perdas.

99. Essa premissa está exposta na própria delimitação dos objetivos da auditoria, quando se enuncia que um dos critérios que a auditoria utilizou para avaliar se o recurso ao financiamento do Fundo de Resolução foi minimizado foi *“a venda de ativos sem prejudicar o balanço do banco (sem perdas)”* (cfr. “Termos de Referência”, parágrafo 50), **como se a venda de ativos “com perdas”, só por si, fosse critério relevante.**

100. Com base nessa premissa, valora-se especialmente no Relato o facto de *“[e]m 2018 e 2019, o Novo Banco [ter vendido] ativos com desconto de 75% face ao valor nominal ou valor contabilístico bruto e de 35% face ao valor contabilístico líquido de imparidades”* (cfr. “Conclusões”, parágrafo 336). E valora-se também, de forma reforçada, o facto de os compradores daqueles ativos terem obtido mais-valias (com dados que não está ao alcance do Fundo de Resolução conhecer e sobre os quais não pode, por isso, pronunciar-se).

101. Sucede que o facto de serem registadas perdas em processos de vendas de ativos não é, em si mesmo, critério para se apurar se, e em que medida, as perdas foram minimizadas. Aliás, é uma ocorrência relativamente comum no mercado de venda de NPLs a nível europeu.

De tal modo, que se trata de matéria bem identificada e até estudada.

Num artigo publicado em 2016, a Banca d’Italia ⁽²⁵⁾, refere o seguinte (tradução nossa e destaque adicionado):

“O valor contabilístico líquido de imparidades dos créditos não produtivos é significativamente mais elevado do que o preço que os investidores no mercado de NPLs (usualmente, hedge funds internacionais) estão dispostos a pagar.”

²⁵ “What’s the value of NPLs?”, Notes on Financial Stability and Supervision, n.º 3, abril de 2016.



Prossegue aquele artigo, referindo que (tradução nossa e destaque adicionado):

“Os números são conclusivos: atualmente, o valor contabilístico líquido de imparidades representa 41% do valor contabilístico bruto, para a média do sistema.”

“Tem havido casos em que o valor de venda representou 45% do valor bruto, quando o empréstimo estava garantido por garantias de valor elevado (tais como imóveis residenciais prime), e outros casos em que o preço mal atingiu os 3% do valor bruto (crédito sem garantias).”

O mesmo artigo oferece até um dado concreto relativo à venda de ativos por bancos de transição criado em Itália na sequência da aplicação de medidas de resolução:

“No caso dos créditos em incumprimento dos quatro bancos que foram objeto de medidas de resolução (com valor bruto de 8,5 mil milhões de euros), as estimativas de analistas independentes apontam para vendas pelo valor correspondente a 22,3% do valor contabilístico bruto.”

102. O artigo publicado pela Banca d'Italia investiga, precisamente, o facto de haver aquele desfasamento entre os preços oferecidos pelos investidores e os valores pelos quais os ativos se encontram registados pelos bancos (i.e. o facto observável de haver usualmente perdas nas vendas de estes ativos) e procura encontrar explicações para essa realidade.

Naquele artigo aponta-se como uma das principais explicações para esta realidade observável o facto de os bancos e os investidores utilizarem diferentes critérios de registo e metodologias para avaliar os NPLs, daí resultando diferentes valorizações. Também é referido o facto de os investidores possuírem uma perspetiva económica distinta e de usualmente requerem taxas de rentabilidade elevadas.

103. Esta matéria é também abordada na auditoria especial ao Novo Banco, realizada por entidade independente, mandatada pelo Governo, nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, na sequência do pagamento realizado pelo Fundo de Resolução ao Novo Banco em 2020.

Como se refere no relatório da Deloitte, de 31/03/2022:

“[N]a avaliação de carteiras de NPLs e REOs existe, por vezes, um gap significativo entre o valor líquido contabilístico registado pelos bancos e o preço atribuído por um investidor que pretenda adquirir a carteira.”



A Deloitte apoia-se também no estudo da Banca d'Italia para apresentar explicações para aquelas diferenças e acrescenta que as razões são também aplicáveis às vendas de imóveis:

"Na generalidade, os aspetos críticos apresentados anteriormente para NPLs são igualmente aplicáveis a REOs. De referir que, tal como as exposições NPL, a detenção por parte dos bancos de REO implica custos de detenção e gestão considerados pelos mesmos como relevantes na respetiva estrutura.

O exercício de valorização de REOs é sustentado por avaliações imobiliárias conduzidas ativo a ativo, podendo ser utilizadas diferentes metodologias de avaliação de acordo com a sua aplicabilidade e consoante a importância de cada ativo no valor total do portefólio.

De um ponto de vista geral, o exercício de valorização do investidor é geralmente influenciado por fatores como a tipologia dos imóveis, tempo estimado para a sua venda, estado de construção, localização e outros fatores que influenciem a sua liquidez no mercado. Para além disso, são considerados os custos de gestão e conservação, despesas fiscais, custos de transação da carteira e a taxa interna de retorno assumida. Nos portefólios de REOs podem igualmente surgir assimetrias de informação relacionadas com a qualidade e nível de detalhe da informação sobre os imóveis. Estes fatores contribuem para a diferença entre o valor líquido contabilístico registado pelos bancos e o preço atribuído pelos potenciais compradores num eventual processo de compra."

104.A existência de uma diferença entre o valor pelo qual estes ativos se encontram registados nos balanços dos bancos e os preços oferecidos em processos de venda – que conduz à materialização de perdas, para os bancos – é uma realidade observável no sistema bancário europeu e há razões que o explicam. Trata-se de um fenómeno que não é, de forma nenhuma, exclusivo do Novo Banco.

Aliás, os dados que o Relato de Auditoria valora relativamente ao Novo Banco (quando refere, nomeadamente, a venda de ativos com desconto de 75% face ao valor contabilístico bruto) mostram-se alinhados com os dados que a Banca d'Italia refere relativamente a uma realidade com algum paralelo em Itália (vendas em média com desconto de 77,7% face ao valor bruto contabilístico).

Esses dados – decisivos para caracterizar o contexto e as circunstâncias em que decorreram as vendas de ativos por parte do Novo Banco, e que, por isso, foram dados que o Fundo de Resolução considerou e valorou na sua análise sobre as operações, como se lhe impunha – não são, porém, considerados no exame da auditoria, que, por isso, extrai conclusões sem atender às circunstâncias aplicáveis.



5.8. SOBRE A SUGESTÃO DE QUE O PRINCÍPIO DE MINIMIZAÇÃO DE PERDAS NÃO É SALVAGUARDADO QUANDO, EM PROCESSOS DE VENDA EM CARTEIRA, É DETERMINADA A EXCLUSÃO DE DETERMINADOS ATIVOS COM PREÇO POSITIVO, MAS NÃO A EXCLUSÃO DE OUTROS ATIVOS COM PREÇO NULO

105. Diz-se no Relato de Auditoria que:

- *“A incerteza sobre a aplicação do princípio da minimização das perdas, nestes projetos, acentua-se quando o Fundo de Resolução determina a exclusão do perímetro de venda de ativos com oferta de preço positivo, mas mantém outros ativos com oferta de preço nulo (zero).” (§163)*
- *“É o caso do projeto Nata II, em que o FdR determinou a exclusão do perímetro de venda de ativos para os quais considerou “existirem perspectivas de recuperação que se afiguram especialmente mais favoráveis do que o preço acordado com o Comprador”, mas manteve outros para os quais o comprador ofereceu preço zero, considerando que “em regra, não seria adequado aceitar a venda de ativos por um preço nulo” (...).” (§164)*

Ora – além de se encontrar prejudicada por um vício metodológico – aquela observação reflete também um erro de análise da auditoria.

106. Há um vício metodológico porque, segundo se percebe, a conclusão apresentada no parágrafo 163 em termos generalizados tem por base uma única situação: a auditoria está a reportar-se a uma operação de venda específica – o projeto designado de Nata II –, mas apresenta-o como se fosse apenas um exemplo utilizado para ilustrar uma situação generalizada. **A auditoria extrai, ao que parece, uma conclusão geral com base numa situação específica.**

107. Mas há também – e é isso, aliás, o mais importante – um erro de análise: é que, contrariamente ao que se pretende sugerir, **a situação referida ilustra, precisamente, a aplicação do princípio da minimização de perdas por parte do Fundo de Resolução.**

O Fundo de Resolução decidiu opor-se à venda dos ativos em que entendeu que havia uma distância maior entre o preço oferecido e outras estimativas de recuperação de valor.



O facto de o preço oferecido para determinado ativo ser zero, em si mesmo, não é critério suficiente para aferir se a perda foi minimizada, porque para essa análise importa saber qual é a estimativa de recuperação do ativo em causa.

Dito de outro modo:

- A. Se o preço oferecido for zero e a estimativa de recuperação do ativo em causa for igualmente zero, não há prejuízo.
- B. Mas se o preço oferecido for de 20 milhões de euros e a estimativa de recuperação do ativo em causa for de 25 milhões de euros, então são esses cinco milhões de euros que devem ser salvaguardados.

A auditoria parece entender que, numa situação como esta, a aplicação do princípio de minimização de perdas deve levar a que se impeça a venda do ativo referido no caso A.

Mas é a diferença entre essa estimativa de recuperação e o preço oferecido que interessa analisar quando se pretende avaliar se é minimizada a perda. Foi exatamente isso que o Fundo de Resolução fez, orientado precisamente pelo princípio de minimização de perdas: e com isso, privilegiou a exclusão de ativos como aquele retratado no caso B face à situação retratada em A.

Esse é um bom exemplo da aplicação do princípio de minimização de perdas por parte do Fundo de Resolução e não o contrário.

108. Não deveria haver dúvidas sobre os princípios que orientaram esta ação do Fundo de Resolução, porque eles estão bem enunciados e explicados nos documentos a que a equipa de auditoria teve acesso, e essa explicação até consta do próprio Relato de Auditoria. No mesmo parágrafo 164 do Relato, cita-se a explicação do Fundo de Resolução para não ter excluído ativos com preço nulo, num quadro em que havia uma limitação quantitativa para essa exclusão e em que houve que fazer escolhas: *"[entendeu-se] que não existem indícios suficientes de que exista potencial de valor nos créditos [para os quais o preço oferecido é zero], pelo menos em termos comparáveis à perspetiva que existe em relação aos ativos que se propõe excluir, além de que estão em causa exposições de reduzido montante, em termos relativos, e se procurou limitar as situações de exclusão ao número permitido nos termos do contrato celebrado com o Comprador e que não implica o pagamento de qualquer compensação"*. Esta enunciação apresenta com clareza a aplicação do princípio de minimização perdas.



109. Face às dúvidas que, apesar de incompreensíveis, são enunciadas no Relato, é forçoso apresentar aqui os dados monetários em causa, tendo presente que apenas era permitido ao Fundo de Resolução excluir do processo de venda um total de seis devedores:

- O Fundo de Resolução determinou a exclusão de precisamente seis devedores, cujas dívidas em termos agregados, apresentavam as seguintes características:
 - Valor em dívida: 1.157,1 milhões de euros
 - Valor contabilístico, líquido de imparidades (a 30/06/2019): 55,8 milhões de euros
 - Preço oferecido: 34,2 milhões de euros
 - Perda face ao valor contabilístico: 21,6 milhões de euros
 - “Desconto” face ao valor em dívida: 1.122,9 milhões de euros
 - Valor agregado de ofertas concorrentes: 45,1 milhões de euros
 - Valorização de garantias reais: 78 milhões de euros.
- Já os ativos para os quais o preço oferecido foi zero, o seu valor contabilístico, líquido de imparidades (a 30/06/2019) era de 1,8 milhões de euros.

110. Recorda-se ainda que, na sua análise quanto à exclusão de ativos do processo de venda, o Fundo de Resolução muniu-se de um conjunto diversificado de fontes de informação, incluindo o preço oferecido pelo segundo concorrente no mesmo processo de venda, o desconto face ao valor contabilístico líquido de imparidades, o grau de colateralização existente, a magnitude da diferença face ao valor em dívida e o conhecimento obtido pelo Fundo de Resolução no âmbito da análise de operações relacionadas com os ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente.

111. Claro está que, como também se refere no Relato de Auditoria, e consta da documentação do processo, o Fundo de Resolução não considerou adequada a venda de quaisquer ativos por um preço nulo. Mas, atentas as obrigações contratuais assumidas pelo Novo Banco (e recorda-se que estava em causa a venda de uma carteira de ativos com uma grande dimensão), não dispunha de poderes para o impedir. Recomendou, por isso, ao Novo Banco, que procurasse ainda desvincular-se da venda dos ativos em causa, o que foi parcialmente eficaz porque houve



ainda um desses ativos que acabou por ser excluído da operação de venda (os dados acima referidos já o refletem).

Na realidade, e como fica demonstrado, o Fundo de Resolução usou os seus poderes na máxima extensão possível e sempre orientado pela minimização das perdas. Esta situação comprova-o e não o reconhecer, ou até sugerir o contrário, distorce a realidade dos factos.

112. Pensa-se que é a esta concreta situação que a auditoria se refere quando se afirma, no parágrafo 162, que “[a]pesar de se sujeitar a execução [dos acordos de venda de ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente] à autorização do Fundo de Resolução sobre a transação, estabelecem-se cláusulas que imputam ao Novo Banco a responsabilidade pelo pagamento de uma compensação ao comprador, na situação de o Fundo de Resolução ultrapassar os limites definidos nesses acordos, o que condiciona o poder de decisão do Fundo de Resolução”. Também neste caso, julga-se que a auditoria procede a uma extrapolação e a uma generalização com base numa situação específica, que é ainda a operação de venda designada de “Nata II”.

A confirmar-se que é mesmo assim, considera-se que, em obediência a princípios de rigor e de exatidão, seria de evitar a generalização onde não existe evidência de que ela exista.



5.9. SOBRE AS ALEGADAS FRAGILIDADES EM PROCESSOS DE VENDA DE ATIVOS

113. Como se refere no Relato, é ao Novo Banco que compete conduzir os processos de venda de ativos e trazer ao Fundo de Resolução os pedidos de autorização com vista à sua concretização. O Fundo de Resolução, nos termos dos contratos, dispõe da prerrogativa de se opor, ou não, às vendas em causa, que o Fundo de Resolução exerce, sempre orientado pelo princípio de minimização de perdas e de preservação de valor.

Sobre os processos conduzidos pelo Novo Banco, o Relato de Auditoria tece um conjunto de observações que se mostram incompletas, incorretas, imprecisas ou que não têm fundamento face à realidade em que o Novo Banco opera, como instituição de crédito significativa na União Bancária.

Ainda que tais processos tenham sido conduzidos pelo Novo Banco, o Fundo de Resolução considera dever contribuir para uma caracterização mais correta dos factos, dado que também teve participação nos processos de venda em causa.

114. Para sustentar a opinião de que *“os processos conduzidos pelo Novo Banco revelam fragilidades que concorrem para apresentação de preços pouco competitivos e para as perdas registadas e imputadas ao Fundo de Resolução”* (§184), o Relato enuncia um conjunto de situações, de que se destaca as seguintes:

- A circunstância de os processos de venda não serem públicos, mas serem abertos apenas aos investidores convidados, sem divulgação pública da sua abertura;
- A circunstância de os investidores serem convidados com base em recomendações de assessores contratados pelo Novo Banco;
- A circunstância de ocorrer repetição de proponentes em diferentes processos de venda, o que ilustra o seu baixo número e a sua concentração;
- A circunstância de – na opinião da equipa de auditoria – a dimensão e o valor das carteiras afastarem interessados com menor capacidade económica, o que – ainda na opinião da equipa de auditoria – limita o número de concorrentes e de propostas.

As situações acima referidas refletem práticas generalizadamente observadas no mercado internacional de transação de ativos em carteira, no qual, aliás, a escala também é importante para atrair investidores, e não o contrário.



115. No âmbito da sua análise das operações de venda de ativos em carteira, o Fundo de Resolução tem dado provas de que procura confirmar se os mesmos se desenrolam de acordo com as práticas de mercado e nos moldes em que são conduzidos por outros participantes no mercado, que não dependem ou beneficiam de um mecanismo de capitalização contingente: a aplicação ao Novo Banco dos padrões seguidos pelo mercado e pelas demais instituições de crédito oferece garantias de que esse modelo concorre para a maximização do valor (a menos que se entendesse que a generalidade das instituições de crédito não acautela o seu próprio interesse de maximização do valor e de minimização de perdas).

Até à data, os processos de venda em carteira conduzidos pelo Novo Banco, e sobre os quais o Fundo de Resolução se pronunciou, já foram examinados por duas entidades externas: a Alvarez & Marsal, nesse caso a pedido do próprio Novo Banco, e a Deloitte, mandatada pelo Governo, sob proposta do Banco de Portugal, enquanto entidade independente para auditar os atos de gestão praticados pelo Novo Banco, nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro.

Aquelas análises externas confirmaram, em termos gerais, que os processos em causa se desenrolaram de acordo com as condições de mercado e que foram competitivos.

Aliás, no relatório de auditoria especial entregue ao Governo a 31 de março de 2022, a Deloitte apresenta uma caracterização das fases de um processo de venda de carteiras de NPLs e de ativos imobiliários, conforme esses processos são generalizadamente conduzidos pelo mercado, constatando-se que esse modelo corresponde ao modelo que tem sido seguido no Novo Banco nos processos de venda de carteiras.

116. A auditoria não esclarece se considera se os processos de venda em causa se fizeram de acordo com as práticas de mercado e se foram, ou não, competitivos. Opta por identificar alegadas fragilidades, com base num quadro de referência que não está identificado e sem identificação também da evidência que suporta as suas observações. Com efeito:

- Quando considera que constitui fragilidade o facto de os processos “*não serem abertos a todos os potenciais interessados*” (§184), não é indicado se foram detetadas na auditoria situações de entidades que, não tendo sido convidadas a participar nos processos, teriam interesse na aquisição dos ativos em causa.

Segundo um estudo do Banco Central Europeu citado no parágrafo 174 do Relato, durante 2015-2017, “um total de 67 investidores estiveram ativos no mercado



secundário de NPL na União Europeia”. Ora, nas operações de venda de NPLs analisadas na auditoria, foram convidados a participar nos processos, 54 (Nata) e 63 (Nata II) investidores, pelo que **os dados fornecidos no próprio Relato indiciam até que os processos em causa apresentaram uma cobertura do mercado muito significativa e terão abrangido quase todos os investidores usualmente ativos no espaço da União Europeia.**

- **Quando considera que o preço é prejudicado pelo facto de não existir uma divulgação pública da abertura dos processos de venda e pela circunstância de os investidores serem convidados com base em recomendações de assessores contratados pelo Novo Banco, enquanto vendedor, não foi analisado se essa é, ou não, a prática generalizadamente seguida no mercado – esse dado poderia ser decisivo para concluir se daquela prática se pode inferir que concorre para que as propostas sejam mais baixas. Na opinião do Fundo de Resolução, constitui um indicador sólido de que essa prática não concorre para que as propostas sejam mais baixas o facto de ser prática generalizada no setor bancário europeu.**
- Quando se considera que constitui uma fragilidade o facto de ocorrer repetição de proponentes em diferentes processos de venda, e que isso ilustra o seu baixo número e a concentração de investidores, importaria ter presente os dados que o próprio Relato de Auditoria referencia quanto à característica dos mercados em causa. **Segundo o mesmo estudo do Banco Central Europeu citado no parágrafo 174 do Relato, essa fragilidade é uma característica destes mercados e não é, de forma nenhuma, específica dos processos conduzidos pelo Novo Banco.**

Aliás, o mais recente relatório da auditoria especial, realizada nos termos da Lei n.º 15/2019, a mando do Governo, ilustra até o efeito de concentração a que o Relato alude numa outra dimensão: existe repetição de compradores entre processos realizados por diferentes instituições de crédito nacionais. Por exemplo, o adquirente da carteira que integrou o “Nata II” também adquiriu carteiras de ativos ao BCP e à Caixa Económica Montepio Geral.

Também o estudo “Deleveraging Europe 2021”, publicado pela Deloitte, e de acesso público, ilustra o mesmo efeito de concentração. Por exemplo, ainda quanto ao adquirente da carteira “Nata II”, para além de ter adquirido carteiras ao BCP e à CEMG, trata-se de um dos 10 maiores compradores de NPL e ativos imobiliários na Europa e do maior adquirente em Portugal em 2019 e 2020, tendo adquirido carteiras a bancos como o Piraeus Bank (Grécia), Intesa Sanpaolo (Itália) e Unicaja (Espanha).



- Quando se considera que *“a dimensão e o valor das carteiras afastam interessados com menor capacidade económica, limitando o número de concorrentes e, por consequência de propostas”*, não se admite, na auditoria, a hipótese alternativa de, pelo contrário, poder suceder que a redução do valor das carteiras afaste investidores internacionais de grande dimensão e maior capacidade.

Com efeito, aquilo que os assessores financeiros – mais conhecedores do mercado e do perfil dos investidores – usualmente transmitem é que a maior dimensão permite atrair investidores que, pela sua dimensão, procuram escala e apenas se interessam por processos de maior montante, em que até podem ser mais competitivos e oferecer preços mais atrativos porque a escala pode compensar a margem eventualmente mais reduzida (em termos relativos).

A confirmar-se esta opinião, a eventual redução das carteiras é que, isso sim, limitaria o número de concorrentes e de propostas, afastando, além do mais, os investidores potencialmente mais competitivos.

A realidade é que os processos analisados na auditoria, apesar de apresentarem uma dimensão significativa para a realidade nacional, são logicamente ultrapassados em dimensão por muitas outras operações realizadas, nos últimos anos, na União Europeia, que é o espaço de referência para as operações em causa.

Por exemplo, ainda com base no estudo *“Deleveraging Europe 2017”*, já mencionado (e a lista não é exaustiva):

- A entidade britânica de gestão de ativos não produtivos (UK Asset Resolution, entidade pública), vendeu, em 2019, uma carteira de 5.548 milhões de euros, e uma outra, em 2021, no valor de 5.556 milhões de euros;
- O DVB Bank (Alemanha) vendeu uma carteira de 5.600 milhões de euros;
- A Banca Carige (Itália) vendeu uma carteira de 2.800 milhões de euros;
- O Nord/LB (Alemanha) vendeu uma carteira de 2.600 milhões de euros;
- O Rabobank concluiu uma venda de 2.400 milhões de euros;
- O Sainsbury's Bank (Reino Unido) vendeu uma carteira de 2.111 milhões de euros;
- O Santander procedeu à venda de uma carteira de 1.700 milhões de euros; e
- O SAREB (também uma entidade pública, no caso espanhola) vendeu uma carteira de 1.600 milhões de euros.



Importaria, por isso, esclarecer se a constatação de que a dimensão dos processos de venda do Novo Banco limitou o número de concorrentes e de propostas e, com isso, prejudicou o preço e agravou as perdas, tem por base alguma evidência ou é meramente intuitiva, contrariando a prática observada no mercado europeu.



5.10. SOBRE A HIPOTÉTICA OCORRÊNCIA DE TRANSAÇÕES COM PARTES RELACIONADAS COM A LONE STAR

117. O Relato de Auditoria refere no seu parágrafo 209 que:

“[n]ão tendo implementado critérios mais rigorosos de controlo dos beneficiários efetivos do que os [critérios] legais, para efeitos de BCFT, o Novo Banco não afastou (nem o Fundo de Resolução exigiu que afastasse) o risco de, nessa situação, estabelecer relações com organismos de investimento coletivo ou entidades societárias, cujos detentores do capital sejam também detentores, diretos ou indiretos, do capital de entidades do Grupo Lone Star, apesar do apoio público e do dever de transparência a que, enquanto beneficiário desse apoio, está obrigado.”

Ou seja, segundo se entende:

- Terá sido concluído pela auditoria que, nos processos em causa, são implementadas as medidas e adotados os critérios que a lei estipula em matéria de identificação de beneficiários efetivos;
- Mas considera a auditoria que a legislação vigente – que tem fonte no Direito da União Europeia – apresenta “limitações” (cfr. epígrafe “3.6.2 Identificação do beneficiário efetivo – limitações da legislação vigente”);
- Por essa razão, e não tendo sido implementados critérios mais rigorosos do que aqueles que a lei prevê, considera a auditoria que não está afastado o risco de o Novo Banco estabelecer relações com partes relacionadas com o Grupo Lone Star;
- Apesar de a auditoria não ter identificado nenhuma evidência ou indício de que essas relações tenham existido.

118. Como se procurará demonstrar já em seguida, não só não são conhecidos indícios de que tenham existido transações entre o Novo Banco e entidades relacionadas com o Grupo Lone Star (e a auditoria também parece não os ter encontrado), como existem, na realidade, elementos que permitem alicerçar a convicção de que as entidades que têm vindo a adquirir carteiras de ativos ao Novo Banco não se encontram em relação de grupo com a Lone Star, a saber:

- A identidade dos adquirentes das carteiras de ativos (ver secção 5.10.1, *infra*);
- A diversidade dos adquirentes em diferentes processos (ver secção 5.10.2, *infra*);



- A elevada participação de investidores nos diferentes processos de venda (ver secção 5.10.3, *infra*);
- A natureza dos processos de venda (ver secção 5.10.4, *infra*);
- As análises e pareceres do Departamento de Compliance do Novo Banco quanto à identificação dos compradores dos ativos e do risco de contraparte e eventual relação com entidades do Grupo Lone Star (ver secção 5.10.5, *infra*);

119. Na formulação do Relato de Auditoria quanto a esta matéria parece ter-se invertido o ónus da prova:

- Não é apresentada nenhuma análise sobre os mecanismos e as condições que possam ter sido implementadas para mitigar o risco de existirem transações com partes relacionadas com a Lone Star;
- E não são mencionados quaisquer indícios de que tenham existido ou de que existam transações com partes relacionadas com a Lone Star;
- Concluindo-se, porém, que “*não foi afastado o risco de isso suceder*”, como que impondo, para que a equipa de auditoria ficasse convencida, que fosse feita prova de que isso não sucede, uma prova negativa.

Importa, por isso, recordar os elementos que concorrem para que se considere que o risco em causa se encontra substancialmente mitigado.

5.10.1. A identidade dos adquirentes das carteiras de ativos

120. Nos processos que o Fundo de Resolução acompanha e conhece, **os adquirentes dos ativos do Novo Banco estão concretamente identificados, bem como os respetivos beneficiários efetivos.**

No caso das contrapartes que revestem a forma societária ou assumam a forma de fundos de investimento, é, de facto, a Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto (também à luz de uma interpretação caucionada por alterações legais publicadas a 31 de agosto de 2020 – Lei n.º 58/2020, de 31 de agosto), que define como limiar para que seja considerado que uma pessoa singular detém a propriedade da entidade em causa – e, portanto, seja qualificada como beneficiário efetivo – a detenção de uma participação ou de um conjunto de unidades de participação superior a 25%.



Mas realça-se que, mesmo nos casos em que as contrapartes que revestem a forma societária ou assumam a forma de fundos de investimento, estão em causa entidades das quais não se conhecem elementos de que se encontrem em relação de grupo com os fundos Lone Star.

No caso dos processos de venda analisados na auditoria e mencionados no Relato (Nata, Nata II, Víriato, Sertorius e Albatros), os adquirentes são investidores ativos no mercado europeu de NPLs e que consabidamente têm vindo a adquirir carteiras de ativos a várias instituições de crédito, em Portugal e na Europa.

As sociedades em causa são a KKR, a Lx Partners, a Davidson Kempner, a Anchorage, a Cerberus e a Waterfall, sobre as quais se conhece, por exemplo, o seguinte (com base também no documento já referenciado “Deleveraging Europe 2021”, publicado pela Deloitte, e que é de acesso público):

- KKR – adquiriu uma carteira de NPLs ao BBVA, em 2020;
- Lx Partners – adquiriu carteiras de NPLs ao BCP, à Caixa Geral de Depósitos e ao BPI, entre 2019 e 2021;
- Davidson Kempner – é um dos 10 investidores mais ativos no mercado europeu de NPLs e de imóveis, tendo adquirido, por exemplo, carteiras ao banco Piraes Bank, à UK Asset Resolution (entidade pública britânica), ao Intesa Sanpaolo ou ao Unicaja;
- Waterfall – adquiriu carteiras ao CaixaBank e ao Bank of Cyprus, entre 2019 e 2020;
- Anchorage – adquiriu uma carteira à Tranquilidade;
- Cerberus – é considerado o maior investidor no mercado europeu de NPLs e de imóveis desde 2014, tendo adquirido, por exemplo, carteiras ao Bank of Ireland, ao Nord/LB, à Banca Monte dei Paschi di Siena, à Unicaja, ao Sabadell, ou ao Bankia.

No mercado europeu de NPLs e de imóveis, estas entidades concorrem, aliás, com a Lone Star, considerado, no mesmo documento da Deloitte que acima se refere, o terceiro maior investidor nesse mercado desde 2014.

Em suma, a identidade dos adquirentes é conhecida e, mesmo quando estão em causa, estruturas societárias ou fundos de investimento, estão em causa entidades muito ativas no mercado europeu, das quais não se conhece que sejam partes relacionadas com a Lone Star.



5.10.2. A diversidade dos adquirentes em diferentes processos

121. Dos processos de venda que o Fundo de Resolução acompanhou e conhece resultou a seleção de adquirentes diversos, refletindo o facto de o critério orientador daquela seleção ser o da atratividade das propostas apresentadas.

No caso das operações de venda mencionadas no Relato de Auditoria, por exemplo, constata-se que todas tiveram adquirentes distintos entre si, o que é também um elemento indiciário de que não existe concertação ou manipulação dos processos no lado comprador.

5.10.3. A elevada participação de investidores nos diferentes processos de venda

122. Em cada um dos processos de venda que o Fundo de Resolução acompanhou e conhece foram realizados contactos com conjuntos de investidores muito amplos e recebidas manifestações de interesse e propostas de vários potenciais interessados. Esses dados constam, aliás, do Relato de Auditoria (cfr. Tabela 10, no parágrafo 182), no qual também consta que o número de investidores contactados assegurou uma cobertura muito significativa do mercado, tendo em conta, nomeadamente, o número de investidores que nele participa, conforme o estudo do BCE citado no parágrafo 175 do Relato. Em todos esses processos, foi selecionada a proposta considerada mais atrativa ponderados os critérios financeiros e das condições contratuais.

5.10.4. A natureza dos processos de venda

123. De acordo com a informação de que dispôs, o Fundo de Resolução concluiu que as operações de vendas de ativos, e nomeadamente aquelas que são mencionadas no Relato de Auditoria, foram realizadas com base em processos de venda competitivos, no âmbito dos quais foram contactados múltiplos investidores, nomeadamente aqueles que se apresentam mais ativos nos mercados em causa, sendo que em todos os processos foi selecionada pelo Novo Banco a proposta globalmente mais vantajosa relativamente aos ativos abrangidos pelo mecanismo de capitalização contingente. Das análises realizadas concluiu-se que as transações foram realizadas em condições de mercado, conclusão que, como também já se referiu acima, foi confirmada já por duas análises externas realizadas a esses processos: uma realizada pela Alvarez & Marsal, nesse caso a pedido do próprio Novo Banco, e outra realizada pela Deloitte, mandatada pelo Governo, sob proposta do Banco de Portugal, enquanto entidade independente



para auditar os atos de gestão praticados pelo Novo Banco, nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro.

A realização de processos de venda em condições de mercado constituiu, aliás, a garantia mais sólida de que foi mitigado adequadamente o risco subjacente à hipotética ocorrência de transações com partes relacionadas, até à luz dos princípios consagrados a nível internacional e em Portugal quanto à questão da transação entre partes relacionadas ⁽²⁶⁾.

5.10.5. As análises e pareceres do Departamento de Compliance quanto à identificação dos compradores dos ativos e do risco de contraparte e eventual relação com entidades do Grupo Lone Star

124. Para efeitos da conclusão dos processos de venda agregadas de carteira, mas também em processos de venda singulares, dependendo da sua dimensão, é sempre exigida a obtenção de um parecer favorável do Departamento de Compliance que avalie as operações nas suas diferentes dimensões, nomeadamente, prevenção do risco de branqueamento de capitais, prevenção de conflitos de interesse e de risco de contraparte, incluindo a identificação se alguma entidade da cadeia de participações do potencial comprador apresenta ligações com entidades relacionadas com o Grupo Lone Star, tendo ficado claramente demonstrado nos relatórios das auditorias especiais realizadas pela Deloitte até ao momento que não foram identificadas situações dessa natureza.

²⁶ Como estabelece o Código de Governo das Sociedades, da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários: “[o]s negócios da sociedade com acionistas titulares de participação qualificada, ou com entidades que com eles estejam em qualquer relação, nos termos do art. 20.º do Código dos Valores Mobiliários, devem ser realizados em condições normais de mercado”.

Na mesma linha, o Código de Governo das Sociedades, do Instituto Português de Corporate Governance, estabelece que: “[p]elos potenciais riscos que comportam, as transações com partes relacionadas devem ser justificadas pelo interesse da sociedade e realizadas em condições de mercado, sujeitando-se a princípios de transparência e a adequada fiscalização”.



125. Em síntese:

- O Fundo de Resolução não conhece indícios de que tenham existido transações entre o Novo Banco e entidades relacionadas com o Grupo Lone Star e a auditoria também parece não os ter encontrado.
- Pelo contrário, existem, sim, elementos que permitem alicerçar a convicção de que as entidades que têm vindo a adquirir carteiras de ativos ao Novo Banco não se encontram em relação de grupo com a Lone Star.
- Afirmar, perante este quadro, e ainda para mais, quando foram cumpridos os critérios que a lei prevê para a identificação de beneficiários efetivos, que não foi afastado o risco de transação com partes relacionadas com a Lone Star é suscetível de distorcer a realidade observável e criar no leitor das conclusões da auditoria uma perceção desfasada daquela que é a factualidade conhecida.
- De todo o modo, importa ter-se presente que, se viesse a conhecer-se que tais transações existiram, isso constituiria um incumprimento do contratual, ficando sujeito à competente cominação.



5.11. SOBRE O PEDIDO DE PAGAMENTO RELATIVO A 2021

126. O Relato de Auditoria aponta a existência de inconsistências na informação prestada pelo Novo Banco a respeito do pedido de pagamento reportado às contas de 2021 (§272).

Importa assinalar que aquele pedido de pagamento ainda se encontra em análise e que, entre outras condições por verificar, não foi ainda realizada a necessária verificação por parte do Agente de Verificação, cujo processo de seleção e designação ainda decorre.

Em todo o caso, conforme o Fundo de Resolução já transmitiu ao Novo Banco e também informou a equipa de auditoria, os dados ao dispor do Fundo de Resolução permitem já concluir que não é devido qualquer pagamento por parte do Fundo de Resolução com relação às contas do Novo Banco relativas a 2021.

Para que não restem dúvidas quanto a esta matéria, reproduz-se aqui o teor da declaração apresentada pelo Fundo de Resolução na reunião da Assembleia Geral do Novo Banco realizada a 25 de março de 2022, a propósito das contas relativas a 2021 (destaque adicionado):

“Em cumprimento dos compromissos assumidos pelo Estado perante a Comissão Europeia no quadro da Decisão adotada por esta instituição europeia relativa à venda do Novo Banco, o Fundo de Resolução abstém-se na votação da proposta submetida à assembleia.

Sem prejuízo da sua abstenção, o Fundo de Resolução constata que as contas da sociedade incorporam o registo de um valor a receber do Fundo de Resolução ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, relativamente às contas de 2021, correspondente a 209,2 milhões de euros.

Esse montante engloba o impacto em fundos próprios do registo de uma provisão no montante de 115,8 milhões de euros, correspondente à estimativa dos impostos que o Novo Banco entende que é provável que tenha que vir a pagar relativamente aos imóveis que detém, pelo facto de se poder vir a entender, para os efeitos do disposto no Código do Imposto Municipal sobre Imóveis e no Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, que o Novo Banco – por via da participação detida pela Nani Holdings, SGPS, S.A. – é uma entidade dominada ou controlada, ainda que indiretamente, por entidade ou por entidades com domicílio fiscal em país, território ou região sujeito a um regime fiscal mais favorável.

Sem prejuízo de outras considerações que esta matéria suscita, destaca-se, desde logo, o facto de estar em causa uma contingência decorrente de factos e de circunstâncias



observados na esfera da Nani Holdings, SGPS, S.A. e do grupo em que a mesma se encontra integrada e, portanto, decorrente de factos e circunstâncias totalmente exógenos à atividade do Novo Banco.

O montante de 209,2 milhões de euros apurado pelo Novo Banco engloba também o registo de custos no montante de 1,6 milhões de euros relativos à atribuição de remuneração variável aos membros do Conselho de Administração Executivo. Sobre essa matéria, o Fundo de Resolução regista que o montante atribuído pelo Novo Banco a título de remuneração variável dos membros do Conselho de Administração Executivo totaliza já 5,5 milhões de euros, no período de 2019 a 2021, o que não pode deixar de ser considerado inadequado, tendo em conta as necessidades de capital que o Novo Banco tem apresentado e o contexto em que desenvolve a sua atividade. O Fundo de Resolução mantém a posição que transmitiu ao Novo Banco em anos anteriores, da qual decorre que o custo que o Novo Banco entendeu suportar não pode merecer a cobertura do mecanismo de capitalização contingente.

O montante de 209,2 milhões de euros englobará ainda os impactos nos fundos próprios do Novo Banco resultantes de perdas e custos que o Novo Banco entendeu suportar e registar em anos anteriores e que não são devidos pelo Fundo de Resolução nos termos do Acordo de Capitalização Contingente, no total de 169,3 milhões de euros.

De acordo com os procedimentos estabelecidos no Acordo de Capitalização Contingente, o Fundo de Resolução irá analisar o pedido de pagamento que lhe vier a ser submetido pelo Novo Banco ao abrigo daquele Acordo e, nesse âmbito, avaliará se existem outras matérias de que tenham resultado impactos em fundos próprios que não merecem cobertura pelo mecanismo de capitalização contingente.

Sem prejuízo dessa avaliação, os elementos já disponíveis permitem concluir que não é devido pelo Fundo de Resolução o valor que se encontra registado nas contas da sociedade como um valor a receber.

Nesse sentido, o Fundo de Resolução não considera correto o registo nas contas submetidas a apreciação e decisão desta Assembleia do montante de 209,2 milhões de euros como um valor a receber.”

Assim, não existe, manifestamente, o risco alegado no Relato de Auditoria de “o Fundo de Resolução, validando o valor pedido pelo Novo Banco sem avaliação completa dos atos de gestão com impacto material nesse montante, incorrer em desnecessário dispêndio de recursos públicos” (§272 e §342).



127. Ainda a propósito do pedido de pagamento apresentado pelo Novo Banco em 2022, e que se mostra muito influenciado – como bem refere o Relato de Auditoria – pelo registo de uma provisão para a contingência fiscal descrita no Caso Prático 5, o Fundo de Resolução assinala que, além da questão identificada no Caso Prático e no parágrafo 220, há outras razões que justificam que o impacto em capital decorrente daquela provisão não é devido, nos termos do Acordo de Capitalização Contingente.

O Fundo de Resolução não as expõe nesta sede porque não se mostra necessário para efeitos de contraditório e porque entende, considerando que os relatórios de auditoria do Tribunal de Contas, que integram os respetivos contraditórios, são públicos, que deve preservar a sua posição contratual face ao Novo Banco.

128. O Fundo de Resolução acompanha, por outro lado, a avaliação constante do Relato de Auditoria quanto à inconsistência observada na apresentação por parte do Novo Banco quanto ao défice de capital relativo a 2021.

Essa apresentação do Novo Banco não caracteriza corretamente os fatores que concorrem para o défice de capital relativo a 2021, o que só pode entender-se pelo facto de o Novo Banco se encontrar a integrar no correspondente pedido de pagamento os impactos relativos a perdas registadas em anos anteriores e que não merecem a cobertura do mecanismo de capitalização contingente e, simultaneamente, manter a reclamação desses mesmos montantes com referência às contas de 2020.

O Fundo de Resolução identificou tempestivamente essa inconsistência e integrou-a na declaração de voto que fez na reunião da assembleia-geral do Novo Banco. A esse respeito, o Fundo de Resolução afirmou o seguinte, na reunião de 25 de março de 2022:

“O Fundo de Resolução assinala ainda que as contas do Novo Banco não permitem compreender a posição do Novo Banco relativamente ao valor de 165,4 milhões de euros que é objeto do litígio que opõe o Fundo de Resolução e o Novo Banco a respeito das contas reportadas a 2020, dado que se observa o registo do montante de 209,2 milhões de euros no ativo, atribuível às contas de 2021 e adicionalmente se afirma, nas notas às contas, que o Novo Banco também considera como devido o referido valor de 165,4 milhões de euros, que é objeto do litígio que opõe o Fundo de Resolução e o Novo Banco a respeito das contas reportadas a 2020.”



FUNDO
DE RESOLUÇÃO

Assim, reafirma-se que não se justifica, de todo, a menção no Relato de Auditoria de que existe o risco de o Fundo de Resolução validar o pedido apresentado pelo Novo Banco sem avaliação completa dos atos de gestão com impacto nesse montante e de, por isso, incorrer em desnecessário dispêndio de recursos públicos.

Esse risco nunca existiu em anos anteriores e, por maioria de razão, não se verifica, de todo, no presente ano, porque, como se deixa demonstrado, o Fundo de Resolução considera que não é devido qualquer valor ao Novo Banco.



5.12. SOBRE OS RISCOS EMERGENTES DO CONTENCIOSO

129. O Relato de Auditoria assinala, no ponto 3.9.1, e a propósito do contencioso pendente a respeito da medida de resolução aplicada ao Banco Espírito Santo e à venda do Novo Banco, que existe o risco de ocorrer um *“impacto adverso de decisões decorrentes da resolução do BES”*.

Refere o Relato que o Ministério das Finanças, o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução são demandados ou contrainteressados num número significativo de processos judiciais, dos quais decorrem, portanto, responsabilidades contingentes.

130. A existência de contencioso é uma decorrência normal do Estado de Direito e é uma consequência natural de um processo de resolução bancária, atentas as implicações – em especial para os acionistas e os credores da instituição resolvida – que resultam do exercício dos poderes que a lei atribui às autoridades de resolução.

Sobre esta matéria, importa realçar que a legalidade da medida de resolução, e a do quadro jurídico da resolução bancária, tem vindo a ser reconhecida pelos tribunais, observando-se, até ao momento, um sentido generalizado de favorabilidade das decisões proferidas.

A esse propósito merecem destaque, pela sua especial relevância, as seguintes decisões judiciais:

- O Acórdão proferido pelo Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, por unanimidade dos seus vinte juízes, em 19 de março de 2019, que confirmou a constitucionalidade do regime jurídico da resolução e a plena legalidade da medida de resolução aplicada ao BES a 3 de agosto de 2014;
- A sentença, entretanto transitada em julgado, proferida pelo Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra, no dia 4 de novembro de 2020, no âmbito de uma ação de impugnação da medida de resolução não suspensa, que julgou totalmente improcedente a ação na qual vinham arguidas inconstitucionalidades (orgânico-formais e materiais) e ilegalidades relativamente à medida de resolução aplicada ao BES;
- A prolação da primeira decisão de mérito proferida no contencioso relativo à decisão de retransmissão, entretanto transitada em julgado, que julgou totalmente improcedente a ação interposta por uma pessoa singular, com um investimento em obrigações retransmitidas no valor de € 400.000, na qual se alegava violação do princípio da confiança e da segurança jurídica;



FUNDO
DE RESOLUÇÃO

- Mais recentemente, o Acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, em 5 de maio de 2022, com sentido decisório muito favorável a propósito das questões prejudiciais que lhe foram colocadas pelo Supremo Tribunal Administrativo acerca da compatibilidade da legislação nacional (em vigor à data da resolução do BES) com o direito da União. No seu Acórdão, o Tribunal de Justiça declara que a legislação nacional com base na qual foi adotada a medida de resolução do BES é compatível com o artigo 17.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e declara também que a transposição parcial da Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014 relativa à recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento por um Estado-Membro, antes de expirar o seu prazo de transposição, não é, em princípio, suscetível de comprometer a realização do resultado prescrito por essa Diretiva.

Face ao esclarecimento das questões de conformidade da legislação nacional com o direito da União, caberá ao Supremo Tribunal Administrativo, proferir o respetivo Acórdão no processo piloto, sendo expectável que esta decisão venha a ter repercussões muito favoráveis ao nível dos processos judiciais em curso, no âmbito dos quais se discute a legalidade da medida de resolução.

131. Conforme vem reconhecido no Relato de Auditoria, o Fundo de Resolução – com consciência da relevância do contencioso envolvendo a resolução do BES e a venda do Novo Banco – tem dedicado, nas suas contas, particular destaque e divulgação a variados aspetos relacionados com os processos em contencioso.



5.13. SOBRE AS POSSÍVEIS COMPENSAÇÕES AO ABRIGO DO PRINCÍPIO DE NCWO

132. O Relato de Auditoria faz referência ainda, no ponto 3.9.2, à possibilidade de virem a ser pagos, pelo Fundo de Resolução, montantes ao abrigo e em cumprimento do princípio designado de “no creditor worse off”.

Importa sublinhar, dado que isso não é referido no Relato, que também essa responsabilidade contingente é sempre objeto de divulgação pelo Fundo de Resolução no seu Relatório e Contas.

A título de exemplo, atente-se no que vem referido no Relatório e Contas do Fundo de Resolução relativo a 2020, numa nota às demonstrações financeiras que descreve as responsabilidades contingentes do Fundo de Resolução (destaque adicionado).

“Aplicação do princípio de que nenhum credor da instituição de crédito sob resolução poderá assumir um prejuízo maior do que aquele que assumiria caso essa instituição tivesse entrado em liquidação.

Nos termos do disposto no RGICSF, compete ao Fundo de Resolução pagar uma indemnização aos acionistas e aos credores de uma instituição de crédito objeto de resolução caso se venha a determinar que os mesmos suportaram um prejuízo superior ao que suportariam caso não tivesse sido aplicada a medida de resolução e a instituição de crédito objeto de resolução entrasse em liquidação no momento em que aquela foi aplicada.

Dando cumprimento ao disposto na segunda parte do n.º 4 do artigo 145.º-H do RGICSF, o Banco de Portugal designou uma entidade independente para realizar uma estimativa do nível de recuperação dos créditos de cada classe de credores do BES, no hipotético cenário de liquidação a 3 de agosto de 2014, caso não tivesse sido aplicada a medida de resolução. De acordo com a estimativa realizada pela entidade designada, em cenário de liquidação, o nível de recuperação dos créditos subordinados seria nulo e o nível de recuperação dos créditos comuns seria de 31,7%. Tal como anunciado pelo comunicado de 6 de julho de 2016 emitido pelo Banco de Portugal, o teor do relatório da entidade designada e as respetivas conclusões, pelo seu carácter independente, não correspondem a entendimentos e/ou posições do Banco de Portugal.

O mesmo comunicado apresenta o sumário dos resultados da estimativa independente realizada pela entidade designada e esclarece que os créditos garantidos e privilegiados do BES foram transferidos para o Novo Banco, nos termos da medida de resolução



determinada pelo Banco de Portugal. Relativamente aos credores comuns cujos créditos não foram transferidos para o Novo Banco, o direito à compensação pelo Fundo de Resolução será determinado no encerramento do processo de liquidação do BES.

Até lá, haverá ainda que esclarecer um conjunto de complexas questões jurídicas e operacionais, nomeadamente quanto à titularidade do direito à compensação pelo Fundo de Resolução, pelo que, tudo considerado, não é possível, por ora, estimar o montante da compensação a pagar no encerramento da liquidação do BES.

(...)

O Fundo de Resolução considera que não existem, à data, elementos que permitam avaliar a existência e/ou o valor desta responsabilidade potencial, nem no caso da medida de resolução aplicada ao BES, nem no caso da medida de resolução aplicada ao BANIF."

133. O Relato de Auditoria contém, por outro lado, um conjunto de imprecisões, incorreções ou incompletudes que urge corrigir, pois nunca o Banco de Portugal concluiu (como nem poderia ter concluído) serem nulas as expectativas de recuperação dos acionistas e credores do Banco Espírito Santo.

O princípio do "no creditor worse off", princípio estruturante do regime de resolução, traduz-se na garantia de que nenhum acionista e credor pode sofrer mais perdas por efeito da resolução do que aquelas que sofreria num cenário hipotético de liquidação (caso a resolução não fosse adotada).

Para efeitos de concretização desse princípio, deve ser realizada uma avaliação independente para estimar, precisamente, as perdas que acionistas e credores de uma instituição sofreriam caso esta tivesse entrado em liquidação no momento em que foi aplicada a medida de resolução (e, naturalmente, a ação de resolução não tivesse tido lugar).

Em cumprimento do disposto na segunda parte do n.º 4 do artigo 145º-H do RGICSF, na redação em vigor à data de aplicação da medida de resolução ao BES, o Banco de Portugal designou então uma entidade independente para realizar a estimativa do nível de recuperação dos créditos de cada classe de credores, de acordo com a ordem de prioridade estabelecida na lei, num cenário de liquidação do BES em momento imediatamente anterior ao da aplicação da medida de resolução.

Caso se constate que o prejuízo que teria sido suportado pelos acionistas e os credores da instituição objeto de resolução, caso não tivesse sido aplicada a medida de resolução e a



instituição tivesse entrado em liquidação, conforme resulta da avaliação “no creditor worse off”, seria inferior ao prejuízo que efetivamente suportaram, terão esses acionistas e credores direito a receber essa diferença do Fundo de Resolução.

A entidade independente designada pelo Banco de Portugal finalizou o relatório da mencionada avaliação em julho de 2016 e os resultados dessa avaliação foram objeto de publicitação imediata pelo Banco de Portugal a 6 de julho de 2016.

O Banco de Portugal não concluiu nem determinou, nesta sede, o nível de recuperação daqueles acionistas e credores. Foi a avaliação independente. No que respeita às conclusões finais desta avaliação, destaca-se o seguinte:

- (i) O valor estimado de realização dos ativos do BES em cenário de liquidação seria de € 38 440 818 000, o que corresponderia a cerca de 62% do valor líquido contabilístico do ativo do BES antes da aplicação da medida de resolução (€ 61 932 491 000);
- (ii) O valor estimado dos créditos sobre a insolvência ascenderia a € 60 017 156 000, dos quais 51% corresponderiam a créditos privilegiados e garantidos, que assim teriam um nível de recuperação de 100% em cenário de liquidação do BES;
- (iii) Em cenário de liquidação, o nível de recuperação dos créditos subordinados seria nulo e o nível de recuperação dos créditos comuns seria de 31,7%.

Ou seja, a avaliação independente concluiu que os acionistas e credores subordinados (e não todos os credores do BES) teriam uma estimativa de recuperação do seu crédito **no cenário hipotético da liquidação do BES a 3 de agosto de 2014 de 0%. Já os credores comuns, num mesmo cenário hipotético, teriam um nível de recuperação de 31,7%.**

Questão muito diferente, e sobre a qual o Banco de Portugal também aludiu no parecer remetido ao Ministério das Finanças que é referido nesta secção do Relatório de Auditoria, é a da **expectativa de recuperação dos créditos que estão atualmente a ser reclamados no processo de liquidação do BES em curso.** E quanto a esse aspeto, o Banco de Portugal referiu que, de acordo com a informação disponibilizada nas demonstrações financeiras do BES, com referência a 31/12/2020, o BES apresenta capitais próprios negativos no valor aproximado de 6.900 milhões de euros, pelo que não é provável que os acionistas e credores subordinados do BES venham a recuperar quaisquer montantes **no contexto daquele processo de liquidação em curso.** De qualquer forma, atendendo a que, na avaliação independente da Deloitte, num cenário hipotético de liquidação do BES a 3 de agosto (e sem que tivessem sido adotadas medidas de resolução), a sua recuperação seria também nula, não se verifica qualquer diferença de tratamento que tenha de ser compensada pelo Fundo de Resolução.



Já quanto aos créditos comuns, aquilo que o Banco de Portugal referiu no parecer referenciado no Relato é que não é ainda possível antecipar, com o mínimo rigor, qual será a sua recuperação no **atual e efetivo processo de liquidação do BES** (a fim de ser possível estabelecer o nível de diferença entre essa recuperação e a que teriam num cenário de liquidação a 3 de agosto de 2014). Tal incerteza, insuperável atualmente, justifica-se essencialmente por estarem ainda em fase de apreciação as impugnações apresentadas à lista de credores reconhecidos e não reconhecidos elaborada pela Comissão Liquidatária do BES.

Nessa medida, qualquer estimativa que se queira realizar quanto à recuperação dos credores comuns **no contexto do processo de liquidação do BES atualmente em curso**, encontra-se determinadamente dependente dos montantes que venham a ser reconhecidos a credores garantidos e/ou privilegiados.

Foi isto que o Banco de Portugal referiu no seu Parecer, a pedido do Ministério das Finanças, e é também esta realidade que o Fundo de Resolução tem refletido nas suas contas, não existindo, portanto, qualquer incoerência entre as posições do Banco de Portugal e do Fundo de Resolução.

134. Por último, também se consideram imprecisas as referências feitas nesta secção do Relato – solicitando-se que haja uma correção e uma contextualização adequadas deste ponto – sobre as projeções do Fundo de Resolução relativamente ao reembolso da sua dívida.

As projeções mencionadas no Relato consistem num exercício necessário para efeitos de reporte ao conjunto de entidades que procederam a empréstimos ao Fundo de Resolução, e que exigem uma concretização numérica das eventuais responsabilidades do Fundo de Resolução. Não obstante, tais projeções foram sempre acompanhadas das adequadas salvaguardas quanto à sua incerteza que, nesta específica matéria de quantificação da eventual responsabilidade do Fundo de Resolução ao abrigo do princípio *no creditor worse off* (e que abrange não só o BES mas também a resolução do BANIF), são significativas, pelas razões já explicitadas supra. Importa, em especial, realçar que os valores utilizados pelo Fundo de Resolução naquelas estimativas quanto a eventuais compensações a pagar, bem como a data utilizada como hipotético termo do processo de liquidação judicial do BES são meras hipóteses de trabalho que não refletem nenhum juízo fundamentado sobre a expectativa de concretização daqueles valores ou daquelas datas. Nesse sentido, seria, aliás, aconselhável, que fosse protegida a natureza confidencial daqueles dados.



5.14. SOBRE OS PEDIDOS INDEMNIZATÓRIOS SUBMETIDOS AO FUNDO DE RESOLUÇÃO AO ABRIGO DO MECANISMO DE “RESOLUTION CONTINGENT LIABILITIES”

135. No ponto 3.9.3, o Relato de Auditoria apresenta algumas conclusões a propósito do mecanismo previsto no Contrato de Venda e Subscrição de Ações do Novo Banco, que foi celebrado entre a Nani Holdings e o Fundo de Resolução, e aí designado de “*Resolution Contingent Liabilities*”, pronunciando-se ainda sobre os pedidos indemnizatórios dirigidos ao Fundo de Resolução pela Nani Holdings e já apreciados pelo Fundo de Resolução (que são doze, e não treze, como é mencionado no Relato).

136. O Relato de Auditoria confirma que, na apreciação daqueles pedidos indemnizatórios, o Fundo de Resolução atuou “*em conformidade com o estabelecido no contrato de venda*” (§302).

Informa ainda o Relato que, dos pedidos recebidos, no montante de 5,2 milhões de euros ⁽²⁷⁾, o Fundo de Resolução concluiu serem improcedentes os montantes de 3,4 milhões de euros e procedentes os montantes de 1,8 milhões de euros ⁽²⁸⁾.

E informa também o Relato que, mesmo em relação aos pedidos procedentes, o Fundo de Resolução entende não haver valores a pagar ao Novo Banco, visto que as perdas em causa foram oportunamente registadas nas contas do banco e, por isso, foram repercutidas no mecanismo de capitalização contingente.

137. O Fundo de Resolução sublinha que este procedimento, vem demonstrar – também quanto ao acompanhamento desta vertente contratual – o cuidado e o rigor que sempre tem colocado na sua atuação e evidencia que o controlo exercido tem sido efetivamente eficaz.

²⁷ O valor exato é de 5.212.258,65 euros e não 5.219.893,78 euros, tendo por base uma retificação superveniente realizada pela Nani Holdings a propósito de dois pedidos indemnizatórios.

²⁸ Também tendo por base a retificação superveniente, o valor dos pedidos considerados procedentes e improcedentes é de 1.796.311,41 euros e 3.406.703,66 euros, respetivamente.



138. O Relato de Auditoria refere também que, no que concerne aos pedidos indemnizatórios indeferidos pelo Fundo de Resolução – e nos concretos casos em que o fundamento para o indeferimento é o juízo que o Fundo de Resolução fez de que o Novo Banco não atuou com diligência na respetiva condução processual – **“deve o Fundo de Resolução dar efeito material às suas deliberações e recuperar o valor pago”**, na medida em que os pedidos em causa estão afetados por decisões de gestão do Novo Banco.

Em causa está, segundo o Relato de Auditoria, o valor global de 584.403,03 euros. (§305)

139. A este respeito, importa assinalar que, como se informou o Tribunal de Contas no decurso da auditoria, a hipótese de recuperação dos valores em causa não foi desconsiderada pelas equipas do Fundo de Resolução.

Nesse âmbito, foi tido em conta que o Novo Banco – tal como qualquer outra instituição – tem de registar contabilisticamente as perdas emergentes do cumprimento de decisões judiciais. Logo, atendendo a que existiram processos judiciais no contexto dos quais foram proferidas decisões judiciais desfavoráveis para o Novo Banco, os registos contabilísticos tinham de refletir, necessariamente, o sentido dessas mesmas decisões, pelo que estes montantes foram repercutidos nos montantes apurados para efeitos de pagamento do Fundo de Resolução ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente.

Não obstante, considerando a Recomendação constante do Relato de Auditoria, e em coerência com o princípio de plena colaboração com o Tribunal de Contas e com a atenção e cuidado que merecem sempre as Recomendações desse Tribunal, o Fundo de Resolução apreciará, nos termos contratuais vigentes a que se encontra estritamente vinculado, o exercício de todos os seus direitos, como tem feito até ao momento, de forma escrupulosa.

Com efeito, importa deixar esclarecido que a avaliação sobre a procedência ou improcedência do conjunto de doze pedidos indemnizatórios referidos no Relato de Auditoria, ao abrigo do regime contratual das *Resolution Contingent Liabilities*, remetidos pela Nani Holdings ao Fundo de Resolução, até 31 de dezembro de 2020, foram apreciados e decididos pelo Fundo de Resolução em agosto de 2021 e, posteriormente, com base em novos elementos informativos e relativamente apenas a alguns daqueles pedidos, confirmados em março de 2022.

Tal apreciação ocorreu, assim, em momento posterior aos pagamentos efetuados pelo Fundo de Resolução, ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, pelo que, previamente às respetivas datas de pagamento pelo Fundo de Resolução, não se encontravam reunidos os



elementos necessários para que pudessem ser apurados os termos de viabilidade de recuperação dos montantes em causa.



5.15. SOBRE AS EVENTUAIS RESPONSABILIDADES DO FUNDO DE RESOLUÇÃO A PROPÓSITO DE ALEGADOS INCUMPRIMENTOS DE DECLARAÇÕES EM GARANTIA

140. No ponto 3.9.4, o Relato de Auditoria apresenta algumas conclusões a propósito do mecanismo de declarações em garantia (*business warranties*) previsto também no Contrato de Venda e Subscrição de Ações do Novo Banco, que foi celebrado entre a Nani Holdings e o Fundo de Resolução, pronunciando-se ainda sobre as notificações já dirigidas ao Fundo de Resolução nesse âmbito.

141. A respeito desses pedidos, sublinha-se que as responsabilidades contingentes decorrentes daqueles pedidos têm sido, efetivamente, referenciadas no Relatório e Contas do Fundo de Resolução, contrariamente ao que se refere no Relato.

A título de exemplo, o Relatório e Contas relativo a 2020 refere especificamente o seguinte:

*“Os acordos da operação de venda do Novo Banco preveem ainda outras fontes de eventuais responsabilidades do Fundo de Resolução, nomeadamente aquelas que se relacionam com eventuais situações de incumprimento de declarações em garantia prestadas no momento da venda, as designadas *business warranties*. À data de aprovação do Relatório e Contas pela Comissão Diretiva do Fundo de Resolução, ainda que tenham ocorrido notificações suscetíveis de vir a ser qualificadas como situações de incumprimento de *business warranties*, considerando não estar concluída a informação prestada e/ ou a respetiva análise, não existem elementos que levem a que se considere que a probabilidade de o Fundo de Resolução ter que vir a efetuar pagamentos por força das *business warranties* é superior à probabilidade de que tais pagamentos não venham a ocorrer.”*

Tratando-se de um erro manifesto do Relato de Auditoria, solicita-se a sua correção.

142. Acresce que o Relato não refere que o Fundo de Resolução não aceitou as notificações em causa, nem os termos dos pedidos indemnizatórios por alegado incumprimento de declarações em garantia. Na opinião do Fundo de Resolução, este é um elemento que importaria relembrar nestes parágrafos – a fim de garantir uma compreensão mais verdadeira e completa do seu



conteúdo – e que contribui também para o facto de, nas contas do Fundo de Resolução, não ser indicado o montante destas declarações.

Com efeito, considerando a incerteza mais extremada que ainda afeta estes processos, tem-se entendido que, na sua fase atual, a divulgação de informação quanto aos montantes não é necessária à luz das normas de contabilidade e não é adequada, porque pode gerar no utilizador das demonstrações financeiras uma perceção de risco desproporcionada. Isso não tem impossibilitado a divulgação da existência desta contingência, a qual, como acima se refere, tem constado dos Relatórios e Contas do Fundo de Resolução.



5.16. SOBRE A DILUIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO FUNDO DE RESOLUÇÃO NO NOVO BANCO

143. No ponto 3.9.5, o Relato de Auditoria apresenta algumas considerações a propósito da aplicação ao Novo Banco do Regime Especial aplicável aos Ativos por Impostos Diferidos, aprovado pela Lei n.º 61/2014, de 26 de agosto ("REAID") e dos termos contratuais acordados no contexto da venda do Novo Banco relacionados com essa matéria.

144. A respeito dessas considerações, importa sublinhar o seguinte:

- De acordo com as estimativas mais atuais, a estimativa quanto ao nível até ao qual poderá ser reduzida a participação do Fundo de Resolução no Novo Banco, pelo efeito agregado da aplicação do REAID tendo em conta os prejuízos do Novo Banco no período de 2015 a 2020, é de 9,05%, em contrapartida de uma participação do Estado que se estima que poderá chegar até aos 15,95%. Assinala-se, porém, que uma parte desse efeito depende ainda da confirmação que a Autoridade Tributária e Aduaneira vier a emitir relativamente aos créditos tributários de 2019 e de 2020.

Esta atualização da estimativa reflete, aliás, uma correção superveniente determinada pela Autoridade Tributária e Aduaneira a respeito do montante dos créditos tributários relativos ao prejuízo de 2018.

Esta informação constará do Relatório e Contas do Fundo de Resolução relativo a 2021, em linha com o registo de transparência que tem sido seguido pelo Fundo de Resolução, e ao abrigo do qual se tem sempre publicado esta informação.

- O Relatório e Contas do Fundo de Resolução referente a 2021 refletirá também uma redução na valorização da participação detida pelo Fundo de Resolução no Novo Banco, no montante de 20,7 milhões de euros, pelo efeito da redução já observada dessa participação para 23,44%.

Esse dado deverá, por isso, ser atualizado no Relatório da Auditoria.



5.17. SOBRE O REEMBOLSO DOS EMPRÉSTIMOS OBTIDOS PELO FUNDO DE RESOLUÇÃO

145. No ponto 3.10, o Relato de Auditoria apresenta algumas considerações sobre a situação patrimonial do Fundo de Resolução e inclui informação sobre as projeções realizadas pelo Fundo de Resolução a respeito do reembolso da sua dívida.

Como já acima se referiu, aquelas projeções consistem num exercício necessário para efeitos de reporte ao conjunto de entidades que procederam a empréstimos ao Fundo de Resolução, e que exigem uma concretização numérica das eventuais responsabilidades do Fundo de Resolução.

Tais projeções foram sempre acompanhadas das adequadas salvaguardas quanto à sua muito significativa incerteza, tendo em conta que têm por base um conjunto de outros pressupostos técnicos quanto àqueles que poderão ser os diferentes cenários de concretização das variáveis que têm influência na situação patrimonial do Fundo de Resolução, nomeadamente: a evolução das taxas de juro, a evolução da receita anual do Fundo de Resolução, o valor de receita a obter com as participações no Novo Banco e na Oitante, as responsabilidades relacionadas com a aplicação do princípio de *no creditor worse off* ou ainda as responsabilidades que podem ainda emergir do Acordo de Capitalização Contingente.

Aliás, face à incerteza que inevitavelmente afeta muita daquelas variáveis, e que em alguns casos impede mesmo a formação de uma expectativa razoável (como é o caso das responsabilidades relacionadas com a aplicação do princípio de *no creditor worse off*, a que acima já se fez referência), as projeções incluem até um conjunto diverso de cenários.

Por razões de rigor e de exatidão, justificar-se-ia que, caso a informação concreta sobre as projeções seja mantida no Relatório de Auditoria, a mesma seja acompanhada das adequadas salvaguardas, como sempre o Fundo de Resolução cuidou de fazer.



6. O ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES CONSTANTES DO RELATÓRIO 7/2021, DE ABRIL DE 2021

146. O Relato de Auditoria abrange a análise realizada pela equipa de auditoria ao acolhimento das Recomendações do Tribunal de Contas constantes do Relatório 7/2021, de abril de 2021.

Daquelas Recomendações, a que se refere à demonstração e validação dos valores pagos pelo Fundo de Resolução ao Novo Banco (constante do parágrafo 276 do Relatório 7/2021) é objeto, no presente exercício de contraditório, de um capítulo próprio (ver capítulo 4, *supra*), atenta a especial importância que também o Fundo de Resolução lhe atribui, mas sobretudo porque é entendimento do Fundo de Resolução que o juízo contido no Relato a propósito dessa Recomendação é aquele que apresenta o maior desfasamento face à realidade observável.

Conforme ali se conclui, entende-se que a confirmação e a demonstração do cálculo do valor a pagar pelo Fundo de Resolução sempre foi obtida, sendo de considerar que a correspondente Recomendação não tem aplicação ou se encontra integralmente acolhida.

147. Assim, no presente capítulo são abordadas as observações constantes do Relato de Auditoria a propósito das demais Recomendações do Relatório 7/2021, a saber:

- A Recomendação relativa ao mapa de informação “CCA Reference Schedule” (ver secção 6.1, *infra*);
- A Recomendação relativa à imputação de responsabilidades aos responsáveis pelas perdas (ver secção 6.2, *infra*);
- A Recomendação quanto à independência das ações entre o Conselho de Administração do Banco de Portugal e a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução (ver secção 6.3, *infra*);
- A recomendação quanto à independência das ações entre o auditor do Fundo de Resolução e o do Novo Banco e quanto ao Agente de Verificação (ver secção 6.4, *infra*).



148. O Fundo de Resolução reafirma o seu empenho em dar adequado acolhimento às Recomendações que lhe são dirigidas, sempre que tal esteja ao seu alcance, ou de apresentar justificação quanto ao não acolhimento, conforme estabelecido na Decisão do Tribunal de Contas reportada ao Relatório 7/2021.

Não obstante o juízo constante do Relato de que nem todas as Recomendações foram ainda acolhidas, o Fundo de Resolução sublinha que os casos em que tal sucede correspondem a situações em que subsiste um diferente entendimento quanto ao acolhimento das Recomendações ou em que não está ao alcance do Fundo de Resolução proceder nos termos recomendados pelo Tribunal de Contas.

6.1. A RECOMENDAÇÃO RELATIVA AO MAPA DE INFORMAÇÃO “CCA REFERENCE SCHEDULE”

149. De acordo com o Relato de Auditoria, a recomendação do Tribunal de Contas, constante do Relatório 7/2021, de abril de 2021, quanto ao designado “CCA Reference Schedule” foi parcialmente acolhida pelo Fundo de Resolução, uma vez que a forma e a substância do referido mapa foram objeto de acordo formal entre o Fundo de Resolução e o Novo Banco, não obstante:

- Entende a equipa de auditoria que o modelo seguido “fragmenta” em vários suportes a informação que deveria constar de um único ficheiro;
- O ficheiro em causa não regista, a partir de 2019, o “Valor de Referência Inicial” dos ativos;
- Os prazos de reporte da informação trimestral continuam a ser incumpridos pelo Novo Banco.

150. Quanto a esta matéria, o Tribunal de Contas recomendou ao Fundo de Resolução o seguinte (destaque adicionado):

“[Obtenção de] evidência demonstrativa necessária e exigível nos termos da cláusula 17 do Acordo de Capitalização Contingente, incluindo (...) suportes de informação trimestrais (iniciais) preparados pelo Novo Banco no prazo contratual determinado e com a forma e substância formalmente acordadas com o Fundo de Resolução (nos termos das cláusulas 10 e 11)”.



A recomendação incidia, portanto, sobre a necessidade de obtenção da evidência demonstrativa exigível nos termos da cláusula 17 do Acordo de Capitalização Contingente.

Ora, contrariamente ao que se refere no Relato de Auditoria, não se encontra prevista no Acordo de Capitalização Contingente a obrigação de que o “CCA Reference Schedule” seja um único ficheiro e que a informação não possa, por isso, ser prestada em diferentes suportes.

Quanto ao reporte ao Fundo de Resolução dos conteúdos de informação previstos na Cláusula 17 do Acordo de Capitalização Contingente, o facto de se ter mantido a prática de reporte em vários suportes, em nada contende com o disposto naquela Cláusula 17. Assim, também não se compreende que contenda com o teor da recomendação do Relatório de Auditoria em causa.

A convicção do Fundo de Resolução quando procedeu à assinatura da “Carta relativa ao Anexo do Mapa de Referência ACC”, em maio de 2021, era a de que estava a ser dado adequado acolhimento à Recomendação do Tribunal de Contas. Essa convicção mantém-se. Sem prejuízo desse entendimento, também não vê o Fundo de Resolução razão para que não possa diligenciar-se no sentido proposto no Relato, de passar a congregar a informação em causa num único ficheiro, contanto que isso também mereça o acordo do Novo Banco, o que é necessário, nos termos do contrato. O Fundo de Resolução irá, por isso, diligenciar nesse sentido.

151. Quanto ao facto de o mapa em causa não registar, a partir de 2019, o “Valor de Referência Inicial”, reafirma-se o seguinte:

O mapa contém o “Valor de Referência dos Ativos do ACC” a cada data de referência: trata-se da informação constante da coluna designada de “Reference Value EOP”, na qual “EOP” é o acrónimo de “End of Period”, i.e., o valor de referência a cada data de reporte. Este é o valor que regista atualização com o decurso do tempo.

O “Valor de Referência Inicial” não consta do Ficheiro de Reconciliação porque, como se informou no decurso da auditoria, e se reitera, os valores em causa são reportados a uma data passada (a data de 30/06/2016 ou a data em que cada ativo passou a integrar a carteira) e são, portanto, valores históricos e já estabelecidos, que não flutuam ao longo da execução do contrato. A hipotética integração desse concreto dado em cada novo ficheiro implicaria apenas a repetição dos mesmos valores de um ficheiro para o seguinte, dado que os valores em causa estão estabelecidos.



Este método de reporte visou tornar a informação mais organizada e o reporte mais eficiente e foi resultado de um trabalho de contou com a participação do Agente de Verificação. Esse método foi implementado com referência a 01/01/2019 e prevê que:

- (i) Se mantenha um “Ficheiro de Reconciliação” que apresenta a informação histórica entre a data de referência inicial (30/06/2016) e 31/12/2018 – mais uma vez – valores históricos e estabilizados – e;
- (ii) Seja produzido um “Ficheiro de Reconciliação” que apresenta a evolução da carteira desde 31/12/2018 e a data de referência de cada exercício em análise (ou seja, que vai sendo atualizado) e que naturalmente contém o “Valor de Referência dos Ativos do ACC”, i.e. o valor observado a cada data de referência (como se disse, corresponde ao saldo constante da coluna designada de “Reference Value EOP”, na qual “EOP” é o acrónimo de “End of Period”, i.e. o valor de referência a cada data de reporte).

Por isso, quando é necessário analisar a evolução de cada ativo face à sua data de referência inicial, aqueles dois ficheiros (o ficheiro reportado à data mais atual e o ficheiro histórico) são analisados de forma integrada e conjugada. Uma análise das análises produzidas pelas equipas que apoiam o Fundo de Resolução relativamente às operações submetidas pelo Novo Banco permite confirmar que a verificação de todos os valores é sempre feita, tendo em consideração, quando necessário, os valores “históricos” que constam do ficheiro mencionada na alínea (i) antecedente. Não há, com isto, perda de qualquer informação e todos os valores são preservados e mantidos atualizados, consoante a sua natureza, tendo-se tornado a informação mais conforme até com os conceitos fixados no contrato e, sobretudo, tornado o seu uso mais eficiente e robusto.

A convicção do Fundo de Resolução é a de que não contende, de maneira nenhuma, com o disposto na Cláusula 17 do Acordo de Capitalização Contingente o facto de aquele dado histórico não constar de cada novo ficheiro de reconciliação. E, nesse sentido, é convicção do Fundo de Resolução que também deste ponto de vista foi dado adequado acolhimento à Recomendação do Tribunal de Contas.

Neste caso, não se mostra praticável (nem seria desejável) ir ao encontro da Recomendação neste específico ponto, mesmo que o Fundo de Resolução pretendesse fazê-lo, dado que, como é conhecido, a partir de 2019 ocorreu uma alteração no método de preparação do ficheiro de reconciliação, que envolveu um esforço significativo das equipas do Novo Banco, do Fundo de Resolução e do Agente de Verificação durante um lato período de tempo, no sentido de se estabilizar este reporte, de modo a refletir mais corretamente os conceitos fixados no Contrato e a permitir que o uso e consulta do ficheiro se façam com maior eficiência e robustez.



152. Quanto ao cumprimento dos prazos de reporte em causa, importa começar por esclarecer que, nos termos do disposto na cláusula 17 do Acordo de Capitalização Contingente, o suporte de informação trimestral exigível é o mapa reportado a 31 de dezembro de cada ano.

Com efeito, a cláusula 17 do Acordo de Capitalização Contingente estipula o seguinte (destaque adicionado):

«All payments to be made pursuant to this Agreement shall be made within 30 days of receipt by the Party required to make such payment of a valid request for payment from the Party claiming such payment. Any request for payment, other than under clause 23, shall be accompanied by (to the extent not already provided to the Seller):

- i) the relevant CCA Reference Schedule;*
- ii) the relevant Reference Accounts; and*
- iii) evidence demonstrating the CCA Net Losses and that the Interim Capital Condition or Minimum Capital Condition has been satisfied (to the extent requested by the Seller).»*

A própria expressão “relevant”, seguida do conceito “CCA Reference Schedule”, no singular, implica que (i) se reporta a um “CCA Reference Schedule” específico (ou seja, aquele que é relevante para os efeitos da aplicação da Cláusula 17 no caso concreto) e (ii) se reporta apenas a um “CCA Reference Schedule”, e não a vários.

O mesmo sucede, aliás, com o requisito relativo às “relevant Reference Accounts”, i.e., às contas anuais auditadas do Novo Banco reportadas a 31 de dezembro de cada ano, conforme assim definidas expressamente no Acordo de Capitalização Contingente.

Assim, para os pagamentos apurados com base nas contas anuais, o que a referida **cláusula 17 exige é que seja entregue o “CCA Reference Schedule” com referência a 31 de dezembro do ano respetivo.**

Ou seja, é a própria letra do contrato que revela que os “suportes de informação trimestrais” não são requisito para o pagamento e, por isso, não são um elemento “necessário e exigível nos termos da cláusula 17”. Nesta senda, os mapas reportados a março, junho ou setembro seriam exigíveis para um pagamento se a data de referência de pagamento correspondesse, respetivamente, aos períodos de março, de junho ou de setembro (recorda-se que a hipótese de ocorrerem pagamentos reportados a esses períodos intercalares está expressamente prevista no contrato e, se isso ocorresse, então o “relevant CCA Reference Schedule” seria o



mapa reportado à data de referência em causa; de outro modo, os mapas reportados a março, junho e setembro visam apenas propósitos informativos).

Quanto ao prazo de reporte do mapa “relevante”, reafirma-se que, quando estão em causa as contas anuais auditadas, o Acordo de Capitalização Contingente estipula expressamente que o mapa a entregar pelo Novo Banco tem que ser preparado com base em contas auditadas.

Ou seja, não estando em causa um pagamento intercalar, mas sim um pagamento baseado nas contas anuais, o contrato estipula que as “Reference Accounts” são apenas as “contas anuais consolidadas e auditadas”.

Assim, para efeitos da instrução do pedido de pagamento, o suporte de informação em causa é – nos termos do contrato – aquele que se baseia nas contas auditadas, pelo que só pode ser entregue depois de as contas se encontrarem auditadas.

Por isso, para efeitos da instrução do pedido de pagamento, o prazo de 30 dias a contar da data de referência das contas relevantes não é aplicável – é o termo do processo de auditoria às contas que faz nascer a obrigação de reporte da informação relevante para efeitos da instrução do pedido de pagamento.

Este aspeto foi clarificado no acordo celebrado pelo Fundo de Resolução e pelo Novo Banco.

Também desse ponto de vista, a convicção do Fundo de Resolução é a de que não contende com o disposto na Cláusula 17 do Acordo de Capitalização Contingente o facto de o mapa relativo às contas anuais do Novo Banco não ter sido reportado no prazo de 30 dias. E, nesse sentido, é convicção do Fundo de Resolução que também deste ponto de vista foi dado adequado acolhimento à Recomendação do Tribunal de Contas.

153. Questão distinta é a do cumprimento dos prazos previstos na cláusula 10 do Acordo de Capitalização Contingente, quanto ao reporte de elementos, para efeitos de informação (mas não para efeitos da instrução dos pedidos de pagamento nos termos da mencionada cláusula 17, que é o objeto da Recomendação do Tribunal de Contas).

Desse ponto de vista, continuam a observar-se atrasos na prestação desses elementos de informação preliminares e intercalares, mas sugere-se que a forma de apresentação na Tabela 15 do Relato seja revista porque a contagem de dias apresentada nessa tabela não representa o desfasamento face ao prazo contratual, mas sim o período total decorrido entre cada data de referência e cada data de reporte. Ora, como o prazo de reporte se vence apenas 30 dias após cada data de referência, o “desfasamento” indicado naquela tabela encontra-se a sobrestimar o efetivo desfasamento face ao prazo contratual.



O incumprimento destes prazos de reporte não releva, porém, para o cumprimento da cláusula 17 do Acordo de Capitalização Contingente, que é a cláusula aplicável aos pedidos de pagamento. Nesse sentido, é convicção do Fundo de Resolução que essa situação também não contende com o teor da Recomendação do Tribunal de Contas.

154. Em suma, o entendimento do Fundo de Resolução é o de que a Recomendação em causa se encontra acolhida e que o Fundo de Resolução desenvolveu as diligências adequadas para esse efeito. Sem prejuízo, o Fundo de Resolução ainda diligenciará no sentido proposto no Relato, de passar a congregar a informação em causa num único ficheiro, contanto que isso também mereça o acordo do Novo Banco.

6.2. RECOMENDAÇÃO RELATIVA À IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADES AOS RESPONSÁVEIS PELAS PERDAS

155. A Recomendação constante do parágrafo 277 do Relatório de Auditoria 7/2021 recomenda ao Fundo de Resolução o seguinte:

“Aplicar os princípios da transparência e da prestação de contas na comunicação periódica do impacto da Resolução do Banco Espírito Santo e da Venda do Novo Banco, na sustentabilidade das finanças públicas e na imputação de responsabilidades, nomeadamente quanto:

- *Ao financiamento público do Novo Banco pelo Fundo de Resolução, ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, autonomizando a parte imputável às perdas verificadas nos ativos protegidos por esse acordo, da parte imputável à restante atividade do banco;*
- *Aos resultados das ações desencadeadas para imputação das perdas verificadas no Banco Espírito Santo e no Novo Banco aos seus responsáveis (por ação ou por omissão).*
- *Ao ciclo de responsabilização com o saldo das perdas que, neste âmbito, se encontrem por responsabilizar (imputar aos seus responsáveis) no final de cada período. Esse saldo final resulta do saldo inicial de perdas por responsabilizar, acrescido das perdas verificadas nesse período e deduzido das perdas imputadas aos seus responsáveis nesse período.”*



Como informou fundamentadamente no decurso da auditoria, e em seguida se demonstra, o Fundo de Resolução considera que tem atendido plenamente, no estrito âmbito das suas competências legais e no quadro legal vigente, à materialidade subjacente àquelas recomendações.

6.2.1. Sobre a extensa informação que já era divulgada pelo Fundo de Resolução ainda antes da publicação do Relatório de Auditoria

156. A recomendação constante do parágrafo 277 do Relatório de Auditoria 7/2021 incide sobre a aplicação de “princípios da transparência e da prestação de contas na comunicação periódica do impacto da Resolução do Banco Espírito Santo e da Venda do Novo Banco, na sustentabilidade das finanças públicas e na imputação de responsabilidades”.

Conforme foi referido pelo Fundo de Resolução no decurso da auditoria ao “Financiamento Público do Novo Banco” e, mais concretamente, na resposta comunicada a 18 de abril de 2021, no âmbito do exercício de contraditório – cujo teor também é aplicável na presente resposta –, o Fundo de Resolução tem atuado com total transparência e tem assegurado, no âmbito das suas competências legais, a prestação de contas sobre os impactos da medida de resolução aplicada ao Banco Espírito Santo e da venda do Novo Banco.

Reitera-se que os valores desembolsados pelo Fundo de Resolução no âmbito da resolução do BES são objeto de divulgação extensa nos relatórios e contas do Fundo de Resolução publicados no sítio do Fundo de Resolução na Internet, e que são objeto de parecer do Conselho de Auditoria do Banco de Portugal e de revisão por um auditor externo.

Esses relatórios incluem também informação completa sobre as contingências que ainda podem resultar em responsabilidades futuras.

A consulta dos relatórios e contas do Fundo de Resolução permite conhecer todo o quadro de direitos e de responsabilidades, presentes e eventuais, que decorrem da medida de resolução aplicada ao BES (e também da resolução do BANIF), bem como conhecer com todo o rigor e detalhe a situação patrimonial do Fundo de Resolução e o seu modelo de financiamento.



157. Ainda antes da publicação do Relatório da Auditoria, a informação publicada pelo Fundo de Resolução já abrangia, no que se refere aos “impactos das medidas de resolução” (cfr. Relatórios e Contas até 2019):

- O valor correspondente a perdas decorrentes de medidas de resolução, mais concretamente 7.902.329,4 milhares de euros, bem como a correspondente desagregação e a específica indicação do valor correspondente à resolução do BES, designadamente:
 - Imparidade sobre a participação no Novo Banco: 4.900.000,0 milhares de euros, parcialmente compensada pelo registo da valorização da participação mantida após a concretização da operação de venda do banco, em 333.333,3 milhares de euros, o que resulta num efeito líquido, negativo, de 4.566.666,7 milhares de euros;
 - Responsabilidades relativas ao mecanismo de capitalização contingente, num total de 2.977.990,1 milhares de euros, assim distribuídas:
 - o 2017: 791.695,0 milhares de euros;
 - o 2018: 1.149.295,1 milhares de euros;
 - o 2019: 1.037.000,0 milhares de euros (a este montante, provisionado nas contas de 2019, viria a ser deduzido o valor relativo aos custos registados pelo Novo Banco com a remuneração variável atribuída aos membros do seu Conselho de Administração Executivo, pelo que o valor efetivamente pago pelo Fundo de Resolução viria a ser de 1.035.015,6 milhares de euros, como se explica no Relatório e Contas relativo a 2020).
 - Registo de provisões relativas a contingências associadas a pedidos de compensação apresentados nos termos do contrato de venda e de subscrição de ações do Novo Banco: 4.792,3 milhares de euros.
 - Absorção de perdas na resolução do BANIF: 489.000,0 milhares de euros, parcialmente compensada pela “retenção” das contribuições para o Fundo Único de Resolução relativas a 2016, no montante de 136.119,7 milhares de euros, o que resulta num efeito líquido, negativo, de 352.880,3 milhares de euros.



158. A informação publicada pelo Fundo de Resolução abrange também a componente da receita, que atento o modelo de financiamento das medidas de resolução estatuído pelo regime jurídico da resolução, concorre também para o cálculo do “impacto das medidas de resolução”.

Assim, nos relatórios e contas publicados anteriormente à publicação do Relatório de Auditoria já se informava sobre:

- O valor das contribuições entregues diretamente ao Fundo de Resolução, num total de 338.752,9 milhares de euros; e sobre
- O valor da receita da contribuição sobre o setor bancário, que constitui igualmente receita do Fundo de Resolução nos termos da lei, e que ascendia a 1.210.410,6 milhares de euros.

159. Nos relatórios e contas do Fundo de Resolução pode ainda obter-se informação sobre:

- O valor a que se encontra valorizada a participação no Novo Banco;
- O impacto do regime especial aplicável aos ativos por impostos diferidos na participação do Fundo de Resolução no Novo Banco;
- Os valores ainda em risco no âmbito do Acordo de Capitalização Contingente;
- Os diferendos com o Novo Banco;
- O contencioso e os riscos jurídicos relacionados com as medidas de resolução;
- As responsabilidades contingentes relacionadas com a aplicação do princípio designado de “no creditor worse off”; e ainda
- Informação sobre o acompanhamento do Acordo de Capitalização Contingente.

160. Àqueles reportes de informação regular acresce ainda a publicação de informação complementar, especificamente sobre o Acordo de Capitalização Contingente. Conforme se resumiu na resposta do Fundo de Resolução, dada no âmbito do exercício de contraditório, encontram-se disponíveis no sítio do Fundo de Resolução, em www.fundoderesolucao.pt, os seguintes elementos:



- Informação sobre a conclusão do processo de venda do Novo Banco e sobre os principais termos e condições dessa operação, incluindo sobre o funcionamento do mecanismo de capitalização contingente e sobre o financiamento das obrigações do Fundo de Resolução que emergiram dos contratos de venda, divulgadas em caixas de texto dedicadas que foram publicadas no Relatório e Contas do Fundo de Resolução referente a 2017;
- Informação mais completa sobre a execução do Acordo de Capitalização Contingente, incluindo sobre o papel dos diferentes intervenientes no processo de gestão e acompanhamento dos ativos abrangidos pelo Acordo, divulgada numa caixa de texto dedicada que foi publicada no Relatório e Contas do Fundo de Resolução referente a 2018;
- Atualização da informação referente ao acompanhamento dos contratos relativos à venda do Novo Banco, divulgada na Secção 1 do Relatório e Contas do Fundo de Resolução referente a 2019 e também nas notas às demonstrações financeiras;
- A declaração do Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução na Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, no âmbito da audição realizada em 20 de março de 2019;
- Um conjunto de esclarecimentos sobre as questões que se podem colocar mais frequentemente a propósito do Acordo de Capitalização Contingente, publicado a 17 de junho de 2019, e que deu cumprimento ao compromisso do Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução, assumido na sua audição na Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, realizada a 20 de março de 2019;
- Informação sobre o processo de acompanhamento do Acordo de Capitalização Contingente, no que se refere a operações com ativos abrangidos por esse acordo, conforme entregue à Comissão de Orçamento e Finanças por ocasião da audição do Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução realizada a 16 de setembro de 2020.



6.2.2. Sobre a informação divulgada pelo Fundo de Resolução após o Relatório 7/2021

161. Já após a emissão das recomendações constantes do Relatório de Auditoria, o Fundo de Resolução publicou ainda, no seu website (www.fundoderesolucao.pt), a seguinte informação:

- No Relatório e Contas relativo a 2020, foi atualizada a informação sobre as perdas relacionadas com a medida de resolução aplicada ao BES e com a venda do Novo Banco, sendo indicado:
 - A reversão de parte da provisão constituída em 2019 a respeito do mecanismo de capitalização contingente, no montante de 1.984,4 milhares de euros, daí resultando que a perda relacionada com aquele mecanismo e reportada a 2019 foi, especificamente, de 1.035.015,6 milhares de euros;
 - O registo de uma perda adicional relativa ao mecanismo de capitalização contingente, respeitante ao ano de 2020, no montante de 429.012,6 milhares de euros;
 - A reversão das provisões constituídas em anos anteriores para responsabilidades decorrentes de contingências associadas a pedidos de compensação apresentados no âmbito do contrato de venda e de subscrição de ações do Novo Banco, no montante de 4.792,3 milhares de euros.
 - O valor total, atualizado, das perdas, para o Fundo de Resolução, relacionadas com a resolução do BES e com a resolução do BANIF, que passou a ascender a 8.311.140,3 milhares de euros, do qual são atribuíveis à resolução do BES, conforme a informação publicada pelo Fundo de Resolução, 7.971.685,0 milhares de euros.
- Ainda no Relatório e Contas relativo a 2020, foi publicada informação adicional sobre:
 - O modelo de governação aplicável à gestão dos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente (Caixa 1 do relatório), com prestação de informação sobre matérias concretas que mereceram a intervenção do Fundo de Resolução e sobre estatísticas relativas às pronúncias do Fundo de Resolução sobre operações que envolvam ativos abrangidos pelo Acordo;



- O apuramento do valor pago pelo Fundo de Resolução ao abrigo e nos termos do Acordo de Capitalização Contingente, relativamente ao ano de 2020, com prestação de informação sobre as deduções determinadas pelo Fundo de Resolução e sobre o financiamento do valor pago (Caixa 2 do relatório);
- A execução do Acordo de Capitalização Contingente até 31 de dezembro de 2020, com a divulgação de informação, para cada um dos anos de 2017, 2018, 2019 e 2020, sobre as perdas registadas na carteira de ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente (“Ativos CCA”), sobre a “insuficiência de capital”, sobre os valores pagos pelo Fundo de Resolução e sobre as matérias que o Fundo de Resolução entendeu que não eram suscetíveis de cobertura pelo mecanismo de capitalização contingente (Caixa 3 do relatório).

Nessa caixa de texto do relatório e contas, indica-se, muito especificamente, que:

- o As perdas registadas nos Ativos CCA até 31/12/2017 ascendiam a 2.091 milhões de euros;
- o As perdas registadas nos Ativos CCA até 31/12/2018 ascendiam a 2.661 milhões de euros;
- o As perdas registadas nos Ativos CCA até 31/12/2019 ascendiam a 3.615 milhões de euros;
- o As perdas registadas nos Ativos CCA até 31/12/2020 ascendiam a 4.367 milhões de euros;
- o O valor da “insuficiência de capital”, em 2017, ascendeu a 792 milhões de euros;
- o O valor da “insuficiência de capital”, em 2018, ascendeu a 1.149 milhões de euros;
- o O valor da “insuficiência de capital”, em 2019, ascendeu a 1.037 milhões de euros, da qual o Fundo de Resolução pagou 1.035 milhões de euros;
- o O valor da “insuficiência de capital”, em 2020, ascendeu a 598 milhões de euros, da qual o Fundo de Resolução pagou 317 milhões de euros (montante a que viria a crescer, já em dezembro, o pagamento de 112 milhões de euros);



- o As perdas totais relacionadas com os ativos abrangidos pelo mecanismo de capitalização contingente até à data de reporte em causa ascenderam a 4.367 milhões de euros, das quais o Fundo de Resolução pagou 3.293 milhões de euros, havendo ainda, na altura, 112 milhões de euros que se encontravam em análise, perfazendo a soma destes dois últimos valores o total de 3.405 milhões de euros, o que correspondia a 78% do valor total das perdas.
- A cópia integral (salvo informação sujeita a dever de segredo) das deliberações da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução relativas aos pagamentos realizados ao Novo Banco em 2018, em 2019 e em 2020, nas quais são referidas as principais diligências realizadas em cada um desses pagamentos e os fatores que concorrem para o cálculo dos respetivos valores;
- Informação específica sobre o pagamento realizado ao Novo Banco em 2021, incluindo o valor das perdas registadas nos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente e o valor da insuficiência de capital (esta informação viria a integrar o Relatório e Contas relativo a 2020, como acima se referiu, mas foi publicada a 4 de junho de 2021, antes, portanto, da aprovação do Relatório e Contas).

162. Constata-se, portanto, que, não obstante ter sido sempre prática do Fundo de Resolução divulgar publicamente um grande manancial de informação sobre “o impacto da resolução do BES e da venda do Novo Banco” – sempre tendo em conta a concreta esfera de competências do Fundo de Resolução, como não poderia deixar de ser – durante o ano de 2021 foram ainda divulgados elementos adicionais, incluindo um maior detalhe sobre as perdas especificamente registadas nos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente e sobre a “insuficiência de capital”, em cada um dos anos de 2017 a 2020.

As divulgações realizadas pelo Fundo de Resolução foram sempre completas e rigorosas, dentro do âmbito das competências do Fundo de Resolução, quer quanto aos impactos já ocorridos, quer quanto aos impactos eventuais e aos riscos envolvidos, tendo o Fundo de Resolução, não apenas cumprido, mas até excedido as suas obrigações quanto à publicação de informação.



6.2.3. Sobre a imputação de responsabilidades pelas perdas

163. A informação que tem sido divulgada pelo Fundo de Resolução corresponde, no entendimento do Fundo de Resolução, àquela que o Fundo de Resolução tem competência para divulgar.

Nas respostas comunicadas pelo Fundo de Resolução ao Tribunal de Contas, nomeadamente no âmbito do exercício de contraditório à anterior auditoria, foi já referido que:

- No que se refere à recomendação sobre a prestação de informação sobre os resultados das ações desencadeadas para imputação das perdas verificadas no Banco Espírito Santo e no Novo Banco aos seus responsáveis, tais ações não se encontram no âmbito de competências do Fundo de Resolução;
- No que se refere à recomendação para que seja prestada informação sobre “o ciclo de responsabilização com o saldo das perdas que, neste âmbito, se encontrem por responsabilizar (imputar aos seus responsáveis) no final de cada período”, não se consegue interpretar o alcance de tal recomendação.

Analisada a apreciação constante do Relato de Auditoria não se pode senão reiterar aquelas observações.

164. Com efeito, é referido no Relato que (§275, §277 e §278):

- *“Não foi exigido ao NB que identificasse os responsáveis pelas perdas”;*
- *“Não foi exigido ao NB que identificasse os responsáveis pelos atos de gestão que originaram as perdas para as quais não identifique outros responsáveis”;*
- *“Importa, por isso, que o financiador público (FdR) exija ao NB a identificação dos responsáveis pelas perdas ou pelos atos de gestão que originaram as perdas para as quais o NB não identifique outros responsáveis. A exigência desta informação deveria, aliás, ter sido a primeira iniciativa do FdR nesta matéria.”*
- *“Como reportado no Caso Prático 3, a perda de valor da seguradora, desde a sua integração no GNB, resultou de atos e omissões das entidades responsáveis pela definição estratégica da seguradora e pela realização desse processo de venda (Governo, BdP, FdR e gestores do GNB), designadamente por indefinição quanto ao futuro da seguradora, morosidade da realização dos processos de venda do NB e da*



GNB Vida, indefinição dos planos de negócios da seguradora, existência de falhas de mercado que não foram minimizadas e negociação de um mecanismo de ajustamento do preço que, num primeiro momento, conduziu à redução do preço para 81 milhões de euros.”

Sucedem que a identificação da origem das perdas que são registadas nos balanços das instituições de crédito e, portanto, a identificação dos seus responsáveis, não se insere no âmbito das competências legais (nem contratuais) do Fundo de Resolução, não gozando o Fundo de Resolução de qualquer prerrogativa de ordem inspetiva ou de supervisão que tenha em vista a obtenção dessa informação.

A identificação de responsáveis pelas perdas envolve, aliás, um julgamento sobre os atos praticados a respeito dos ativos em causa, o qual, na maioria dos casos, só pode ser feito pelos tribunais. É sabido, aliás, que, em matéria de responsabilidades pelas perdas registadas pelo BES e pelo Novo Banco, há hoje matéria alvo de apreciação criminal.

Nessa medida, o Fundo de Resolução não tem competência legal (nem contratual) para determinar se os responsáveis pelas perdas são os “clientes, gestão do BES, gestão do NB, FdR ou outro”. O Fundo de Resolução também não pode, portanto, divulgar informação de que não dispõe, nem tem competência para obter.

O exemplo oferecido no Relato a este respeito (as responsabilidades que o Relato atribui pelas perdas relacionadas com a companhia de seguros GNB Vida, com base num entendimento da auditoria) evidencia, aliás, a inadequação da recomendação, porque demonstra a falibilidade e a subjetividade inerente à imputação de responsabilidades, que, também por isso, é matéria que só pode ser apreciada noutras sedes.

165. Isto não significa que as matérias relacionadas com a identificação da origem das perdas registadas pelas instituições de crédito não tenham um espaço normativo próprio, sendo essencial atentar na legislação específica sobre esta matéria e que indicou os intervenientes considerados mais adequados para efeitos desse processo – não tendo sido atribuída, nesse quadro, qualquer função ou intervenção do Fundo de Resolução.

A este propósito, importa, pois, recordar que o legislador criou um regime jurídico próprio para efeitos de transparência da informação relativa à concessão de créditos de valor elevado e reforço do controlo parlamentar no acesso a informação bancária e de supervisão.



Trata-se da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, que estabelece, precisamente (destaque adicionado), *“deveres de transparência e escrutínio a que ficam sujeitas as operações de capitalização, resolução, nacionalização ou liquidação de instituições de crédito com recurso, direto ou indireto, a fundos públicos”* (cfr. artigo 1.º, n.º 2 da Lei).

Aquela Lei da Assembleia da República estabelece um mecanismo específico de reporte de informação e de publicação de informação sobre operações que envolvam fundos públicos e, ainda, um procedimento específico de auditoria independente aos atos de gestão.

Assim, no seu artigo 4.º, sob a epígrafe “transparência sobre operações de capitalização de instituições de crédito com recurso a fundos públicos” aquela Lei determina que:

- *“No prazo de 30 dias após a data da tomada da medida ou decisão que determine a aplicação ou disponibilização direta ou indireta de fundos públicos em instituição de crédito abrangida, o Governo manda realizar uma auditoria especial por entidade independente, por si designada sob proposta do Banco de Portugal, a expensas da instituição auditada e que abranja:*
 - a) Operações de crédito, incluindo concessão, garantias, reestruturação ou perdão de dívida, dações em cumprimento ou execução de garantias, venda de carteiras de crédito ou transferência para fundos de reestruturação;*
 - b) Decisões de investimento, expansão ou desinvestimento realizadas em Portugal ou no estrangeiro;*
 - c) Decisões de aquisição e alienação de ativos.”* (cfr. artigo 4.º, n.º 2).

Ao momento, e desde a entrada em vigor da mencionada Lei, foram já concluídas três auditorias especiais, uma motivada pelo pagamento efetuado pelo Fundo de Resolução ao Novo Banco, em 2019 (e que foi concluída em 31 de agosto de 2020), a outra na decorrência do pagamento efetuado pelo Fundo de Resolução ao Novo Banco, em 2020 (e que foi concluída em 31 de março de 2021), e a terceira na decorrência do pagamento efetuado pelo Fundo de Resolução ao Novo Banco, em 2021 (e que foi concluída em 31 de março de 2022). Os relatórios das auditorias entretanto concluídas são do conhecimento do Tribunal de Contas e foram pelos meios próprios, entregues também ao Governo e à Assembleia da República.

Adicionalmente, em matéria de transparência e divulgação de informação, aquela Lei determina ainda os seguintes deveres (todos têm vindo a ser cumpridos escrupulosamente no contexto dos pagamentos efetuados ao Novo Banco, desde a sua entrada em vigor):



- “Nos prazos previstos nos artigos 5.º e 6.º, o Banco de Portugal publica, no respetivo sítio da Internet, um relatório com o resumo sob a forma agregada e anonimizada da informação relevante relativa às grandes posições financeiras” (cfr. artigo 4.º, n.º 3);
- “O Banco de Portugal recolhe a informação relevante [conforme definida na Lei] junto das entidades pertinentes, incluindo as instituições de crédito abrangidas, instituições resolvidas, instituições de transição, veículos de gestão de ativos e entidades adquirentes de ativos correspondentes a grandes posições financeiras” (cfr. artigo 5.º, n.º 1);
- “O Banco de Portugal entrega à Assembleia da República a informação relevante no prazo de 120 dias corridos da data da tomada da medida ou decisão que determine a aplicação ou disponibilização direta ou indireta de fundos públicos em instituição de crédito abrangida” (cfr. artigo 5.º, n.º 2).

166. Ou seja, por Lei da Assembleia da República foi já determinada qual a “informação relevante” (cfr. assim definida na Lei) para efeitos de cumprimento de princípios de “transparência e escrutínio a que ficam sujeitas as operações de resolução de instituições de crédito com recurso, direto ou indireto, a fundos públicos”, tendo sido também definido o procedimento considerado necessário e mais adequado à divulgação dessa informação e ao seu reporte, bem como à análise dos atos de gestão que poderão ter conduzido à necessidade de financiamento público.

Sublinha-se, portanto, que, o parâmetro da transparência a aplicar em operações de capitalização de instituições de crédito com recurso a fundos públicos é aquele que a Assembleia da República definiu pela Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro.

A Lei não atribui qualquer competência ao Fundo de Resolução, o que reflete o reconhecimento do legislador de que não compete ao mecanismo de financiamento da resolução desenvolver as diligências que a Lei considera necessárias e adequadas para efeitos de transparência e escrutínio a que ficam sujeitas as operações que envolvem o recurso, direto ou indireto, a fundos públicos.



6.3. A RECOMENDAÇÃO QUANTO À INDEPENDÊNCIA DAS AÇÕES ENTRE O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO BANCO DE PORTUGAL E A COMISSÃO DIRETIVA DO FUNDO DE RESOLUÇÃO

167. No que se refere à Recomendação para que seja assegurada a segregação institucional entre o Conselho de Administração do Banco de Portugal (na sua qualidade de *“responsável pela seleção da Compradora de 75% do capital social do Novo Banco”*) e a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução, o Fundo de Resolução reitera que **resulta de imperativo legal o facto de a Presidência da sua Comissão Diretiva ser assegurada por um membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal.**

Com efeito, nos termos do disposto no artigo 153.º-E, n.º 1, alínea a), do RGICSF, a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução é composta por três membros, um dos quais é necessariamente um membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal, designado por este último. A mesma norma prevê ainda que o membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal acabado de referir, designado para integrar a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução, presida a este órgão.

Estas disposições legais, que são imperativas e se impõem a todas as entidades envolvidas, têm sido cumpridas pelo Fundo de Resolução nos seus exatos termos desde a criação do Fundo.

168. Importa assinalar ainda que, não obstante o elemento de conexão orgânica estabelecido na lei, o Conselho de Administração do Banco de Portugal e a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução atuam, no exercício das respetivas competências, com independência decisória, na estrita medida em que a lei o determina.

Cada um destes órgãos – de composição colegial – possui os seus procedimentos deliberativos próprios, pelos quais são responsáveis os titulares dos cargos respetivos. As relações entre o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução desenvolvem-se no quadro desta autonomia paritária e recíproca, sem prejuízo, naturalmente, dos atos de comunicação e de informação exigidos pelo exercício das suas competências próprias.



169. Importa também sublinhar que, quando atuou como “responsável pela seleção da Compradora de 75% do capital social do Novo Banco”, o Banco de Portugal atuou na sua qualidade de autoridade de resolução e os atos praticados foram aqueles que a lei inscreve no âmbito das suas competências próprias como autoridade nacional de resolução. As deliberações tomadas nesse processo de seleção foram independentes de qualquer entidade ou interesse externos, conforme, aliás, já reiteradamente confirmado por via judicial.

Acresce que entre as deliberações adotadas pelo Conselho de Administração do Banco de Portugal, na sua qualidade de autoridade de resolução, e nomeadamente quanto à seleção da compradora do Novo Banco, e as deliberações tomadas pela Comissão Diretiva do Fundo de Resolução na execução dos contratos não se vislumbra qualquer conflito de interesses: entre a decisão de proceder à celebração dos contratos de venda e a execução dos mesmos contratos não há, nem neste caso, nem por via de regra, qualquer incompatibilidade e é até usual que a execução de contratos de venda seja assegurada pelas mesmas entidades que procedem à venda.

A realidade é que o Tribunal de Contas também não apresenta os fundamentos com base nos quais entende que o alegado risco de conflito de interesses ou de complacência pode existir e, no Relato, até parece estar a existir confusão (cfr. § 284, que alude ao Relatório 12/2020) entre: por um lado, a questão da eventual segregação entre a autoridade de resolução e o mecanismo de financiamento de resolução (que é a questão a que alude a Recomendação em análise); e, por outro lado, a questão da eventual segregação de funções no seio do Banco de Portugal, entre a função de resolução e as demais funções desempenhadas pelo Banco de Portugal.

São efetivamente, planos distintos.

170. Acresce que a adoção de medidas que, para efeitos da recomendada segregação de funções, estabelecessem uma total segregação institucional entre o Conselho de Administração do Banco de Portugal e a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução não seria possível sem uma clara violação das acima mencionadas disposições do artigo 153.º-E do RGICSF.

O Fundo de Resolução reitera que, a ser entendido da forma que se apresenta na Recomendação em apreço, o requisito de segregação entre a autoridade de resolução e o órgão diretivo do mecanismo de financiamento de resolução, não só contrariaria, no entender do Fundo de Resolução, o disposto no atual regime jurídico vigente em Portugal como se afigura não encontrar sustentação no direito da União Europeia em vigor em matéria de resolução bancária.



Pelo contrário, nos termos do disposto no artigo 100.º, n.º 5, da Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, (“BRRD”), e salvo quando autorizado nos termos do n.º 6 do mesmo artigo, cada Estado-Membro está obrigado a criar os seus mecanismos nacionais de financiamento através de um fundo, cuja utilização é desencadeada, precisamente, pela sua autoridade de resolução.

Por sua vez, o Regulamento (UE) N.º 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014, (“Regulamento do Mecanismo Único de Resolução”) criou um mecanismo único de resolução no espaço da União Bancária, que integra um Fundo Único de Resolução (que não tem sequer personalidade jurídica autónoma), detido e controlado, precisamente, pela autoridade de resolução (no caso, o Conselho Único de Resolução).

Em conclusão, o Fundo de Resolução considera que, não tendo, por certo, o legislador nacional pretendido comprometer o exercício independente de funções pela Comissão Diretiva do Fundo de Resolução face ao Conselho de Administração do Banco de Portugal, tem atendido, enquanto mecanismo de financiamento de resolução e no quadro legal vigente, à materialidade subjacente à Recomendação vertida no parágrafo 278 do Relatório de Auditoria.

171. Mas importa ainda refutar a seguinte observação do Relato de Auditoria: diz-se no Relato que “[a] necessidade de segregação de funções entre o Conselho de Administração do Banco de Portugal e a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução acentuou-se desde março de 2021, quando a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução passou a funcionar apenas com dois dos três membros que a deveriam constituir: o do Conselho de Administração do Banco de Portugal e o designado pelo Ministro das Finanças, o que, considerando o voto de qualidade, fez a tomada de decisão passar a depender exclusivamente do membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal, o qual, nessa qualidade, participou nas decisões sobre a escolha da compradora de 75% do capital social do NB”.

Ora, sendo correto, em abstrato, que a tomada de decisão na Comissão Diretiva do Fundo de Resolução poderia ter passado a fazer-se apenas com o voto do seu Presidente (e que, nos termos da lei, insiste-se, é membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal), **não ocorreu, em concreto, nenhuma situação em que isso tivesse sucedido e em que tivesse sido necessário ao Presidente da Comissão Diretiva utilizar o seu voto de qualidade.**



172. Já quanto ao facto de a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução ter passado a funcionar com apenas dois membros, a partir de março de 2021, importa reconhecer que o funcionamento da Comissão Diretiva com a plenitude dos seus membros é, efetivamente, importante e que, por essa razão, têm sido desenvolvidos esforços no sentido do preenchimento da vaga existente. Esses esforços têm encontrado dificuldades concretas, a que não será alheio o facto de se tratar de uma função que não é remunerada, tal como não são as dos restantes membros da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução. Assim, no projeto que apresentou quanto ao “Código da Atividade Bancária”, o Banco de Portugal já integrou propostas que também concorrem para que sejam mais facilmente ultrapassadas as dificuldades práticas que se colocam na nomeação de membros para a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução.

173. De todo o modo, deve salientar-se que as deliberações da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução – mesmo depois de esse órgão ter passado a funcionar com apenas dois membros – têm sido sempre decisões colegiais, adotadas com o voto unânime dos dois membros que compõem a Comissão Diretiva.

A formulação utilizada no Relato pode sugerir que as decisões passaram a ser tomadas exclusivamente pelo Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução, o que não tem, portanto, qualquer correspondência com a realidade.

6.4. A RECOMENDAÇÃO QUANTO À INDEPENDÊNCIA DAS AÇÕES ENTRE O AUDITOR DO FUNDO DE RESOLUÇÃO E O DO NOVO BANCO E QUANTO AO AGENTE DE VERIFICAÇÃO

174. O Relato de Auditoria confirma que o Fundo de Resolução já acolheu a Recomendação que incidia sobre o facto de o seu auditor ser a mesma entidade que exercia as funções de revisor oficial de contas do Novo Banco.



175. Já quanto à Recomendação para que fosse sanado o alegado risco de conflito de interesses decorrente de o Agente de Verificação ter prestado serviços de assessoria ao Ministério das Finanças, assinala-se que a empresa em causa (a Oliver Wyman) já cessou funções como Agente de Verificação. Nesse sentido, ainda que não tenha sido ainda selecionada a entidade que substituirá a Oliver Wyman naquela função, considera-se que o risco que o Tribunal de Contas considerou existir já se encontra materialmente sanado e que existe base para ser desde já considerado que a Recomendação se encontra, pelo menos, parcialmente acolhida.

O Fundo de Resolução encontra-se a diligenciar, em todo o caso, para que a Recomendação seja plenamente acolhida em breve.

176. A respeito das Recomendações do Relatório 7/2021, o Fundo de Resolução considera ainda importante assinalar o seguinte:

- a) A mencionada auditoria do Tribunal de Contas foi realizada por solicitação da Assembleia da República (cfr. “Termos de Referência” e o “Sumário” do Relatório de Auditoria, no qual se lê que: *“Solicitada pela Assembleia da República, a auditoria reporta-se ao processo de financiamento público do Novo Banco pelo Fundo de Resolução e visa avaliar se esse financiamento salvaguarda o interesse público”*).
- b) O Relatório de Auditoria 7/2021 foi um dos elementos que integraram o exame realizado pela Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar às perdas registadas pelo Novo Banco e imputadas ao Fundo de Resolução (“CPI”) (a integração do Relatório de Auditoria nos trabalhos da CPI é especificamente mencionada no Relatório Final daquela Comissão Parlamentar).
- c) A CPI foi constituída pela Assembleia da República (cfr. Resolução da Assembleia da República n.º 90/2020) e o seu objeto integra, nomeadamente, a avaliação da *“atuação do Governo, do Banco de Portugal, do Fundo de Resolução e da Comissão de Acompanhamento enquanto decisores públicos e mecanismos responsáveis pela fiscalização da gestão do Novo Banco”* e a avaliação da *“atuação dos Governos, Banco de Portugal, Fundo de Resolução e Comissão de Acompanhamento no quadro da defesa do interesse público”*.
- d) A avaliação da atuação do Fundo de Resolução, entre outros, enquanto um dos decisores públicos responsáveis pela fiscalização da gestão do Novo Banco, no quadro da defesa do interesse público, foi, por isso, realizada pela Assembleia da República, órgão que havia solicitado a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas, em momento



superveniente ao Relatório de Auditoria, tendo tido em conta esse Relatório de Auditoria.

- e) A Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar às perdas registadas pelo Novo Banco e imputadas ao Fundo de Resolução, órgão que a Assembleia da República considerou apto a avaliar a atuação do Fundo de Resolução, entre outros decisores públicos, analisou e integrou as recomendações do Relatório de Auditoria e produziu também as suas próprias recomendações;
- f) As recomendações emitidas pela Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar às perdas registadas pelo Novo Banco e imputadas ao Fundo de Resolução reproduzem, aliás, algumas das recomendações constantes do Relatório de Auditoria, nomeadamente, no que toca ao Fundo de Resolução, a recomendação para que sejam cessadas as situações verificadas quanto ao auditor do Fundo de Resolução, do Novo Banco e da Nani Holdings, assim como quanto à empresa contratada para Agente Verificador;
- g) As recomendações emitidas pela Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar às perdas registadas pelo Novo Banco e imputadas ao Fundo de Resolução, reproduzem certas recomendações constantes do Relatório de Auditoria, mas não reproduzem outras.
- h) As recomendações emitidas pela Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar que reproduzem as Recomendações constantes do Relatório de Auditoria 7/2021 são, precisamente, aquelas que já se encontram acolhidas ou em vias de o ser. As recomendações do Relatório 7/2021 que não se encontram reproduzidas nas recomendações emitidas pela Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar são as Recomendações constantes do parágrafo 276 (sobre a demonstração do valor a pagar) e do parágrafo 277 (sobre a imputação de responsabilidades por parte do Fundo de Resolução).



7. OUTRAS IMPRECIÇÕES DO RELATO DE AUDITORIA

§ 1 a 39 – “Enquadramento”

§ 3, nota de rodapé 2: “Em 21/04/2021, a notificação [do FdR ao Estado ao abrigo do Acordo Quadro] tinha por objeto o pedido de pagamento referente ao exercício de 2020, não obstante o Comunicado do Ministro de Estado e das Finanças, em 12/10/2020, sobre a proposta de lei do Orçamento do Estado para 2021, ter reportado que não estava previsto qualquer empréstimo do Estado ao FdR.”

178. A notificação do Fundo de Resolução teve como objetivo dar cumprimento a uma obrigação contratual enquanto não estivesse assegurado em definitivo o financiamento do Fundo de Resolução em termos que dispensassem o recurso ao financiamento por parte do Estado. Não existe qualquer contradição entre esta diligência prudente e proactiva do Fundo de Resolução e os comunicados feitos em 2020 e 2021 a informar que não estava previsto um empréstimo do Estado. A realidade comprova, aliás, que não foi concedido qualquer empréstimo do Estado em 2021.

A referência ao Comunicado do Ministério das Finanças parece ter a intenção de sugerir que houve uma contradição, mas isso não tem correspondência com a realidade dos factos, logo sugere-se que essa referência seja eliminada.

§ 3: (...)“Nos termos da cláusula 3.1 do Acordo Quadro, o FdR reportou (i) o montante pedido pelo NB, (ii) os trabalhos em curso para determinar se 160 milhões de euros de certos impactos nas contas do NB estavam abrangidos pelo ACC, (iii) a data previsível do pagamento em 07/05/2021 e (iv) a insuficiência dos seus recursos financeiros para o efeito”.

179. Importa clarificar, por uma questão de rigor, que a carta do Fundo de Resolução mencionava que a data previsível de pagamento seria 07/05/2021 “assim que estejam cumpridas as condições necessárias à realização de tal pagamento, incluindo a realização dos necessários procedimentos de verificação”; ou seja, o Fundo de Resolução sempre entendeu



que o período dos 30 dias apenas é aferido a partir do momento em que estejam verificadas as condições para esse pagamento e que inclui a conclusão dos procedimentos de verificação por parte do Agente de Verificação e a emissão do respetivo relatório.

§ 32: (...) “Das perdas (imparidades e outras), acrescidas do custo de financiamento da carteira (376 milhões), de outros custos (1,5 milhões) e do LME Shortfall (60 milhões), e deduzidas dos pagamentos do FdR em 24/05/2018 (792 milhões), 06/05/2019 (1.149 milhões) e 06/05/2020 (1.035 milhões), resultavam perdas líquidas acumuladas, entre 1.365 e 1.391 milhões, superiores aos 598 milhões de défice de capital (pelo rácio aplicável ser de 9,59% quando, nos termos do ACC, deveria ser de 12%).” [Destacado nosso]

180. Importa clarificar, para que não restem quaisquer dúvidas, que o rácio de 9,59% acima mencionado seria o rácio de capital CET1 que o Novo Banco apresentaria, com referência ao exercício de 2020, previamente ao pagamento de qualquer valor adicional por parte do Fundo de Resolução, com referência àquela data, conforme está claramente demonstrado no respetivo relatório do Agente de Verificação, a que o Tribunal de Contas teve acesso. Esse não seria o rácio CET1 regulamentar aplicável ao Novo Banco, nem aquele que decorre do Acordo de Capitalização e conforme se refere era de 12%.

“Figura 1 – A aplicação do Mecanismo de Capital Contingente”

181. Na figura é apresentado o número correspondente à diferença, em cada ano, entre o “Défice de capital” e o montante das perdas registadas em cada período.

Porém, esse número só é apresentado para os anos de 2018, 2019 e 2020. Está em falta a apresentação desse número nas colunas relativas ao ano de 2017.

§ 33: “Em 22/02/2022, o NB disponibiliza ao FdR a versão preliminar das suas demonstrações financeiras relativas ao exercício de 2021, (...)” [Destacado nosso]

182. Conforme foi oportunamente clarificado e demonstrado à equipa de auditoria, por mensagem de correio eletrónico de 21 de março de 2022, as contas preliminares do Novo Banco



com referência ao exercício de 2021 foram enviadas ao Fundo de Resolução em 31/01/2021 e posteriormente disponibilizadas na plataforma de partilha de documentos a 03/02/2022, e não a 22/02/2022.

§ 57 a 75 – “Financiamento público próximo do previsto”

§ 60: “Até 31/12/2021, o valor pago pelo FdR ao NB, ao abrigo do ACC, referente aos exercícios de 2017 a 2020, ascende a 3,4 mil milhões de euros e já ultrapassa o estimado no cenário base da CE, além de estarem em litígio mais 327 milhões de euros, que o NB quer receber e o FdR não quer pagar.”

183. Importa clarificar que efetivamente o valor agregado dos pagamentos efetuados pelo Fundo de Resolução, nos termos e ao abrigo do CCA ultrapassa marginalmente os valores estimados no cenário base da Comissão Europeia, mas se considerado o benefício previsível decorrente do acordo celebrado em maio de 2021, a respeito de um concreto devedor do Novo Banco, a que se faz referência anteriormente, o valor final deverá ser próximo, ou mesmo ficar abaixo, do valor estimado no cenário base da Comissão Europeia.

Em qualquer caso, importa sublinhar, acima de tudo, que o valor pago pelo Fundo de Resolução está muito aquém das estimativas da Comissão Europeia em cenário adverso, não obstante a adversidade do contexto em que o acordo foi executado, atento: o agravamento das exigências em matéria de redução de NPLs (que o Relato do Tribunal de Contas confirma); a persistência e agravamento do quadro de taxas de juro negativas; os impactos económicos da pandemia e agora o início do conflito na Europa com a invasão da Ucrânia pela Federação Russa.

184. Por último, importa corrigir a expressão utilizada no Relato de Auditoria, de que “o FdR não quer pagar”. Como se compreende, não se trata de o Fundo de Resolução querer, ou não, pagar; trata-se de ser entendido pelo Fundo de Resolução que os montantes em causa não são devidos, à luz da adequada execução do contrato.



§ 76 a 88 – “Financiamento público mesmo com resultados positivos”

Prévio § 76: “Obter resultados líquidos positivos não implica que o NB detenha o nível mínimo de fundos próprios estabelecido pelo ACC para não ser acionado o mecanismo de capitalização contingente”.

185. O funcionamento do mecanismo de capitalização contingente – e nomeadamente o facto de o pagamento se encontrar condicionado pela existência de necessidades de capital – sempre foi, pelo Fundo de Resolução, adequadamente explicitado, conforme consta dos Relatórios e Contas do Fundo de Resolução, dos diversos comunicados efetuados pelo Fundo de Resolução a esse respeito e da abundante informação que foi partilhada com o Tribunal de Contas, entre outras entidades.

Em todo o caso, importa assinalar que, na realidade, o Fundo de Resolução considera que nenhum valor é devido relativamente ao exercício de 2021, o ano em que o Novo Banco apresentou, pela primeira vez, resultados positivos.

§ 123 a 136 – “Transferência de riscos para o Fundo de Resolução”

§ 125: “Os riscos [das decisões dos órgãos de gestão sobre políticas contabilísticas] são transferidos para o FdR, que os imputa, como é sabido, para os contribuintes (quando recorre a empréstimos do Estado) e para os clientes das instituições financeiras, cujas comissões pagas irão financiar as contribuições para o FdR.”.

186. Não é o Fundo de Resolução que imputa riscos ou custos para os contribuintes ou para as instituições que o financiam. O modelo de financiamento do Fundo de Resolução, que consiste no pagamento de contribuições por parte do setor bancário e na obtenção de financiamento junto do Estado, quando necessário, encontra-se determinado na lei.



§ 152 a 173 – “Falhas no controlo da estratégia de redução de ativos não produtivos”

§ 153: *“As partes têm entendido estas cláusulas como limitadoras dos poderes do Fundo de Resolução, face à necessidade de cumprir os requisitos prudenciais de redução de ativos não produtivos (...)”.*

187. O condicionamento dos poderes do Fundo de Resolução face à necessidade de cumprimento de obrigações ou compromissos regulamentares não é matéria gerada pelo *entendimento* das partes.

A cláusula 13.3. do Acordo de Capitalização Contingente impõe expressamente ao Fundo de Resolução o dever de atuar “com razoabilidade” no exercício dos seus poderes quanto à gestão dos ativos e também estipula expressamente que o Novo Banco não fica obrigado a cumprir as indicações do Fundo de Resolução se isso contender, nomeadamente, com as suas obrigações ou compromissos regulamentares. Aliás, sobre a limitação dos poderes do Fundo de Resolução, o Relato reconhece-os, noutras passagens, não se compreendendo a utilização, neste parágrafo, da expressão “as partes têm entendido”, como se outra houvesse.

§ 174 a 185 – “Falhas de mercado por superar”

§ 175, Tabela 9: “Gera oligopólios”

188. Trata-se de um lapso: a palavra é oligopsónio, conforme consta, aliás, da publicação citada.

§ 175, Tabela 9: Fonte

189. Em rigor, a fonte da tabela é uma apresentação realizada, em 2021, por Reiner Martin, o qual, por sua vez, utiliza a tabela com base em artigo de John Fell, e outros, publicado no Financial Stability Review, do Banco Central Europeu.



§ 229 a 273 – “Demonstração e validação do valor a financiar”

§ 267: “A pertinência do recomendado fica patente quando, neste processo de pagamento, o FdR identifica um conjunto de questões sobre atos do NB, que o levaram a não pagar 169.298.939 euros do montante pedido pelo NB, revelando maior escrutínio sobre o montante a financiar do que o realizado em anos anteriores. (...)”.

190. Do facto de, com referência às contas de 2020, o Fundo de Resolução ter procedido a deduções ao valor pedido pelo Novo Banco de maior montante do que nos anos anteriores não decorre que foi revelado maior escrutínio.

O Fundo de Resolução manteve sempre um escrutínio cuidado e rigoroso na sua atuação e ficou demonstrado que também nos anos anteriores procedeu a deduções (do montante relativo a prémios), além de ter intervindo em 2019 a respeito dos impactos em capital relacionados com o regime transitório relativo à IFRS-9.

O facto de as deduções terem sido maiores com respeito às contas de 2020 significa apenas que houve mais matéria que o justificava, o que, aliás, pode ser entendido se se admitir que esse ano poderia ser, na análise do Novo Banco, o último ano em que ocorreria o acionamento do Fundo de Resolução. A expressão constante do Relato de Auditoria pode ser lida como justificativa da ação do Novo Banco no ano de 2020.

§ 309 a 318 – “Diluição da participação do Fundo de Resolução por prevenir”

§ 312: “Estatuindo o acordo celebrado entre o FdR, a Nani Holdings (NH) e o NB, a entrega à NH de ações suficientes para manter, com a emissão de novas ações a favor do Estado, 75% do capital social do NB, o exercício do direito potestativo de adquirir os direitos de conversão ao Estado recai apenas sobre o FdR”.

191. O facto de o Fundo de Resolução ter sido o único acionista do Novo Banco abrangido pelo direito de preferência relativamente ao exercício de 2015, nada tem que ver com o acordado no âmbito da operação de venda do NB, em concreto com a “Cláusula de anti-diluição” que é ali referenciada.

Com efeito, é o próprio REAID que determina que o exercício do direito potestativo de adquirir, ao Estado, os direitos de conversão apenas cabe aos acionistas à data da constituição dos



direitos de conversão atribuídos ao Estado (no caso, tratando-se do ano de 2015, apenas o Fundo de Resolução era acionista do Novo Banco).



8. SOBRE AS RECOMENDAÇÕES PRELIMINARES CONSTANTES DO RELATO DE AUDITORIA

192. O Fundo de Resolução reafirma o seu firme empenho em dar adequado acolhimento às Recomendações que lhe vierem a ser dirigidas pelo Tribunal de Contas, sempre no escrupuloso respeito pelo enquadramento legal e contratual que rege a sua atividade.

193. Nesse sentido, e com referência ao projeto de Recomendação contida no parágrafo 348, o Fundo de Resolução reafirma que, conforme procurou deixar demonstrado, não dispõe de competências, nem legais nem contratuais, para proceder à identificação dos responsáveis pelas perdas subjacentes aos eventuais valores a pagar e para proceder a ações de recuperação dessas perdas junto desses responsáveis, salvo na medida em que os mesmos sejam assim declarados em sede própria e, portanto, ao abrigo dos mecanismos judiciais apropriados.

194. Ainda a respeito da mesma Recomendação, o Fundo de Resolução sublinha que a natureza dos pagamentos realizados ao Novo Banco se encontra estipulada contratualmente, em conformidade com as deliberações do Banco de Portugal, na qualidade de autoridade de resolução, no âmbito da venda do Novo Banco, além de estar também definida no processo subjacente à autorização da Comissão Europeia àquela operação de venda. A hipotética reconfiguração da natureza desses pagamentos, que parece ser sugerida no projeto de recomendação contida no parágrafo 347 carece de competente base jurídica.

195. De resto, também quanto à mesma Recomendação do parágrafo 348 do Relato, é entendimento do Fundo de Resolução, como aqui se procurou demonstrar, que o controlo público se tem mostrado eficaz.



196. Quanto à Recomendação constante do parágrafo 349, o Fundo de Resolução assinala que não se inscreve no âmbito das suas atribuições a implementação de medidas que minimizem riscos decorrentes de falhas de mercado, pelo que se solicita maior clareza quanto ao alcance que se pretende dar a essa Recomendação e sua compatibilização com o quadro de competências atribuída ao Fundo de Resolução.

197. Quanto à Recomendação constante do parágrafo 350 – e sem prejuízo de competir ao Ministério das Finanças e ao Banco de Portugal, nos termos da lei, a designação do membro da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução que está em falta –, o Fundo de Resolução acompanha o juízo constante do Relato quanto à importância de ser assegurado que a Comissão Diretiva funciona com a plenitude dos seus três membros e assinala que têm sido desenvolvidos esforços no sentido do preenchimento da vaga existente, os quais têm encontrado dificuldades concretas, a que não será alheio o facto de se tratar de uma função que não é remunerada, tal como não são as dos restantes membros da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução. Assim, no projeto que apresentou quanto ao “Código da Atividade Bancária”, o Banco de Portugal já integrou propostas que também concorrem para que sejam mais facilmente ultrapassadas as dificuldades práticas que se colocam na nomeação de membros para a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução.

198. Quanto à Recomendação constante do parágrafo 351, o Fundo de Resolução considera que a sua atuação, conforme se procurou evidenciar na presente resposta, tem comprovado que exerce um controlo adequado, face ao quadro de direitos e de deveres a que está adstrito nos termos da lei e dos contratos. Aquela Recomendação, nos termos em que está formulada, parece não ter adequada base contratual. Não obstante, o Fundo de Resolução procurará, naturalmente, avaliar em que medida os termos contratuais vigentes podem permitir aprofundar os seus procedimentos de controlo, sempre sem prejuízo da eficácia que já tem sido revelada.

199. Quanto à Recomendação constante do parágrafo 352, o Fundo de Resolução considera ter deixado demonstrado que sempre tem orientado a sua pronúncia sobre os atos de gestão que envolvem ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente pelo cumprimento do princípio de minimização de perdas/maximização do valor dos ativos e que, nesse âmbito, tem



sempre ponderado as vias alternativas de recuperação e analisado os respetivos cenários alternativos.

200. No que se refere à Recomendação constante do parágrafo 353, o Fundo de Resolução não deixará de analisar a Recomendação que lhe vier a ser transmitida, mas solicita a melhor atenção do Tribunal de Contas para os esclarecimentos prestados no capítulo 5.9 da presente resposta, que, a seu ver, evidenciam que os riscos referidos nessa recomendação se encontram adequadamente minimizados. Acresce que deverá ser tida em atenção a limitada capacidade do Fundo de Resolução para formular exigências que a própria lei não impõe, nomeadamente a eventuais contrapartes do Novo Banco que sejam organismos de investimento coletivo ou entidades societárias.

201. Por fim, quanto à Recomendação contida no parágrafo 354, e não obstante a informação que foi veiculada à equipa de auditoria no decurso da auditoria, o Fundo de Resolução, apreciará, nos termos contratuais vigentes a que se encontra estritamente vinculado, o exercício de todos os seus direitos, como tem feito até ao momento, de forma escrupulosa, incluindo no que se refere aos 584.403,03 euros a que se faz referência no parágrafo 305 do Relato e a que se refere a Recomendação.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

**EXERCÍCIO DE CONTRADITÓRIO AO
RELATO DE AUDITORIA 2/2021 DO DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VII
DO TRIBUNAL DE CONTAS**

– RESPOSTA DO BANCO DE PORTUGAL –

SUMÁRIO

A auditoria do Tribunal de Contas tem por objeto *“a gestão do Novo Banco com financiamento público”*, incidindo, segundo os seus termos de referência, sobre as operações e demais atos de gestão do Novo Banco, S.A. (“Novo Banco”), ocorridos até 31/12/2020.

No entanto, a auditoria abrange, não apenas a gestão do Novo Banco propriamente dita (i.e. a condução dos negócios do banco e os atos praticados pelos órgãos do banco), como também a atuação das autoridades que tiveram participação na resolução do Banco Espírito Santo, S.A. (“Banco Espírito Santo” ou “BES”) (incluindo a venda do Novo Banco) e têm participação na execução dos acordos relativos à venda do Novo Banco, nomeadamente o Governo, o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução. Na realidade, a auditoria abrange sobretudo a atuação destas entidades, como se constata pelo facto de não ter sido dirigida nenhuma recomendação ao Novo Banco.

A pronúncia do Banco de Portugal tem por referência o papel que esta entidade tem desempenhado nesse âmbito e vem demonstrar que a sua atuação salvaguardou o interesse público, inclusive através da inequívoca minimização da utilização dos recursos do Fundo de Resolução.

A pronúncia do Banco de Portugal tem por referência, portanto, a sua própria atuação na qualidade de autoridade nacional de resolução e não *“a gestão do Novo Banco”* especificamente considerada.

Na sua pronúncia, o Banco de Portugal tem também por referência o conhecimento e acompanhamento quanto à atuação do Fundo de Resolução, o qual, nos termos da lei, funciona junto do Banco de Portugal (cfr. artigo 153.º-B, n.º 2, do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras – “RGICSF”) e com os recursos técnicos e administrativos que o Banco de Portugal lhe disponibiliza (cfr. artigo 153.º-P do RGICSF).



Acresce que, enquanto mecanismo de financiamento de medidas de resolução, o Fundo de Resolução tem por objeto estrito a prestação de apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução adotadas pelo Banco de Portugal, agindo por sua determinação e observando as funções que lhe são conferidas pela lei no âmbito da execução dessas medidas (cfr. artigo 153.º-C do RGICSF).

No que se refere, em particular, à atuação do Fundo de Resolução no quadro da execução dos contratos, foi também o Banco de Portugal, em conformidade com o referido artigo 153.º-C do RGICSF, que determinou ao Fundo de Resolução a celebração dos acordos de venda do Novo Banco e determinou ao Fundo de Resolução que praticasse os atos necessários à sua execução.

Atento o quadro jurídico que – como a lei impõe – conforma a atuação do Fundo de Resolução, a pronúncia do Banco de Portugal também tem por presente o quadro geral de atuação do Fundo de Resolução.

Na presente resposta, que dá sequência à resposta que já tinha apresentado no âmbito da auditoria concluída pelo Tribunal de Contas em abril de 2021, o Banco de Portugal apresenta várias e sólidas evidências de que o uso de recursos públicos foi minimizado – quer na resolução do BES, quer, especificamente no que respeita ao uso dos recursos do Fundo de Resolução, por efeito dos mecanismos contratuais acordados no âmbito da venda do Novo Banco e de um controlo público eficaz, em particular através da ação do Fundo de Resolução na execução dos acordos.

As evidências mais eloquentes são as seguintes:

- No que respeita especificamente à resolução, a Comissão Europeia – que, na altura, analisou, mediu e autorizou o auxílio de Estado prestado – concluiu que a resolução e a venda do Novo Banco, mesmo que fossem utilizados os 3.890 milhões de euros correspondentes ao limite máximo do Acordo de Capitalização Contingente, constituíam as medidas menos onerosas face às circunstâncias em que se apresentavam o BES e o Novo Banco.
- Até 31/12/2021, as perdas atribuídas à carteira de ativos abrangidos pelo âmbito do Acordo de Capitalização Contingente ascendem a 4.408 milhões de euros.
- Até ao momento, e com referência à mesma data, os valores pretendidos pelo Novo Banco ao abrigo daquele Acordo já ultrapassam o valor máximo contratual, de 3.890 milhões de euros.
- Porém, os pagamentos realizados pelo Fundo de Resolução totalizam 3.405 milhões de euros.
- O montante de cerca de mil milhões de euros de perdas que não resultaram em pagamentos pelo Fundo de Resolução é a expressão do funcionamento do mecanismo de capitalização contingente e da ação do Fundo de Resolução na execução do Acordo.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Mas ainda que esta seja a evidência mais impressiva e mais definitiva, ela está longe de ser a única demonstração empírica e solidamente fundamentada de que o uso de recursos públicos foi minimizado, na extensão máxima permitida pelas condições em que opera o Novo Banco e pelos contratos, tal como foram acordados para permitir a conclusão da venda do banco, em 2017 (e que – recorda-se – foi indispensável para preservar a estabilidade financeira, proteger a economia nacional e minimizar também o impacto nas finanças públicas da situação gravíssima em que o Banco Espírito Santo se encontrava, em 2014).

A presente resposta do Banco de Portugal aprofunda esta evidência, mas apresenta ainda outras mais, também tendo presentes os elementos que o Fundo de Resolução integrou na sua resposta.

Nas respostas do Banco de Portugal e do Fundo de Resolução demonstra-se, também – uma vez mais, com abundante e sólida evidência – que **a minimização do uso de recursos públicos foi alcançada através de um controlo eficaz por parte das autoridades públicas, e do Fundo de Resolução em particular.**

O Relato de Auditoria apresenta uma conclusão distinta (e que se entende ser preliminar): a de que não foi *“otimizado (minimizado) o recurso ao financiamento do Fundo de Resolução”*.

Porém, essa conclusão está prejudicada por um conjunto relevante de incorreções factuais, desconsideração de elementos de análise centrais, fragilidades metodológicas e imprecisões determinantes de exegese da informação disponibilizada. Apenas a título de exemplo, não pode deixar de se elencar os seguintes:

- A auditoria não apresenta uma análise numérica quanto à utilização dos recursos do Fundo de Resolução e nem considera os valores acima referidos quanto à execução do mecanismo de capitalização contingente, i.e. não tem em atenção os *resultados* da execução do contrato.
- A auditoria tem por referência um quadro de análise que não é diretamente aplicável ao contexto em que se desenrolou a gestão dos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente – por exemplo, quando classifica como fragilidades certas práticas que são generalizadamente utilizadas no mercado europeu, tais como a realização de processos de venda em carteiras com convite a um número muito alargado de investidores, mas sem um concurso público.
- A auditoria extrai conclusões em abstrato, sem atender às circunstâncias específicas em que se desenrolou a gestão dos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente – por exemplo, quando alega que teria sido possível uma redução “menos rápida” de ativos não produtivos, apesar de a própria auditoria reconhecer que aquela redução deu resposta a exigências regulatórias aplicáveis ao Novo Banco e de se constatar que a redução não foi ainda suficiente, cinco anos volvidos, para colocar o Novo Banco no patamar exigível em matéria de rácio de *Non Performing Assets* (“NPLs”);



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

sugerindo a auditoria que teria sido talvez mais vantajoso – mas sem o demonstrar – seguir-se uma estratégia de “wait and see”, como é classificada pelo Banco Central Europeu.

- A auditoria extrai conclusões sem adequada demonstração – por exemplo, quando sugere que a referida redução de ativos “menos rápida” seria “mais rentável”, mas sem a indicação de qualquer evidência ou indício que suporte essa afirmação. Note-se que, apesar de intuitivamente apelativa, esta observação contende com a realidade observável, dado que, a não ter concretizado a redução de ativos não produtivos que concretizou, o Novo Banco estaria exposto a obrigações de reforço de imparidades e aumento de requisitos prudenciais, por determinação do BCE, a custos mais elevados na emissão de dívida para cumprimento de exigências regulatórias e teria que prosseguir a redução daqueles ativos num quadro macroeconómico substancialmente mais adverso do que nos anos antecedentes.
- A auditoria extrai conclusões sem correspondência com a realidade dos factos – por exemplo, quando conclui que o mecanismo de capitalização contingente, “tem promovido” a prossecução de objetivos de redução de ativos não produtivos mais rápidos, não só não atendendo às referidas exigências regulatórias, mas também sem atender aos factos que indicam que a redução observada no Novo Banco se encontra alinhada com aquela que se observa no setor bancário nacional.

Acresce àquelas fragilidades, e com especial relevância, o facto de a análise quanto à minimização do uso de recursos públicos não ter por base nenhuma análise de alternativas.

Com efeito, na análise e nas considerações que tece sobre diferentes circunstâncias relevantes para a determinação do uso de recursos públicos – *maxime* a resolução do BES, a negociação dos termos contratuais da operação de venda do Novo Banco e a execução desses contratos – a auditoria não recorre, não desenvolve nem avalia criticamente, em momento algum, cenários alternativos, a fim de fundada e credivelmente concluir se houve ou não minimização do uso de recursos públicos.

Ora, para que se possa concluir se o recurso ao Fundo de Resolução foi, ou não, minimizado, não basta constatar que esse recurso ao Fundo de Resolução existiu.

A ocorrência de pagamentos por parte do Fundo de Resolução no montante global de 3.405 milhões de euros representa, indiscutivelmente, um impacto muito significativo para o Fundo de Resolução, para o sistema bancário nacional (que é, em última análise, a fonte de financiamento do Fundo de Resolução) e, por força do regime financeiro e orçamental aplicável, também para as finanças públicas.

Mas para que se conclua se esse impacto – que resulta de compromissos assumidos no âmbito do processo de resolução do Banco Espírito Santo – foi, ou não, minimizado é necessário analisar as circunstâncias em que o mesmo ocorre e, sobretudo, analisar e avaliar cenários alternativos



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

que permitam conhecer se aquele impacto poderia, de facto, à luz das circunstâncias aplicáveis, ter sido menor.

Porém, o Relato não apresenta ou quantifica qualquer cenário alternativo que, estando ao alcance do Banco de Portugal e do Fundo de Resolução (i.e. que tivesse base nos poderes atribuídos ao Banco de Portugal ou ao Fundo de Resolução pela lei e pelos contratos), minimizasse, adicionalmente, aqueles custos.

A partir da sua análise quanto à minimização do uso de recursos públicos (prejudicada pelos vícios acima resumidos), o Relato apresenta como corolário a conclusão de que não foi salvaguardado o interesse público.

Mas o *interesse público* a que se reporta o Relato de Auditoria é avaliado à luz de uma única finalidade: a minimização do recurso ao Fundo de Resolução.

Na verdade, na sua atuação, o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução estão obrigados – por imposição da lei – a atender e a acautelar todas as finalidades do regime de resolução, incluindo a preservação da estabilidade financeira, a continuidade da atividade do Novo Banco e o cumprimento das finalidades da sua venda, medido pelo retorno do Novo Banco à viabilidade.

A avaliação unidimensional que a auditoria prossegue quanto à salvaguarda do interesse público mostra-se, por isso, flagrantemente incompleta, dado que o interesse público que as autoridades públicas estão obrigadas, pela lei, a salvaguardar não é medido apenas (e ainda que essa seja indiscutivelmente muito importante) pela finalidade de minimização do uso de recursos públicos.

A realidade é que o interesse público, apropriadamente avaliado nos termos em que a lei o define, incluindo (mas não só) quanto ao objetivo de minimização do uso de recursos públicos foi, como mais uma vez se demonstra na presente resposta, indiscutivelmente salvaguardado.

Por outro lado, a auditoria apresenta uma análise muito pertinente e globalmente correta sobre a influência das exigências regulatórias na redução de ativos improdutivos do Novo Banco e no reforço do registo de imparidades, a qual não é, porém, utilizada para extrair conclusões.

Também concluiu, corretamente, que o mecanismo de capitalização contingente continuou a ser, mesmo depois de 2020, *“determinante para o Novo Banco cumprir os rácios de fundos próprios totais”*.

E também veio confirmar que o Fundo de Resolução obtém – e sempre obteve – a confirmação, junto das entidades com competência legal para o efeito, do montante necessário para que os rácios de capital do Novo Banco se situem nos níveis acordados no contrato, e que é – nos termos do contrato – o montante a pagar pelo Fundo de Resolução. Desse ponto de vista,



entende o Banco de Portugal que o Relato traduz uma revisão da anterior observação do Tribunal de Contas quanto a esta matéria e reconfigura a recomendação constante do Relatório 7/2021 sobre a demonstração do cálculo do valor a pagar pelo Fundo de Resolução.

No que se refere às Recomendações que lhe são dirigidas, o Banco de Portugal reafirma o seu firme empenho em dar-lhes adequado acolhimento, sempre tendo em conta e em respeito, como não poderia deixar de ser, pelo seu concreto âmbito de competências legais e contratuais.



ÍNDICE

1. Sobre a salvaguarda do interesse público e a comprovação de que essa finalidade tem sido atingida pelo Banco de Portugal e pelo Fundo de Resolução	1
2. A minimização do recurso ao Fundo de Resolução e a comprovação de que também esse objetivo tem sido assegurado.....	9
3. A comprovação de que o controlo público tem sido objetivamente eficaz	21
3.1. Um dos resultados da ação do Fundo de Resolução: 485 milhões de euros ..	22
3.2. Outro dos resultados da ação das entidades públicas: a específica recuperação de um importante crédito do Novo Banco ⁽¹⁾	23
3.3. A questão da remuneração variável dos membros do Conselho de Administração Executivo	25
3.4. Outros (múltiplos e variados exemplos) do controlo público	25
3.5. O cuidado, o rigor e o escrutínio colocado pelas equipas do Fundo de Resolução na análise das operações que são submetidas ao Fundo para pronúncia, e que não parece ter sido objeto de análise na auditoria.....	26
3.6. As situações que na auditoria se considera que constituem falhas de controlo	28
4. A comprovação de que foi demonstrado o cálculo do valor a pagar, em cada ano, pelo Fundo de Resolução.....	34
5. Outros comentários relevantes	42
5.1. Sobre a alegação de que foram superadas as metas fixadas nos compromissos assumidos pelo Estado e a sugestão de que talvez tivesse sido possível uma redução mais lenta de ativos não produtivos	42
5.2. Sobre a alegação de que o Novo Banco operou com níveis de capital acima das exigências regulatórias	50
5.3. Sobre a avaliação e valorização contabilística dos ativos.....	52
5.4. Sobre a afirmação de que a resolução do BES tem origem na má qualidade dos ativos	60
5.5. Sobre o registo de provisões e de imparidades.....	63
5.6. A referência à hipótese de modificar o Acordo de Capitalização Contingente face à ocorrência de situações de força maior.....	68
5.7. O caso da não aplicação de contabilidade de cobertura.....	70
5.8. Sobre as perdas relativas à companhia de seguros GNB-Vida	73
5.9. Sobre as alegadas fragilidades em processos de venda de ativos	79



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

5.10. Sobre a hipotética ocorrência de transações com partes relacionadas com a Lone Star.....	84
5.11. Sobre os riscos emergentes do contencioso.....	86
5.12. Sobre as possíveis compensações ao abrigo do princípio de NCWO	88
5.13. Sobre o alegado conflito de interesses no exercício da função de Monitoring Trustee pela Mazars	92
6. O acolhimento das Recomendações constantes do Relatório 7/2021, de abril de 2021.....	94
6.1. Recomendação relativa à imputação de responsabilidades aos responsáveis pelas perdas.....	95
6.2. A recomendação quanto à independência das ações entre o Conselho de Administração do Banco de Portugal e a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução... ..	106
7. Outras imprecisões do Relato de Auditoria.....	112
8. Sobre as Recomendações preliminares constantes do Relato de Auditoria.....	117



1. SOBRE A SALVAGUARDA DO INTERESSE PÚBLICO E A COMPROVAÇÃO DE QUE ESSA FINALIDADE TEM SIDO ATINGIDA PELO BANCO DE PORTUGAL E PELO FUNDO DE RESOLUÇÃO

1. O Relato de Auditoria apresenta, como conclusão geral (e que se entende preliminar), a de que *“a gestão do Novo Banco com financiamento público não salvaguardou o interesse público, por não ter sido otimizado (minimizado) o recurso a esse financiamento, através da verificação das condições identificadas pelo Tribunal [de Contas]”*.

Para a correta interpretação do significado e do alcance desta conclusão, importa ter bem presente, em primeiro lugar, que **aquele juízo tem por referência uma definição muito específica de *interesse público* utilizada na auditoria.**

Conforme se encontra definido nos “Termos de Referência” da auditoria, **o *interesse público* corresponde, para este específico efeito** (cfr. parágrafo 50 do Relato¹), **à minimização do recurso a verbas do Fundo de Resolução e é avaliado através dos seguintes parâmetros:**

- “i) Adequada avaliação e valorização contabilística dos ativos [do Novo Banco].*
- ii) Adequado reconhecimento de perdas nos ativos, por imparidade.*
- iii) Venda de ativos sem prejudicar o balanço do banco (sem perdas).*
- iv) Inexistência de conflitos de interesses e de complacência.*
- v) Inexistência de práticas destinadas a acionar o mecanismo de capital contingente.*
- vi) Eficaz controlo público (incluindo acatar o recomendado pelo Tribunal de Contas).”*

Ou seja, o *interesse público* a que se reporta o Relato de Auditoria é avaliado de uma forma muito circunscrita e à luz de uma única finalidade, a minimização do recurso ao Fundo de Resolução. Nessa dimensão, o critério orientador distingue-se de forma clara da noção de interesse público utilizada na auditoria do Tribunal de Contas concluída em abril de 2021

¹ De acordo com os Termos de Referência (§50): *“Objetivo [da auditoria] – Avaliar se a gestão do Novo Banco com financiamento público salvaguarda o interesse público, o que, nos termos solicitados pela Assembleia da República, significa otimizar (minimizar) o recurso a esse financiamento (...)”*.



(Relatório de Auditoria 7/2021). Recorda-se que, nessa auditoria, o Tribunal de Contas utilizou uma definição mais abrangente de interesse público²⁾ e concluiu que *“o financiamento público do Novo Banco concorreu para a estabilidade do sistema financeiro, sobretudo por ter sido evitada a liquidação do banco e reduzido o risco sistémico”*.

Sucedede que, como se explica nos parágrafos seguintes, o *interesse público* que – nos termos da lei – compete ao Banco de Portugal e ao Fundo de Resolução acautelar e salvaguardar, abrange precisamente a estabilidade financeira e a proteção dos depositantes, objetivos de natureza pública, normativamente consagrados, que têm uma relevância para a nossa vida coletiva e para as contas públicas portuguesas que não se esgota na redutora (ainda que também muito relevante) finalidade de interesse público utilizada na presente auditoria. Na verdade, a lei impõe ao Banco de Portugal, na qualidade de autoridade de resolução, e ao Fundo de Resolução que, na sua atuação, atendam e acautelem as demais finalidades do regime da resolução bancária, com destaque para a preservação da estabilidade financeira e para a proteção dos depositantes. Limitar a definição de “interesse público” a uma única dimensão de um interesse (muito) mais vasto leva a auditoria a incorrer num risco de enviesamento que contradiz frontalmente todo o esforço coletivo que conduziu à criação e à aplicação do regime jurídico da resolução bancária.

2. Com efeito, não pode o Tribunal de Contas ignorar que:
 - i. **A auditoria inclui no seu âmbito os processos relacionados com os acordos relativos à venda do Novo Banco e, muito em especial, o Acordo de Capitalização Contingente.** Esse acordo constituiu parte integrante e indissociável da operação de venda do Novo Banco, sem o qual a mesma não se teria efetivado, quer por ser condição essencial da proposta apresentada pelo comprador, quer porque, sem o mecanismo de capitalização contingente, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia não teriam autorizado a operação, dado que esse mecanismo e a disponibilização de recursos públicos que o

²⁾ De acordo com os Termos de Referência constantes do Relatório de Auditoria 7/2021 (§69), o conceito de Interesse público utilizado pelo Tribunal de Contas nessa anterior auditoria não se circunscrevia à finalidade de minimização do impacto nas finanças públicas. O objetivo dessa anterior auditoria ficou assim definido: *“Objetivo [da auditoria] – Avaliar se o financiamento público do Novo Banco, ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, salvaguarda o interesse público, o que, neste contexto, significa: a) Concorrer para a estabilidade do sistema financeiro; b) Minimizar o impacto na sustentabilidade das finanças públicas; c) Financiar o valor apropriadamente demonstrado, verificado e validado.”*



mesmo consagra foram considerados indispensáveis para assegurar a adequada capitalização e a viabilidade do Novo Banco.

- ii. A conclusão da venda do Novo Banco integrou-se ainda no âmbito do processo de resolução do Banco Espírito Santo, S.A., deu cumprimento a um imperativo legal ⁽³⁾ e foi orientada – nos termos da lei – pelas finalidades que o regime de resolução bancária expressamente estipula.
- iii. **O Acordo de Capitalização Contingente e a disponibilização de uma verba de até 3.890 milhões de euros – como se encontra já demonstrado e é reconhecido também pelo Tribunal de Contas na sua auditoria ao financiamento público do Novo Banco ⁽⁴⁾ – foram essenciais, portanto, para que fossem atingidas as finalidades do regime da resolução bancária.**
- iv. O regime da resolução bancária define expressamente o conceito de interesse público para efeitos das decisões e das medidas adotadas ao abrigo daquele regime. **O interesse público a prosseguir é – segundo a lei – avaliado à luz do cumprimento das seguintes finalidades ⁽⁵⁾:**
 - i) Assegurar a continuidade da prestação dos serviços financeiros essenciais;
 - ii) Acautelar o risco sistémico e assegurar a estabilidade financeira;
 - iii) Salvaguardar os interesses dos contribuintes e do erário público, neste caso com vista a acautelar o dispêndio de recursos públicos decorrentes daquela que é a via alternativa à resolução para lidar com uma instituição de crédito insolvente ou em risco de ficar insolvente (i.e. a sua liquidação);
 - iv) Salvaguardar a confiança dos depositantes.

³ Recordar-se que, nos termos do disposto no n.º 12 do artigo 145.º-G do RGICSF, na sua redação em vigor à data da aplicação da medida de resolução ao BES: *“O banco de transição tem uma duração limitada a dois anos, prorrogável por períodos de um ano com base em fundadas razões de interesse público, nomeadamente se permanecerem riscos para a estabilidade financeira ou estiverem pendentes negociações com vista à alienação dos respetivos ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob a sua gestão, não podendo exceder a duração máxima de cinco anos.”*

⁴ Cfr. Relatório de Auditoria 7/2021: *“o financiamento público do Novo Banco concorreu para a estabilidade do sistema financeiro, sobretudo por ter sido evitada a liquidação do banco e reduzido o risco sistémico.”*

⁵ Na redação do artigo 145.º-A do RGICSF em vigor à data da aplicação da medida de resolução ao BES.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

3. Os critérios para avaliar a salvaguarda do interesse público no quadro da resolução do BES, da venda do Novo Banco e da execução dos acordos dessa venda estão expressamente consagrados na lei. No entanto, para efeitos da auditoria são utilizados critérios próprios, sem que se conheça a base jurídica em que se suporta essa específica delimitação do conceito de interesse público.

O *interesse público* a que se reporta o Relato de Auditoria é avaliado à luz de uma única finalidade: a minimização do recurso ao Fundo de Resolução. Esta avaliação unidimensional quanto à salvaguarda do interesse público mostra-se, por isso, **flagrantemente incompleta, dado que:**

- Ignora se o recurso ao Fundo de Resolução foi necessário para assegurar a continuidade da prestação dos serviços financeiros prestados pelo BES e, posteriormente, pelo Novo Banco.
- Ignora se o recurso ao Fundo de Resolução foi necessário para preservar a estabilidade financeira e acautelar o risco sistémico e para proteger a confiança dos depositantes.
- Ignora se o recurso ao Fundo de Resolução deu cumprimento adequado aos acordos de venda do Novo Banco e aos compromissos assumidos pelo Estado perante a Comissão Europeia e se permitiu, portanto, o retorno do Novo Banco à viabilidade e a sua adequada reestruturação.

Estas omissões prejudicam seriamente o exame realizado na auditoria porque o mesmo incide sobre a atuação do Banco de Portugal (na sua qualidade de autoridade de resolução) e do Fundo de Resolução, mas nesse exame ignora-se que a atuação destas duas entidades se faz em cumprimento das atribuições legais que lhes são conferidas pelo regime da resolução bancária.



4. De facto, na sua atuação, o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução estão obrigados a atender e a acautelar todas as finalidades do regime de resolução. O interesse público que orienta a ação do Banco de Portugal e a do Fundo de Resolução é medido, não apenas pelo objetivo de minimização do recurso ao Fundo de Resolução, mas também pelos demais objetivos normativos públicos que a ordem jurídica nacional e europeia consagram.

É, por isso, incompleto e parcelar um exame da atuação do Banco de Portugal e do Fundo de Resolução que ignora o contributo dessa atuação para a preservação da estabilidade financeira, para a continuidade da atividade do Novo Banco e para o cumprimento das finalidades da sua venda e dos compromissos internacionais da República, medidos pelo retorno do Novo Banco à viabilidade.

5. Do exposto, não resulta que o Banco de Portugal atribua menor importância ao objetivo de à “minimização do recurso ao Fundo de Resolução”, o qual, como se verá adiante, também foi plenamente atingido. Aliás, a minimização do recurso ao Fundo de Resolução, i.e. tanto quanto permitido pelas circunstâncias em que opera o Novo Banco, constitui a premissa subjacente ao mecanismo de capitalização contingente, conforme já foi atestado pela Comissão Europeia, a quem competiu autorizar (previamente, note-se) o apoio público em causa e confirmar que o mesmo correspondia ao mínimo necessário.

O que se pretende aqui destacar é, não só essa específica finalidade, como todas as finalidades primordiais que, em conjunto, concorrem para o interesse público. E a realidade é que essas finalidades primordiais foram atingidas:

- A resolução do BES evitou a sua liquidação desordenada, pelo que **não houve interrupção no papel desempenhado por essa entidade no financiamento da economia** portuguesa, em particular no setor das pequenas e médias empresas, onde este banco tinha um papel central. Esse papel foi assumido, de imediato, e sem perturbações, pelo Novo Banco.
- **A resolução do BES evitou a necessidade de reembolso de um valor de cerca de 14 mil milhões de euros de depósitos cobertos** constituídos junto dessa instituição e que teriam de ser reembolsados pelo Fundo de Garantia de Depósitos, num prazo de poucos dias. Ora, o Fundo de Garantia de Depósitos teria de ser financiado na quase totalidade daquele valor (que, sublinhe-se, excede em muito os montantes já despendidos pelo



Fundo de Resolução na resolução do BES e na venda do Novo Banco) pelo Estado Português.

- **A resolução do BES evitou ainda que o montante restante de depósitos** constituído junto da instituição (e não coberta pelo Fundo de Garantia de Depósitos), no valor de cerca de **20 mil milhões de euros, se tornasse subitamente indisponível**, e em grande parte irremediavelmente perdido. Os depósitos foram transferidos, de imediato, para o Novo Banco e nunca o seu acesso pelos respetivos titulares sofreu qualquer perturbação.
- **O Novo Banco continua a operar e a prestar os serviços financeiros que, enquanto instituição significativa em Portugal, são essenciais à atividade económica em Portugal.**
- Os objetivos e as metas inscritas nos compromissos assumidos pelo Estado perante a Comissão Europeia encontram-se em grande medida cumpridos, pelo que **o processo de reestruturação do Novo Banco e de retorno à viabilidade está em vias de ser concluído.**
- O Novo Banco foi dotado do capital que se tem mostrado necessário para dar cumprimento às exigências regulatórias a que está sujeito e que foi indispensável para lhe permitir operar a reestruturação necessária à conclusão bem-sucedida do processo de resolução do BES e ao cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pela República Portuguesa.
- **Foram, assim, criadas as condições para que o Novo Banco continue a operar de forma sustentada e que deixe de estar dependente do recurso a fundos públicos para a sua capitalização.**

A criação dessas condições incluiu a melhoria da qualidade do balanço do banco e a redução da exposição a ativos não produtivos, que foi conseguida de forma equilibrada, como se comprova pelo facto de, por um lado, ter sido alcançada uma redução assinalável (de um rácio de NPL de 30,5%, em dezembro de 2017, para 5,7% em dezembro de 2021), em linha com os objetivos estabelecidos pelas autoridades europeias, **mas, por outro lado, e quase cinco anos volvidos, não ter sido ainda atingido o nível de NPLs considerado adequado à luz dos padrões europeus e das exigências do Banco Central Europeu.**



- A criação dessas condições permitiu também reduzir muito substancialmente o risco de virem a ser necessários recursos públicos adicionais, nomeadamente pelo mecanismo de *capital backstop* previsto nos compromissos assumidos pelo Estado perante a Comissão Europeia.
- O recurso ao financiamento pelo Fundo de Resolução está em linha com aquelas que eram as melhores estimativas à data da conclusão da operação de venda do Novo Banco, não obstante o quadro significativamente mais adverso em que a atividade do Novo Banco foi desenvolvida, considerando o quadro prolongado de taxas de juro anormalmente baixas (que prejudica a rentabilidade e a capacidade de geração de capital) e o choque económico sem precedentes provocado pela pandemia da COVID-19. Ora, em cenário adverso, as projeções da Comissão Europeia anteviam até que ocorresse uma utilização integral do mecanismo de capitalização contingente e que fosse utilizado o mecanismo de *capital backstop*. Ambos os efeitos foram evitados.

Estes resultados demonstram como foi garantida a salvaguarda do interesse público, não só conforme definido na lei, mas demonstradamente com custos financeiros globais muito menores. Mas nenhum dos resultados descritos neste quadro mais abrangente de análise é relevado na auditoria, o que não pode deixar de ser apontado como elemento determinante da fragilidade e enviesamento do juízo que aí é feito quanto à salvaguarda do interesse público.

6. O interesse público, apropriadamente avaliado nos termos em que a lei o define, foi, como se demonstra, indiscutivelmente salvaguardado.

7. Mas a auditoria também avalia incorretamente o cumprimento da única finalidade sobre a qual incide o seu exame, i.e. a de minimização do uso de recursos públicos.

Mesmo num exercício incompleto e parcelar como aquele conduzido nesta auditoria, que pretenda analisar, única e exclusivamente, se foi minimizado, ou não, o recurso a fundos públicos, teria necessariamente de ser medido, quantificado e demonstrado o impacto financeiro de cenários alternativos: do cenário alternativo à resolução do Banco Espírito Santo, do cenário alternativo à venda do Novo Banco e do cenário alternativo à atuação que foi prosseguida pelos diferentes intervenientes na execução dos contratos da operação de venda.

Com efeito, para que se possa concluir se o recurso ao Fundo de Resolução foi minimizado, não basta constatar que esse recurso ao Fundo de Resolução existiu. Para que se conclua se esse



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

impacto foi, ou não, minimizado é necessário analisar as circunstâncias em que o mesmo ocorre e, sobretudo, analisar e avaliar cenários alternativos que permitam conhecer se aquele impacto poderia, de facto, à luz das circunstâncias aplicáveis, ter sido menor.

Essa metodologia não foi seguida na auditoria concluída em 2021 e não foi seguida na presente auditoria à gestão do Novo Banco com financiamento público.

Esta limitação das auditorias impossibilita que delas se extraia uma conclusão cabal acerca da utilização do mecanismo de capitalização contingente, que tenha em atenção a abrangência, a complexidade e os diferentes instrumentos de defesa do interesse público que estão presentes na sua definição. As salvaguardas contratuais; os múltiplos intervenientes, independentes e com níveis de atuação sobrepostos, instituídos para garantir múltiplos níveis de validação; a natureza nacional e europeia dos processos relevantes para a execução deste mecanismo; e as exigências regulatórias, de supervisão e financeiras que se colocaram ao país e ao Novo Banco, requerem uma análise de contrafactual com uma abrangência que não se encontra, nem na anterior, nem na presente auditoria.



2. A MINIMIZAÇÃO DO RECURSO AO FUNDO DE RESOLUÇÃO E A COMPROVAÇÃO DE QUE TAMBÉM ESSE OBJETIVO TEM SIDO ASSEGURADO

8. Como acima se deixa evidenciado, na auditoria faz-se uma avaliação unidimensional quanto à salvaguarda do interesse público porque essa avaliação é feita à luz de um único critério e finalidade. Essa avaliação é, por isso, flagrantemente incompleta, nos termos da lei, que manda avaliar o interesse público também em função de outras finalidades – que a auditoria desconsidera.

Mas, como acima já se adiantou, a auditoria também avalia incorretamente o cumprimento da única finalidade (que é, sem dúvida, de especial relevância) sobre a qual incide o seu exame, i.e. a de minimização do uso de recursos públicos.

Na realidade, o uso de recursos públicos foi minimizado, desde logo, com a decisão de aplicar uma medida de resolução ao BES (evitando a sua entrada em liquidação) e de assegurar a venda do Novo Banco.

Adicionalmente, em concreto sobre os recursos do Fundo de Resolução, a sua utilização tem sido efetivamente minimizada, quer por efeito dos mecanismos contratuais acordados no âmbito da venda do Novo Banco, quer, ainda, por efeito de um controlo público eficaz e da ação do Fundo de Resolução na execução dos acordos.

9. A auditoria conclui em sentido contrário, i.e. que não foi minimizado o recurso ao financiamento do Fundo de Resolução, mas essa conclusão está prejudicada pelos seguintes vícios de análise principais:

- a) Não é feita qualquer análise quantitativa e são até desconsiderados os valores relativos à execução contratual até à data (parágrafo 10, *infra*);
- b) O objetivo de minimização do recurso ao Fundo de Resolução deve ser aferido por comparação com os cenários alternativos, como, aliás, a auditoria recomenda noutra circunstância, mas não pratica (parágrafos 11 e 12, *infra*).



Com efeito, para que se possa concluir se o recurso ao Fundo de Resolução foi minimizado, não basta constatar que esse recurso ao Fundo de Resolução existiu.

A ocorrência de pagamentos por parte do Fundo de Resolução no montante global de 3.405 milhões de euros representa, indiscutivelmente, um impacto muito significativo para o Fundo de Resolução, para o sistema bancário nacional (que é, em última análise, a fonte de financiamento do Fundo de Resolução) e, por força do regime financeiro e orçamental aplicável, também para as finanças públicas. **Mas para que se conclua se esse impacto – que resulta de compromissos assumidos no âmbito do processo de resolução do Banco Espírito Santo – foi, ou não, minimizado é necessário analisar as circunstâncias em que o mesmo ocorre e, sobretudo, analisar e avaliar cenários alternativos que permitam conhecer se aquele impacto poderia, de facto, à luz das circunstâncias aplicáveis, ter sido menor.**

É também isso que se refere, nomeadamente, na declaração de voto da Senhora Juíza Conselheira, Dra. Ana Margarida Leal Furtado, de 29 de abril de 2021, a respeito da auditoria ao financiamento público do Novo Banco, em que esta mesma fragilidade ocorreu.

10. Se o exame conduzido na auditoria tivesse incluído também a análise quantitativa dos valores relativos à execução contratual, teria constatado o seguinte:

- i) Até 31/12/2021, as perdas atribuídas à carteira de ativos abrangidos pelo âmbito do Acordo de Capitalização Contingente ascendem a 4.408 milhões de euros ⁽⁶⁾.

O valor dos pagamentos realizados pelo Fundo de Resolução totaliza 3.405 milhões de euros, um valor cerca de mil milhões de euros inferior às perdas abrangidas pelo âmbito do Acordo e que corresponde a cerca de 77% do valor agregado dessas perdas (Gráfico 1).

Ou seja, **se não fossem os mecanismos previstos no contrato para a cobertura destas perdas** (i.e. se não tivesse sido criado o mecanismo de capitalização contingente e se os pagamentos pelo Fundo de Resolução não atendessem às necessidades de capital do Novo Banco, mas apenas às perdas registadas nos ativos ou se não tivesse sido previsto um limite máximo no mecanismo) **e se não fosse a ação do Fundo de Resolução na sua execução, forçoso é concluir que o**

⁶ Há uma parcela destas perdas relativamente à qual existem divergências entre o Fundo de Resolução e o Novo Banco quanto à sua classificação como perdas abrangidas pelo mecanismo de capitalização contingente, mas essa parcela (de cerca de 27 milhões de euros, com referência a 31/12/2020) não tem efeito material na análise feita neste parágrafo.

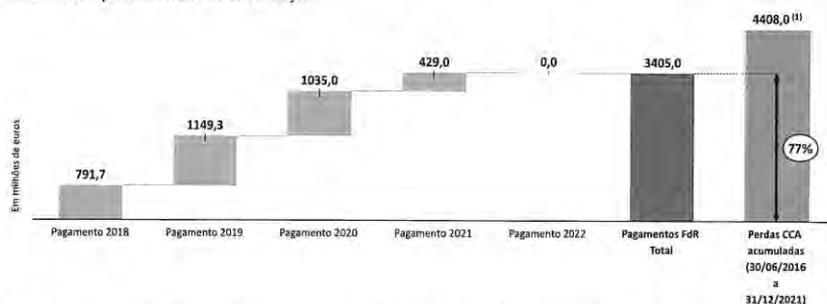


BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

recurso ao Fundo de Resolução teria sido superior em cerca de mil milhões de euros.

Este resultado objetivo e quantificado não é sequer mencionado no Relato de Auditoria, apesar de ter sido levado ao conhecimento do Tribunal de Contas.

Gráfico 1: Perdas atribuíveis ao mecanismo de capitalização contingente e pagamentos realizados pelo Fundo de Resolução



Nota (1): O valor das "Perdas CCA" encontra-se ainda sujeito a verificação pelo Agente de Verificação. Além disso, esse valor integra determinadas perdas e custos que o Novo Banco classifica como perdas atribuíveis ao mecanismo de capitalização contingente, mas cuja classificação é objeto de divergência entre as partes (ver Caixa 1). O valor dessas perdas e custos relativamente aos quais o Fundo de Resolução considera que não são "elegíveis" para o cômputo das perdas atribuíveis ao Acordo de Capitalização Contingente era de 27 milhões de euros, com referência a 31 de dezembro de 2020, não tendo sido ainda realizado o cálculo desse valor com referência a 31 de dezembro de 2021. Em qualquer caso, essa classificação não afeta a determinação dos valores pagos pela Fundo de Resolução.

- ii) O valor já reclamado pelo Novo Banco ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, em termos agregados, ultrapassa o limite máximo de 3.890 milhões de euros, pelo que aquele limite já teria sido atingido, não fora a intervenção tempestiva do Fundo de Resolução e a sua oposição à imputação ao Fundo de Resolução de determinadas perdas e custos que o Novo Banco tem considerado (indevidamente) que merecem a cobertura do mecanismo de capitalização contingente.

Com efeito, o somatório dos valores solicitados pelo Novo Banco ao abrigo do Acordo de Capitalização, nos anos de 2018 a 2022, totaliza 3.616 milhões de euros⁽⁷⁾. Aos pedidos apresentados pelo Novo Banco acrescem as suas pretensões referentes aos regimes transitórios relacionados com a

⁷ Considerando já a anulação do efeito de "carry-over" de perdas relativas a anos anteriores que se encontram englobadas no pedido efetuado em 2022.


BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

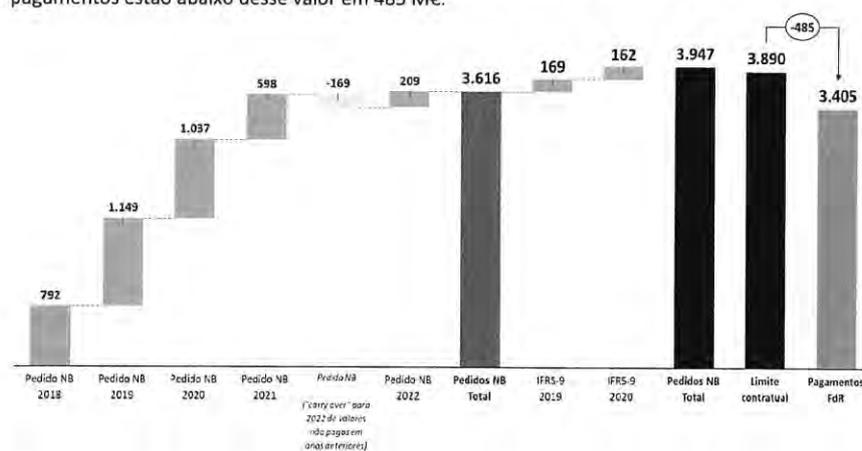
implementação da IFRS 9: esses montantes não integraram os pedidos de pagamento relativos às contas de 2019 e de 2020 porque existiu uma intervenção prévia do Fundo de Resolução, que conduziu a que o Novo Banco fizesse uso dos regimes transitórios, contrariamente ao que pretendia, o que permitiu reduzir as suas necessidades de capital naqueles anos.

Assim, o valor já reclamado pelo Novo Banco ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, em termos agregados, ultrapassa o limite máximo de 3.890 milhões de euros, sendo que os valores pagos são inferiores àquele limite máximo em 485 milhões de euros, devido à ação e intervenção do Fundo de Resolução (Gráfico 2).

Ou seja, não fora a ação de controlo do Fundo de Resolução no âmbito da execução do contrato, o recurso ao Fundo de Resolução teria sido superior em cerca de 485 milhões de euros.

Este resultado objetivo e quantificado não é considerado, e nem sequer mencionado, no Relato de Auditoria, o que não é compatível com o rigor a que o mesmo deve obedecer, nomeadamente quando se propõe analisar a eficácia do controlo público.

Gráfico 2: Com base nos pedidos e nas pretensões do Novo Banco, o valor máximo do Acordo de Capitalização Contingente já teria sido atingido. Da intervenção do FdR resultou que os pagamentos estão abaixo desse valor em 485 M€..





BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

11. Como já referido *supra*, para além de o exame não incluir qualquer análise quantitativa e até desconsiderar os valores relativos à execução contratual até à data, **também não apresenta nenhuma análise comparativa com cenários alternativos, o que é essencial para avaliar se foi atingido o objetivo de minimização do recurso ao Fundo de Resolução.**

Como bem se refere no Relato de Auditoria (§155), ainda que com referência a outra circunstância, mas com aplicação clara para este efeito (destaque adicionado):

“Sendo diversas as estratégias de redução de ativos e diversas as formas de as executar (...), o princípio da minimização das perdas deve ser aferido por comparação dos custos e benefícios da decisão proposta (...) com os de cenários alternativos”.

Esse princípio metodológico é, de facto, basilar quando se pretende avaliar se determinada atuação é aquela que mais bem concorre para determinado objetivo.

12. **Mas a auditoria não aplicou aquele princípio basilar à sua própria análise quando pretendeu avaliar se, na negociação dos instrumentos contratuais que compuseram a operação de venda do Novo Banco e na execução do Acordo de Capitalização Contingente, foi minimizado o recurso aos fundos públicos, no geral, e em concreto aos recursos do Fundo de Resolução.** Aplicá-lo teria obrigado a responder, pelo menos, às seguintes questões:

- i) Quais teriam sido os custos para a economia nacional, para a estabilidade financeira e diretamente para as contas públicas de não ter sido aplicada uma medida de resolução ao Banco Espírito Santo, S.A., em agosto de 2014, considerando que aquele banco estava incapaz de continuar a atividade e de cumprir as suas obrigações e seria objeto de liquidação?
- ii) Quais teriam sido os custos de não ter sido concluída a venda do banco de transição, considerando que na ausência dessa venda teria que ocorrer a liquidação do Novo Banco?
- iii) Quais teriam sido os custos de não ter sido assegurada a capitalização do Novo Banco, a partir de 2017, face às perdas registadas nos ativos abrangidos pelo âmbito do Acordo de Capitalização Contingente e aos prejuízos do banco?
- iv) Quais teriam sido os custos de não ter sido prevista a condição de capital, que é a base e caracteriza o Acordo de Capitalização Contingente, e de os pagamentos pelo Fundo de



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Resolução não atenderem às necessidades de capital do Novo Banco, mas apenas às perdas registadas nos ativos (como o Tribunal de Contas parece sugerir que teria sido mais indicado)?

- v) Quais seriam os custos de não ter sido previsto contratualmente um limite máximo no mecanismo de capitalização contingente?
- vi) Quais seriam os custos de o Novo Banco não ter dado cumprimento adequado às exigências regulatórias em matéria de redução de ativos não produtivos e de apresentar um desalinhamento ainda maior do que aquele que, apesar dessa redução, ainda apresenta face à média do setor bancário nacional e aos padrões de referência europeus?
- vii) Quais seriam os valores recuperados pelo Novo Banco se, em alternativa a ter prosseguido a via de redução de ativos não produtivos que seguiu, tivesse seguido uma via “menos rápida” (como se sugere na auditoria, mas que não tem nenhuma transcrição na realidade bancária e financeira nacional ou europeia) e, por essa razão, tivesse ainda que proceder a vendas muito substanciais de ativos no quadro económico presente e naquele que se perspetiva, em resultado da deterioração da atividade económica desencadeada, nomeadamente, pela invasão da Ucrânia pela Federação Russa?
- viii) Quais seriam os custos se o Novo Banco tivesse abordado a crise pandémica com uma situação patrimonial e de balanço prejudicada por um desfasamento ainda maior das metas estabelecidas pelo Mecanismo Único de Supervisão em termos da minimização do risco?
- ix) Quais seriam as consequências para o país, em termos de estabilidade financeira e condições de financiamento do seu sistema bancário, se não fossem cumpridos os objetivos estabelecidos em termos da construção da União Bancária para os rácios de ativos não produtivos para o conjunto do sistema bancário?
- x) Quais seriam os custos se o Fundo de Resolução não tivesse intervindo quando (entre outras situações) o Novo Banco manifestou intenção de prescindir do regime transitório relacionado com a introdução da IFRS-9, quando o Novo Banco procedeu à venda da sucursal de Espanha nos termos e condições em que o fez, quando o Novo Banco decidiu atribuir remuneração variável aos membros do seu Conselho de Administração Executivo em 2019, em 2020 e em 2021?
- xi) Quais seriam os custos para o Fundo de Resolução se este tivesse impedido o Novo Banco de dar cumprimento às exigências regulatórias em matéria de redução de ativos



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

não produtivos e, por essa razão, ficasse o Novo Banco sujeito – como ficaria, à luz das regras prudenciais aplicáveis – a requisitos de fundos próprios agravados e a custos mais elevados na emissão de instrumentos elegíveis para MREL e viesse, por isso, requerer ao Fundo de Resolução indemnizações por prejuízos provocados pela sua conduta?

- xii) Quais teriam sido os impactos para as finanças públicas se, pelo facto de o Novo Banco apresentar rácios de NPLs ainda mais desfasados dos padrões exigíveis e de, por isso, ficar sujeito a requisitos de fundos próprios agravados e a custos mais elevados no seu financiamento, o banco enfrentasse necessidades de capital ainda mais elevadas e a sua viabilidade ficasse comprometida, aumentando com isso a probabilidade de utilização do *capital backstop* (pago pelo Estado, diretamente) e a probabilidade de o banco vir a ser intervencionado?

A nenhuma destas questões a auditoria dá resposta.

Mas, mais relevante ainda é que, tal como já tinha sido sucedido na anterior auditoria, nenhuma destas questões a auditoria sequer coloca ou equaciona quando conclui que o recurso ao financiamento público não foi minimizado.

13. Assim, é importante realçar o seguinte, a propósito daquelas questões:

- i) Sobre os custos que teriam sido suportados caso não tivesse sido aplicada a medida de resolução ao BES, ou caso não tivesse sido concluída a venda do Novo Banco e celebrado o Acordo de Capitalização Contingente (questões i), ii) e iii) *supra*), já foi prestada abundante informação ao Tribunal de Contas, nomeadamente no âmbito da auditoria concluída em 2021, pelo que se remete para os contraditórios do Banco de Portugal e do Fundo de Resolução referentes a essa auditoria.

Adicionalmente, a necessidade de aplicação da medida de resolução ao BES e a sua razoabilidade e proporcionalidade face à situação em que se encontrava esta instituição foram já apreciadas em juízo pelo Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa no seu acórdão unânime sobre a medida de resolução do BES (Proc. n.º 2586/14.3 BELSB e Proc. n.º 2808/14.0BELSB por apensação). A esse propósito, o Tribunal afirma expressamente, e apenas a título de exemplo, o seguinte:

"[P]erante as concretas circunstâncias em que o BES se encontrava, não havia um cenário alternativo [à resolução] que não fosse o de liquidação do BES, pois que não se mantinha sequer em condições de manter a autorização para o exercício da respetiva



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

atividade, sendo totalmente hipotético e inverosímil qualquer outro cenário que não aquele”.

Note-se, ainda, que o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa não adotou aqui um juízo da proporcionalidade e legalidade da medida de resolução de um ponto de vista estrito. O tribunal ajuizou, também, na ponderação muito completa e abrangente que realizou, sobre o esforço financeiro envolvido em comparação com outras alternativas e conclui que foi a resolução – e apenas esta – que permitiu atingir uma maior preservação de valor e minimização das perdas. Mais – e o Banco de Portugal permite-se aqui a sublinhar este ponto: o Tribunal vê nessa minimização das perdas e dos custos uma expressão e concretização claras da prossecução do interesse público pelo Banco de Portugal na adoção da medida de resolução, e até da minimização daquilo que na anterior auditoria o Tribunal de Contas designou de “risco moral”.

Lê-se neste importante Acórdão o seguinte (sublinhado nosso):

“Note-se que a questão da recapitalização pública, enquanto medida menos gravosa, na óptica apresentada pelos autores na presente ação, só o é numa perspectiva totalmente individual e utilitarista do erário público, pois que, do ponto de vista global de todos os interesses em jogo, maxime do interesse público inerente à tomada de uma medida de resolução, verifica-se ser a medida de resolução a mais adequada.

Outra solução, que não a da resolução ou a da liquidação, seria porventura mais benéfica para os accionistas e credores subordinados, contudo, desvirtuaria a razão de existência da medida de resolução, que tende, primeiramente, a salvaguardar o erário pública das desventuras bancárias bem como aqueles que não assumiram riscos a troco de remunerações.”

Aqui chegados, recorda-se ainda que a Comissão Europeia, quando se pronunciou sobre a utilização de fundos públicos na operação de venda do Novo Banco, concluiu que – mesmo assumindo a utilização integral do mecanismo de capitalização contingente (3.890 milhões de euros) e até assumindo o recurso ao mecanismo de *capital backstop* – o custo é muito inferior ao custo direto para as finanças públicas que teria sido suportado caso não tivesse sido concluída a venda do Novo Banco, estimado em 14 mil milhões de euros (mesmo sem incorporar os impactos mais generalizados na atividade económica ou na capacidade de financiamento da República emergentes de um quadro de crise bancária sistémica).

Aliás, a este respeito, não pode deixar de se salientar **que a Comissão Europeia – que, nos termos do regime da União Europeia aplicável aos auxílios de Estado, é**



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

competente para verificar se os fundos públicos prestados pelos Estados-Membros são limitados ao mínimo necessário – concluiu em sentido diametralmente oposto à conclusão preliminar da auditoria quanto à minimização do uso de recursos públicos:

"[T]he Commission concludes that the State aid contained in the 2017 measures [i.e. a utilização de 3.890 milhões de euros do Acordo de Capitalização Contingente, acrescidos da dotação de capital adicional através do "capital backstop"] is both limited to the minimum required and necessary in order to conclude a sale of the temporary institution Novo Banco to a market buyer." ⁽⁸⁾

Aliás, o juízo feito pela Comissão Europeia quanto ao facto de o auxílio de Estado prestado no quadro da venda do Novo Banco constituir o mínimo necessário tem por base e por pressuposto a utilização integral do valor previsto no Acordo de Capitalização Contingente, i.e. 3.890 milhões de euros. Ou seja, a Comissão Europeia considerou que a medida do auxílio de Estado emergente do Acordo de Capitalização Contingente correspondia ao seu valor máximo contratual (3.890 milhões de euros), tendo mesmo assim concluído que o auxílio prestado correspondia ao mínimo necessário.

Até à data, o valor efetivamente pago pelo Fundo de Resolução é inferior em 485 milhões de euros àquele que a Comissão Europeia considerou como o mínimo necessário – mas na auditoria considera-se (sem ser apresentado um contrafactual) que não foi minimizado o recurso ao Fundo de Resolução.

- ii) Sobre os custos que teriam sido suportados se não tivesse sido criado o mecanismo de capitalização contingente e se os pagamentos pelo Fundo de Resolução não atendessem às necessidades de capital do Novo Banco, mas apenas às perdas registadas nos ativos ou se não tivesse sido previsto um limite máximo no mecanismo (questões iv) e v) *supra*), os cálculos são simples e são apresentados no Gráfico 1: **o recurso ao Fundo de Resolução teria sido superior em cerca de mil milhões de euros.**
- iii) Sobre os custos que teriam sido suportados se o Fundo de Resolução não tivesse assegurado a adequada execução dos contratos e exercido um controlo eficaz (questão vi) *supra*), os cálculos também são simples e são apresentados no Gráfico 2: **o recurso ao Fundo de Resolução teria sido superior em cerca de 485 milhões de euros.**

⁸ Decisão relativa ao Processo n.º SA.49275 (2017/N), sobre a venda do Novo Banco no quadro da resolução do Banco Espírito Santo, S.A., datada de 11 de outubro de 2017, parágrafo 296.



14. Já quanto àqueles que teriam sido os custos se o Novo Banco não tivesse dado cumprimento adequado às exigências regulatórias em matéria de redução de ativos não produtivos e se não tivesse promovido essa redução desde 2017, os cálculos são bem mais complexos porque, nesse cenário:

- **Não estariam a ser cumpridos adequadamente os acordos de venda do Novo Banco**, uma vez que aqueles acordos não atribuem ao Fundo de Resolução poderes que lhe permitam intervir na gestão do Novo Banco, ainda menos quando esta é orientada para o cumprimento de deveres legais ou regulamentares ou compromissos perante autoridades de supervisão. Logo, atentas as exigências aplicáveis em matéria de redução de NPLs, **uma eventual obstrução do Fundo de Resolução, genérica ou sistemática, aos esforços tendentes ao cumprimento daquelas exigências não seria compatível com os acordos e poderia expor o Fundo de Resolução ao risco de onerosas indemnizações.**

Importa ter bem presente que – como o Fundo de Resolução se encarrega de demonstrar na sua pronúncia em sede do presente exercício do contraditório e o Banco de Portugal acompanha – o Fundo de Resolução opôs-se, frequentes vezes, a operações de vendas de ativos por entender que não estava a ser cumprido o princípio de minimização de perdas. Além dos vários exemplos de operações concretas a que o Fundo de Resolução se opôs, destaca-se também a oposição do Fundo de Resolução a que fossem realizadas operações de venda em carteira no ano de 2020 (incluído o impedimento à realização do projeto “Nata III”), atentos os efeitos económicos provocados pela pandemia e a significativa incerteza então vivida, por entender que as condições de mercado não eram propícias à maximização do valor, e tendo também presente um certo alívio permitido pelo BCE nesse período.

Os factos demonstram que o Fundo de Resolução exerceu os seus poderes ponderando os diversos interesses que estava obrigado a avaliar e a considerar. **Esse exercício equilibrado dos poderes do Fundo de Resolução reflete-se no facto de o Novo Banco ter, com efeito, reduzido significativamente a sua exposição a ativos não produtivos, mas não tanto quanto pretendia e quanto teria sido necessário para deixar de estar ainda desfasado face ao padrão de 5% para o rácio de NPLs e para deixar de estar desfasado face à média do setor bancário nacional e europeu.**



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Uma abordagem distinta não daria adequado cumprimento aos acordos de venda e o Banco de Portugal está em condições de o confirmar porque participou na sua formação e os aprovou.

- Além disso, não estaria a ser fomentada e assegurada a viabilidade do Novo Banco e a sua capacidade de operar futuramente sem o recurso a fundos públicos. Na verdade, o retorno à viabilidade também impõe, à luz dos padrões atuais, a apresentação de níveis de NPLs mais próximos daquele que é hoje o nível apresentado pelo Novo Banco – e ainda mais reduzidos – sob pena, por exemplo, de ficar comprometido o acesso aos mercados financeiros em condições sustentáveis, de que o banco também depende para dar cumprimento a novas exigências regulatórias, nomeadamente em matéria de capacidade de absorção de perdas (“MREL” – *minimum requirement for own funds and eligible liabilities*).

Aliás, como é até referido no Relato de Auditoria (embora não adequadamente valorado), ainda em 2021 o Banco Central Europeu fez questão de recordar ao Fundo de Resolução a importância da redução de NPLs por parte do Novo Banco, tendo em vista a sua viabilidade (cfr. parágrafo 149 do Relato).

- Segundo os dados apresentados pelo próprio Relato de Auditoria (Figura 11 do Relato), a 30/06/2021 o Novo Banco apresentava ainda um rácio de NPLs materialmente superior ao dos seus pares e à média do sistema bancário nacional. Esse rácio era, àquela data, de 7,3%, quando é sabido que, pelo menos desde 2017, o padrão de referência utilizado na União Europeia para identificar bancos com um rácio elevado é de 5%.

Ora, decorridos quase cinco anos de execução do Acordo de Capitalização Contingente, o Novo Banco ainda é considerado um banco com um elevado rácio de NPLs (a 31/12/2021 o rácio situa-se em 5,7%) e não atingiu as metas que lhe são impostas a esse nível.

Ainda assim, sugere-se na auditoria que a redução observada no Novo Banco em matéria de NPLs foi excessivamente rápida e que poderia ter sido mais lenta. Querirá sugerir-se que o Novo Banco poderia ainda estar a apresentar um rácio de NPLs superior a 10%? Ou um rácio mais próximo dos 20% que apresentava em 2018?

Atento o quadro regulatório em vigor e o quadro contratual aplicável, a hipótese de o Novo Banco não ter prosseguido a via que prosseguiu não se



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

afigura, sequer, um cenário alternativo credível e viável. E se porventura tivesse sido tentado, os custos para o Fundo de Resolução e para as finanças públicas seriam previsivelmente superiores.

O hipotético ganho imediato de uma redução de ativos “menos rápida” – que o Relato alega que existiria, mas não demonstra, e que até é improvável que se materializasse – poderia revelar-se supervenientemente numa perda muitíssimo mais avultada.

A idealização de uma hipótese alternativa, sem a análise da sua exequibilidade e sem a sua avaliação cabal, não é compatível com o rigor e a análise exigíveis ao exame que a auditoria se propôs realizar.

A construção de hipóteses que colidiriam de forma clara com o enquadramento de regulação e de supervisão em que a banca europeia se encontra neste momento não pode relevar para um exercício comparativo porque essa hipótese não seria credível.

15. Em suma, é factualmente incorreto que o recurso ao financiamento do Fundo de Resolução não esteja a ser minimizado, na extensão máxima permitida pelas condições em que opera o Novo Banco e pelos contratos, tal como foram acordados para permitir a conclusão da venda do banco.

Os números, acima indicados, falam por si. Já o Relato de Auditoria não apresenta ou quantifica qualquer cenário alternativo que, estando ao alcance do Banco de Portugal e do Fundo de Resolução (i.e. que tivesse base nos poderes atribuídos ao Banco de Portugal ou ao Fundo de Resolução pela lei e pelos contratos), minimizasse, adicionalmente, aqueles custos.



3. A COMPROVAÇÃO DE QUE O CONTROLO PÚBLICO TEM SIDO OBJETIVAMENTE EFICAZ

16. O exame feito na auditoria à eficácia do controlo público também padece de vícios muito relevantes:

- Por um lado, **não menciona ou não valora, como deveria, as ações praticadas pelo Fundo de Resolução e das quais resultou, até à data, uma redução em 485 milhões de euros nos pagamentos feitos ao Novo Banco** (ver secção 3.1, *infra*).
- Por outro lado, também desconsidera a importância da ação proactiva do Governo, do Banco de Portugal e do Fundo de Resolução na recuperação de um importante crédito do Novo Banco ⁽⁹⁾, do qual já resultou um benefício apurado em 11 milhões de euros para o Fundo de Resolução, que pode ainda aumentar significativamente (ver secção 3.2, *infra*).
- Desconsidera, em particular, a recusa do Fundo de Resolução em aceitar como suscetíveis de cobertura pelo mecanismo de capitalização contingente os custos decorrentes da atribuição de remuneração variável aos membros do Conselho de Administração Executivo do Novo Banco, em 2019, em 2020 e em 2021 (ver secção 3.3, *infra*);
- Além disso, também não menciona, ou não dá o relevo justificado, a um conjunto extenso de outras situações em que o Fundo de Resolução tem intervindo proactiva e tempestivamente no âmbito da execução dos acordos, incluindo algumas situações das quais têm resultado outras divergências com o Novo Banco além daquelas que têm originado processos arbitrais (ver secção 3.4, *infra*).
- Também se observa que a auditoria não relewa, de todo, o cuidado, o rigor e o escrutínio colocado pelas equipas do Banco de Portugal que asseguram o funcionamento do Fundo de Resolução na análise das operações que são submetidas ao Fundo para pronúncia, e

⁹ Cujas identificação é, nesta sede, protegida, por se tratar de informação sujeita a segredo e também para que não fiquem comprometidos os esforços de recuperação dos valores ainda devidos, mas que o Tribunal de Contas conhece.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

das quais tem resultado, não só a oposição do Fundo de Resolução a diversas operações, como também a reformulação dos termos e condições das operações propostas pelo Novo Banco (ver secção 3.5, *infra*).

Os exemplos de ações concretas de controlo por parte do Fundo de Resolução são muito abundantes (e estão enunciados nas secções 3.1 a 3.6, *infra*) e a sua eficácia é expressa, nomeadamente, em centenas de milhões de euros que não foram utilizados. As flagrantes omissões quanto a essa ação ou a sua desconsideração, atenta a sua relevância, prejudicam seriamente o juízo apresentado no Relato de Auditoria quanto à eficácia do controlo público.

3.1. UM DOS RESULTADOS DA AÇÃO DO FUNDO DE RESOLUÇÃO: 485 MILHÕES DE EUROS

17. Alega-se no Relato de Auditoria que “[s]alvo a oposição à aplicação plena da IFRS 9 desde a sua entrada em vigor e à não aplicação, quanto a essa IFRS, do regime excecional estabelecido em 2020 para responder à pandemia, bem como as questões suscitadas sobre a constituição de imparidades, provisões e alterações de justo valor ocorridas nos exercícios contabilísticos de 2020 e de 2021, o FdR não utilizou o direito previsto nas cláusulas 11.2. a 11.4 do ACC de, diretamente ou através de um “contabilista independente”, analisar as contas do NB, incluindo as “perdas por imparidade” (§131) e que “[s]em esse controlo sistemático e independente das contas do NB, que refletem a atividade geral do banco, o FdR descurou a sua função de garantir a minimização do recurso ao mecanismo de capitalização” (§134).

Esta opinião é incorreta.

De acordo com a informação de que o Banco de Portugal dispõe (ver parágrafo 29), o Fundo de Resolução, precisamente através das equipas do Banco de Portugal, procedeu à análise das contas do Novo Banco, obteve opiniões independentes face ao Novo Banco em múltiplas circunstâncias, e, mais importante ainda, tirou consequências concretas dessa análise, expressas na redução muito significativa das verbas pagas ao Novo Banco.

Como já acima se referiu (ver parágrafo 10 e gráfico 2), o valor reclamado pelo Novo Banco ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, em termos agregados, ultrapassa o limite máximo de 3.890 milhões de euros, tendo o Fundo de Resolução procedido ao pagamento de 3.405 milhões de euros, ou seja, 485 milhões de euros menos do que o valor pretendido pelo Novo Banco.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Essa diferença é o resultado do controlo exercido pelo Fundo de Resolução na análise às contas do Novo Banco e aos atos de gestão praticados pelo banco e de que resultam impactos na sua posição de solvabilidade.

Não se compreende que a auditoria, ao avaliar a eficácia do controlo público, e ao concluir pela sua ineficácia, não atenda ao facto de, por efeito desse controlo, ter sido minimizado o recurso ao Fundo de Resolução em 485 milhões de euros.

Trata-se de uma omissão material, que distorce o exame realizado e prejudica seriamente as suas conclusões.

Poder-se-á dizer, é certo, que a redução conseguida não é definitiva, porque em parte depende ainda do desfecho de litígios pendentes com o Novo Banco, mas essa redução é real. E até mesmo a existência desses litígios comprova que o controlo tem sido exercido e levado até às suas últimas consequências, o que significa que, quaisquer que sejam os seus resultados, a ação do Fundo de Resolução foi sempre de molde a minimizar a utilização dos seus recursos.

3.2. OUTRO DOS RESULTADOS DA AÇÃO DAS ENTIDADES PÚBLICAS: A ESPECÍFICA RECUPERAÇÃO DE UM IMPORTANTE CRÉDITO DO NOVO BANCO ¹⁰

18. Acresce à minimização dos pagamentos pelo Fundo de Resolução, conseguida pelo efeito da ação do Fundo, a atuação proactiva do Governo, do Banco de Portugal e do Fundo de Resolução na recuperação de um importante crédito do Novo Banco, **do qual já resultou um benefício de 11 milhões de euros para o Fundo de Resolução, que pode ainda aumentar significativamente.**

Essa atuação foi desencadeada na sequência da análise às contas do Novo Banco e da constatação de que o banco procedeu ao reforço significativo de imparidades para o crédito em causa:

- O Fundo de Resolução começou por manifestar dúvidas sobre a adequação do registo contabilístico feito pelo Novo Banco, o que motivou o pedido de uma opinião expressa do revisor oficial de contas do Novo Banco.

¹⁰ Cujá identificação é, nesta sede, protegida, por se tratar de informação sujeita a segredo e também para que não fiquem comprometidos os esforços de recuperação dos valores ainda devidos, mas que o Tribunal de Contas conhece.



- Face à factualidade conhecida posteriormente e, com base na opinião do revisor oficial de contas, foi concluído que não haveria base fundada para que se pudesse contestar a adequação do registo contabilístico em causa.
- Mesmo assim, atentas as especificidades do crédito, continuou a admitir-se como legítima uma perspetiva de recuperação desse crédito superior ao montante pelo qual o mesmo se encontrava inscrito nas contas do Novo Banco.
- Com base neste pressuposto, foi promovida uma alteração pontual do Acordo de Capitalização Contingente, em maio de 2021, no sentido de atribuir ao Fundo de Resolução o direito quanto aos valores que vierem a ser recuperados relativamente ao crédito do Novo Banco em causa e que excedam o valor contabilístico líquido de imparidades, à data. Essa alteração foi aprovada pelo Conselho de Administração do Banco de Portugal e pela Comissão Diretiva do Fundo de Resolução.
- E, por fim, no âmbito da revisão das condições do crédito em causa, o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução desenvolveram as diligências apropriadas para assegurar as melhores condições possíveis e salvaguardar a máxima recuperação possível para aquele crédito, evitando cenários mais adversos e, também por essa via, protegendo os recursos do Fundo de Resolução.

Dessas diligências resultou já um benefício apurado em 11 milhões de euros para o Fundo de Resolução, que se perspetiva que possa ainda aumentar significativamente.

Assim, também aqui não se compreende, de todo, que a auditoria, ao avaliar a eficácia do controlo público, e ao concluir pela sua ineficácia, não atenda, e nem sequer mencione, o facto de, por efeito desse controlo, ter sido detetada esta situação concreta e terem sido, consequentemente, desenvolvidas diligências de que já resultou a minimização do recurso ao Fundo de Resolução em mais 11 milhões de euros.

A omissão de informações relevantes para o objetivo do exame conduz a que as suas conclusões se afastem da realidade e, por isso, acabem por se mostrar parcelares e enviesadas.



3.3. A QUESTÃO DA REMUNERAÇÃO VARIÁVEL DOS MEMBROS DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO EXECUTIVO

19. Também não se compreende que o Tribunal de Contas não releve, para efeitos da sua análise do controlo público, a ação tempestiva do Fundo de Resolução quanto à atribuição de remuneração variável aos membros do Conselho de Administração Executivo do Novo Banco: ainda antes de aquela situação ter sido tornada pública, o Fundo de Resolução já havia identificado a sua desconformidade com os princípios do Acordo de Capitalização Contingente e comunicado ao Novo Banco que os valores em causa não seriam suscetíveis de cobertura pelo mecanismo de capitalização contingente, assegurando, portanto, preventivamente, a proteção dos seus recursos relativamente àquela concreta decisão de gestão.

Em causa estão, no total, cerca de 5,5 milhões de euros.

3.4. OUTROS (MÚLTIPLOS E VARIADOS EXEMPLOS) DO CONTROLO PÚBLICO

20. Além disso, o Relato de Auditoria também não menciona ou não releve um conjunto extenso de outras situações em que o Fundo de Resolução tem intervindo proactiva e tempestivamente no âmbito da execução dos acordos, que o Banco de Portugal conhece e acompanha e que constam do contraditório apresentado pelo Fundo de Resolução (ver secção 3.4. da resposta do Fundo de Resolução). Os variados exemplos concretos da atuação do Fundo de Resolução, enumerados na resposta dessa entidade, não deveriam deixar margem para dúvidas de que o controlo público, não só tem sido exercido, como tem sido aplicado de forma diligente, proactiva e com obtenção de resultados concretos.



3.5. O CUIDADO, O RIGOR E O ESCRUTÍNIO COLOCADO PELAS EQUIPAS DO FUNDO DE RESOLUÇÃO NA ANÁLISE DAS OPERAÇÕES QUE SÃO SUBMETIDAS AO FUNDO PARA PRONÚNCIA, E QUE NÃO PARECE TER SIDO OBJETO DE ANÁLISE NA AUDITORIA

21. Nos termos do Acordo de Capitalização Contingente, é sobre a gestão do específico conjunto de ativos que integram o âmbito do Acordo, mais em especial, que pode incidir a ação do Fundo de Resolução.

No Relato, reconhece-se a limitada base contratual para que o Fundo de Resolução possa intervir em outras áreas da gestão do Novo Banco e também se reconhece que essa limitação reflete, não só mas também, as condições exigíveis para que fosse obtida a necessária autorização da Comissão Europeia à venda do Novo Banco, nomeadamente quando se refere, no Relato de Auditoria, que:

“O FdR, enquanto contraparte do ACC, apenas dispõe de poderes de decisão sobre atos de administração e disposição de um conjunto de ativos que integram o perímetro do ACC”⁽¹¹⁾ (§216), o que reflete “a limitação de poderes imposta ao FdR pelos compromissos assumidos pelo Estado português perante a CE e pelo ACC, incluindo sobre os ativos protegidos” (§215).

22. Ainda assim, as únicas referências que se encontra no Relato de Auditoria a operações com ativos abrangidos pelo âmbito do Acordo dizem respeito a seis operações⁽¹²⁾ e a única referência que se encontra ao trabalho desenvolvido pelo Fundo de Resolução na análise das quase três centenas de operações é para dizer (incorretamente, como o Fundo de Resolução deixa demonstrado na sua resposta – ver secção 3.6 da resposta do Fundo de Resolução) que, das

¹¹ Como é sabido, o Fundo de Resolução considera que este equilíbrio contratual não dispensa o Novo Banco de atuar, em todas as áreas da sua atividade, com atenção a princípios de minimização de perdas e de boa fé, nem permite ao Novo Banco praticar atos que visem especificamente provocar o acionamento do mecanismo de capitalização contingente. O Fundo de Resolução não desenvolve, nesta sede, o seu entendimento quanto ao equilíbrio contratual porque está em causa matéria litigiosa, a ser dirimida em contencioso com o Novo Banco, o que impõe especial reserva para salvaguarda das posições do Fundo de Resolução.

¹² Designadamente, as operações denominadas de “Nata”, “Nata II”, “Viriato”, “Sertorius”, “Albatros”, e ainda a operação de venda da companhia de seguros “GNB-Vida”.



análises realizadas pelo Fundo de Resolução às operações de venda de ativos, não consta a análise quantificada de cenários alternativos.

De acordo com a informação que o Banco de Portugal conhece, em apenas 32% das operações analisadas pelo Fundo de Resolução, as operações propostas pelo Novo Banco foram autorizadas nos seus termos, sem ações adicionais.

23. Para a análise das operações, o **Fundo de Resolução e o Novo Banco instituíram, aliás, instrumentos de acompanhamento reforçado, que não foram inicialmente previstos nos contratos, tais como a existência de uma plataforma eletrónica para a partilha de informação**, também utilizada para pedidos de informações e de esclarecimentos, e a realização de reuniões regulares com as equipas do Novo Banco.

24. Estes dados são indiscutivelmente relevantes para uma análise completa e rigorosa quanto ao exercício dos poderes que o Acordo de Capitalização Contingente atribui ao Fundo de Resolução e quanto à eficácia do controlo público. Eles refutam – ainda mais se conjugados com todos os outros elementos enunciados no presente capítulo – a conclusão de que os poderes do Fundo de Resolução sobre os atos de administração e disposição dos ativos que integram o âmbito do Acordo “não foram exercidos”. O Banco de Portugal entende, portanto, que esse juízo, acrescentado no final do parágrafo 216 do Relato de Auditoria ⁽¹³⁾, é destituído de fundamento, razão pela qual, aliás, o Relato não o apresenta.

25. Adicionalmente, a qualidade do trabalho desenvolvido, a este nível, pelo Fundo de Resolução, através das equipas do Banco de Portugal, ficou bem patente, por exemplo, no decurso da Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar às perdas registadas pelo Novo Banco e imputadas ao Fundo de Resolução, em cujos trabalhos foi possível observar, nomeadamente, que os membros da Comissão se apoiaram nas análises desenvolvidas pelo Fundo de Resolução

¹³ §216: “[o] FdR, enquanto contraparte do ACC, apenas dispõe de poderes de decisão sobre atos de administração e disposição de um conjunto de ativos que integram o perímetro do ACC e, mesmo esses poderes estão limitados ou não foram exercidos.”



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

em audições realizadas a alguns dos devedores ali inquiridos ⁽¹⁴⁾, e onde ficou também patente que algumas das situações expostas naquela Comissão foram, precisamente, situações que, em devido tempo, tinham merecido a oposição do Fundo de Resolução.

26. Atenta a importância que o Acordo de Capitalização Contingente atribui a este espaço de atuação do Fundo de Resolução, esperar-se-ia que a auditoria não desconsiderasse o trabalho que aí tem sido desenvolvido. Um exame mais cuidado dessa importante vertente de atuação do Fundo de Resolução teria, com toda a certeza, levado a auditoria a constatar o cuidado e o rigor colocado no escrutínio das operações analisadas pelo Fundo de Resolução. O controlo público também (e sobretudo) se exerce por essa via.

3.6. AS SITUAÇÕES QUE NA AUDITORIA SE CONSIDERA QUE CONSTITUEM FALHAS DE CONTROLO

27. As secções antecedentes demonstram que o exame apresentado no Relato de Auditoria quanto à eficácia do controlo público apresenta diversas e muito significativas omissões e incorreções de ordem vária.

Por outro lado, o Relato valoriza e dá destaque as seguintes três situações:

- O facto de o Fundo de Resolução não ter contratado um contabilista nomeado por si para proceder à análise das contas do Novo Banco (§131);
- O facto de não terem sido elaborados pelo Novo Banco os designados “Planos de Ativos” (§169);
- O facto de o sistema de incentivos para os trabalhadores do Novo Banco ter sido aprovado tardiamente e não ter sido aprovado pelo Fundo de Resolução (§173).

De acordo com as informações prestadas pelo Fundo de Resolução (ver secção 3.7 da resposta do Fundo de Resolução), verifica-se claramente que esse relevo é manifestamente desproporcionado face à realidade que efetivamente está em causa.

¹⁴ O que pode ser confirmado pela consulta do relatório daquela Comissão Parlamentar de Inquérito, que inclui referências às notas técnicas elaboradas pelas equipas do Banco de Portugal para o Fundo de Resolução, ou pela consulta das atas de algumas audições.



28. Na sua resposta ao Relato de Auditoria, o Fundo de Resolução apresenta esclarecimentos sobre aquelas situações, mas o Banco de Portugal não pode deixar de se pronunciar especificamente sobre a observação relacionado com o facto de o Fundo de Resolução não ter contratado um contabilista nomeado por si para proceder à análise das contas do Novo Banco. Com efeito, impõe-se à auditoria, também no entender do Banco de Portugal, uma clarificação, a bem do rigor e da clareza: **o Relato de Auditoria confunde o facto de não ter existido aquela contratação com a falta de análise das contas do Novo Banco por parte do Fundo de Resolução.** São – logicamente – coisas bem distintas e não há nenhum fundamento para que no Relato se afirme que o Fundo de Resolução não utilizou o direito de analisar as contas do Novo Banco. Trata-se de uma manifesta confusão entre o exercício de um direito (a possibilidade de haver um contabilista designado pelo Fundo de Resolução para analisar as contas do Novo Banco) e o método utilizado (a análise às contas com base nas equipas do Banco de Portugal e com recurso a diligências várias).

É indiscutível, e há disso evidência inequívoca, que o Fundo de Resolução procedeu à adequada análise das contas do Novo Banco e, mais do que isso, retirou dessa análise as devidas consequências, sempre que necessário. Fê-lo com base nas equipas do Banco de Portugal, sem ter considerado necessário contratar um contabilista para esse efeito, por razões que são pertinentes e facilmente compreensíveis.

29. A comprovação é dada pelos múltiplos exemplos de situações que motivaram a intervenção do Fundo de Resolução.

Quando o Fundo de Resolução intervém (como fez em 2019) para comunicar ao Novo Banco que é seu dever fazer uso das disposições transitórias relacionadas com a introdução da IFRS-9, dado que, de outro modo, o impacto em fundos próprios decorrentes da não utilização do regime transitório não merece a cobertura do mecanismo de capitalização contingente, **essa intervenção resulta da análise às contas do Novo Banco.**

Quando o Fundo de Resolução intervém (como fez em 2020) para comunicar ao Novo Banco que é seu dever fazer uso também das disposições transitórias relacionadas também com a implementação da IFRS 9, que foram introduzidas pelo Regulamento (UE) 2020/873, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2020, no âmbito da resposta à pandemia, e que o impacto adicional nos fundos próprios do Novo Banco decorrente da intenção do banco



em não beneficiar dessas regras não merece a cobertura do mecanismo de capitalização contingente, **essa intervenção resulta da análise às contas do Novo Banco.**

Quando o Fundo de Resolução se opõe ao pedido de pagamento apresentado pelo Novo Banco no que respeita às perdas suportadas pelo banco relativas à venda da sua sucursal em Espanha (como o Fundo de Resolução fez em 2021, na sequência de diligências iniciadas em 2020), **essa intervenção resulta da análise às contas do Novo Banco.**

Quando o Fundo de Resolução se opõe ao pedido de pagamento apresentado pelo Novo Banco no que respeita a perdas decorrentes da valorização da participação do banco em fundos de reestruturação, **essa intervenção resulta da análise às contas do Novo Banco.**

Quando o Fundo de Resolução manifesta reservas à imparidade de crédito constituída pelo Novo Banco para determinados créditos (como fez em 2020, em 2021 e em 2022), **essa intervenção resulta da análise às contas do Novo Banco.**

Quando o Fundo de Resolução manifesta dúvidas e desenvolve diligências adicionais quanto à determinação do montante de provisões para custos de reestruturação e a verificação dos pressupostos para o respetivo custo contabilístico (como fez em 2021), **essa intervenção resulta da análise às contas do Novo Banco.**

Quando o Fundo de Resolução manifesta dúvidas e desenvolve diligências quanto aos critérios de valorização aplicados no registo contabilístico de créditos que o Novo Banco perspectivava que integrassem um determinado processo de venda em carteira e cuja alienação não foi autorizada pelo Fundo de Resolução, **essa intervenção resulta da análise às contas do Novo Banco.**

Repare-se que, em alguns dos casos de perdas e custos que justificaram a realização de deduções ao pedido apresentado pelo Novo Banco ou que justificaram a realização de diligências adicionais, incluindo pedidos de opinião ao revisor oficial de contas, não estão em causa atos de gestão relativos a ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente.

E, contrariamente ao que sucede com os atos de gestão relativos a ativos abrangidos pelo mecanismo de capitalização contingente, os atos de gestão e as operações realizadas pelo Novo Banco quanto à sua restante atividade não são objeto de reporte ao Fundo de Resolução. Assim, a análise realizada pelo Fundo de Resolução tem por base, essencialmente, as contas do Novo Banco, que as equipas do Banco de Portugal analisam, daí dando origem a ações do Fundo de Resolução quando justificado.



Mais uma vez, a análise realizada pelo Fundo de Resolução às contas do Novo Banco é expressiva, envolveu variadíssimos pedidos de informação e de esclarecimento específicos ao Novo Banco, motivou a realização de diligências específicas, como pedidos de esclarecimento e tomada de posição do próprio revisor oficial de contas do Novo Banco e justificou (apesar da inibição do direito de voto do Fundo de Resolução na qualidade de acionista) a emissão de declarações formais, no contexto das reuniões anuais da Assembleia Geral para aprovação das contas, que constam em ata deste órgão social do Novo Banco. E, acima de tudo, essa análise às contas do Novo Banco tem também uma expressão numérica clara: a minimização, ao momento, do recurso ao Fundo de Resolução em 485 milhões de euros, que o Relato, como já se disse, não menciona nem valora.

As evidências tornam incompreensível a afirmação de que não são analisadas as contas do Novo Banco. Não tem fundamento, por isso, a alegação de que “o Fundo de Resolução não utilizou o direito (...) de analisar as contas do Novo Banco” (§131).

30. Na base daquela infundada observação constante do Relato de Auditoria está o facto de o Fundo de Resolução não ter contratado um contabilista para proceder à análise das contas do Novo Banco.

Essa faculdade está prevista no Acordo de Capitalização Contingente (como uma possibilidade e não como um dever, sublinhe-se).

Mas mesmo que não tenha contratado externamente um contabilista para analisar as contas do Novo Banco, nem por isso o Fundo de Resolução deixou de utilizar o direito de solicitar a opinião de um auditor independente sempre que teve dúvidas sobre determinados registos contabilísticos.

Como o Fundo de Resolução explica na sua resposta ao Relato de Auditoria, fê-lo, formal e expressamente, junto do revisor oficial de contas do Novo Banco, que está obrigado a atuar com independência, nos termos da lei e cuja opinião, nos termos do contrato, tem valor reforçado e prevalece sobre qualquer opinião distinta que pudessem ter o Fundo de Resolução ou um contabilista que este designasse.

Com efeito, o artigo 71.º da Lei n.º 140/2015, de 07 de setembro, que aprova o Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, consagra um dever de independência dos revisores oficiais de contas, prevendo-se no seu n.º 1 que, “no exercício das suas funções, os revisores oficiais de contas e as sociedades de revisores oficiais de contas, bem como quaisquer pessoas



singulares em posição de influenciar direta ou indiretamente o resultado da revisão legal ou voluntária de contas, devem ser independentes relativamente à entidade auditada e não devem participar na tomada de decisões dessa entidade”.

Quando o Fundo de Resolução solicitou a opinião do revisor oficial de contas do Novo Banco, solicitou a **opinião de um auditor independente**, salvo se não estiver a ser cumprido o dever legal de independência a que o mesmo se encontra sujeito – questão que nunca se colocou, nem foi sequer alegada. A esse respeito, importa assinalar que a atuação dos revisores oficiais de contas encontra-se sujeita à supervisão da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários.

A Lei n.º 148/2015, de 9 de setembro, que aprova o Regime Jurídico da Supervisão de Auditoria, veio regular a atividade de supervisão pública de revisores oficiais de contas, das sociedades de revisores oficiais de contas, de auditores e entidades de auditoria, definindo a competência, a organização e o funcionamento desse sistema de supervisão, em articulação com o disposto, quanto a entidades de interesse público, no Regulamento (UE) n.º 537/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, e nos respetivos atos delegados. De acordo com aquele diploma, constitui atribuição da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários a supervisão pública de ROC, de SROC, de auditores e de entidades de auditoria de Estados membros e de países terceiros registados em Portugal nos termos previstos no referido regime jurídico e demais disposições legais aplicáveis, bem como de toda a atividade de auditoria por eles desenvolvida.

31. A realidade é que as diligências desenvolvidas pelo Fundo de Resolução tiveram até um efeito prático, objetivamente quantificável: foi na sequência de uma das consultas ao revisor oficial de contas do Novo Banco que o Fundo de Resolução apurou que existiu uma diferença de 18 milhões de euros entre a opinião do revisor quanto à valorização de determinados ativos e o valor pelo qual esses ativos se encontravam registados nas contas do Novo Banco. Esse elemento, entre outros, fundou a decisão do Fundo de Resolução de se recusar ao pagamento ao Novo Banco dos 18 milhões de euros em causa.

32. A via seguida pelo Fundo de Resolução no que se refere à análise das contas do Novo Banco foi muito clara: proceder à análise das contas pelas equipas do Banco de Portugal que asseguram o funcionamento do Fundo, interpelando o Novo Banco para prestar esclarecimentos adicionais,



e, em casos de dúvida ou que suscitem reserva, solicitar a intervenção do revisor oficial de contas do Novo Banco, que é independente, nos termos da lei.

Essa via teve presente, nomeadamente, o facto de o Acordo de Capitalização Contingente estipular, muito vincadamente que:

“Sem prejuízo [da possibilidade de o Fundo de Resolução nomear um contabilista para o auxiliar na análise às contas], as decisões do revisor oficial de contas do Novo Banco sobre as contas serão definitivas e vinculativas e não será requerido, nem ao Novo Banco, nem ao seu revisor oficial de contas, que alterem as contas em resultado de eventuais comentários, declarações ou informação disponibilizada ou apresentada pelo [Fundo de Resolução] ou outro contabilista independente” (cfr. cláusula 11.4).

Ou seja, o contrato atribui, efetivamente, um valor reforçado às opiniões do revisor oficial de contas do Novo Banco, que se suplantam a outras opiniões que possam existir em matéria de registo contabilístico.

Compreende-se, por isso, que o Fundo de Resolução internalize a análise às contas e coloque ao revisor oficial de contas do Novo Banco as questões que entende justificadas, apoiando-se na opinião do revisor oficial de contas para as suas decisões, como o contrato impõe.

A via de atuação prosseguida foi comprovadamente eficaz, mas regista-se que a auditoria considera que teria sido mais adequado ao Fundo de Resolução externalizar a análise às contas, procedendo à contratação de uma empresa para o auxiliar, e ao correspondente dispêndio de recursos, de forma a *“munir o Fundo de Resolução de uma análise a contrapor à do auditor do Novo Banco”*, mesmo tendo presente que, nos termos do contrato, *“as decisões do revisor oficial de contas do Novo Banco sobre as contas serão definitivas e vinculativas e não será requerido, nem ao Novo Banco, nem ao seu revisor oficial de contas, que alterem as contas em resultado de eventuais comentários, declarações ou informação disponibilizada ou apresentada por outro contabilista independente”* (cfr. cláusula 11.4 do Acordo de Capitalização Contingente).

O exercício dessa possibilidade contratual (porque é de uma possibilidade que se trata, e não de um dever) teria, portanto, reduzido efeito útil, muito discutível valor acrescentado face ao método que foi seguido, mas teria um custo acrescido e dificuldades práticas objetivas.



4. A COMPROVAÇÃO DE QUE FOI DEMONSTRADO O CÁLCULO DO VALOR A PAGAR, EM CADA ANO, PELO FUNDO DE RESOLUÇÃO

33. No **Relatório de Auditoria 7/2021, de abril de 2021**, relativo ao “financiamento público do Novo Banco, o Tribunal de Contas considerou que *“não foi apresentada a demonstração do cálculo do défice de capital do NB (valor a financiar), nem evidência sobre a sua verificação integral”*.

Nessa sequência, o Tribunal de Contas recomendou ao Fundo de Resolução que assegure que *“o valor a financiar é apropriadamente demonstrado, verificado e validado, antes de ser pago”*, para o que deve ser obtida a *“demonstração do cálculo do valor a financiar, com as instruções necessárias à sua verificação autónoma por entidades com competência legal para o efeito”*.

No Relato de Auditoria, mantém-se que *“o valor a financiar [i.e. o “défice de capital”] continua a não ser apropriadamente demonstrado, verificado e validado”*.

Sucedem que o Relato de Auditoria vem agora reconhecer que:

- O Fundo de Resolução sempre integrou no processo de pagamento cartas do Departamento de Supervisão Prudencial do Banco de Portugal que, como se refere no parágrafo 230 do Relato, *“confirmam o valor do défice de capital”*.
- No processo de pagamento realizado em 2021, o Fundo de Resolução adicionou ainda uma carta do Banco Central Europeu (“BCE”) que, como se refere no parágrafo 231 do Relato, *“confirma o valor do défice de capital”*.
- A carta do BCE, nas palavras do parágrafo 251 do Relato, *“apenas confirma, à semelhança das cartas do Banco de Portugal, o montante pedido pelo Novo Banco como o necessário para o rácio de fundos próprios principais de nível 1 (CET 1) do Novo Banco se situar no nível de 12%”*.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

- A atuação do BCE, neste âmbito, – nas palavras do parágrafo 252 do Relato – **“tem por fim confirmar o montante necessário para o Novo Banco cumprir a posição de capital estabelecida no Acordo de Capitalização Contingente”**.
- Sobre o défice de capital, diz-se no parágrafo 253 do Relato, o Fundo de Resolução **“recebe a confirmação pelo BCE e/ou pelo Banco de Portugal de o valor pedido corresponder ao necessário para elevar o rácio [de capital do Novo Banco] até ao nível estabelecido no Acordo de Capitalização Contingente.”**
- As cartas do Banco de Portugal e do BCE – diz, mais uma vez, o Relato de Auditoria, desta vez no parágrafo 259 – **“confirmam o montante necessário para cumprir a posição de capital estabelecida no Acordo de Capitalização Contingente.”**
- As cartas do Banco de Portugal e do BCE – reitera-se ainda no Relato de Auditoria, no parágrafo 266 – **“apenas confirmam o montante necessário para o Novo Banco cumprir a posição de capital estabelecida no Acordo de Capitalização Contingente”**.

Fica, por isso, demonstrado no Relato de Auditoria que o Fundo de Resolução obtém – e sempre obteve – a confirmação, junto das entidades com competência legal para o efeito, do montante necessário para que os rácios de capital do Novo Banco se situem nos níveis acordados no contrato, e que é – nos termos do contrato – o montante a pagar pelo Fundo de Resolução.

34. Para que não restem dúvidas, recorda-se que, nos termos do contrato, o designado “Défice de Capital” (i.e. o “CCA Capital Shortfall”, na sua designação original) corresponde ao montante estritamente necessário para repor os rácios de fundos próprios do Novo Banco nos níveis estipulados no contrato.

Foi o cálculo desse montante que, no Relatório de Auditoria 7/2021, o Tribunal de Contas considerou que não estava demonstrado.

É esse o montante que o Relato de Auditoria vem agora reconhecer (e bem) que foi sempre confirmado pelo Banco de Portugal e, em 2021, também pelo Banco Central Europeu.

35. É certo que, no Relato de Auditoria, não se considera suficientes as confirmações obtidas junto do Banco de Portugal e do Banco Central Europeu.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Não são consideradas suficientes pela auditoria porque “nenhuma destas entidades valida os atos de gestão com impacto material no défice de capital” (§260) e porque essas entidades “apenas confirmam o montante necessário para o Novo Banco cumprir a posição de capital estabelecida no Acordo de Capitalização Contingente e não se pronunciam, nem isso lhes compete, sobre os atos de gestão do Novo Banco subjacentes ao défice de capital cujo valor tem sido financiado pelo Fundo de Resolução (§266).”

Sucedem que a observação feita pelo Tribunal de Contas no Relatório de Auditoria 7/2021, e da qual resultou a recomendação ao Fundo de Resolução para que obtenha “a demonstração do cálculo do valor a financiar, com as instruções necessárias à sua verificação autónoma por entidades com competência legal para o efeito” nada tinha a ver com a validação dos atos de gestão subjacentes ao défice de capital.

A observação identificada na auditoria concluída em 2021 incidia, indiscutivelmente, sobre o “cálculo do défice de capital” e a demonstração desse cálculo.

Recorda-se o teor da observação constante do Relatório 7/2021 (destaque adicionado):

“242. Porém, ainda não foi entregue a demonstração do cálculo do défice de capital, bem como do numerador (fundos próprios) e do denominador (ativos ponderados pelo risco) dos rácios de capital relevantes para esse cálculo, pretendida com o preenchimento do ficheiro enviado ao FdR, tendo sido respondido não ser materialmente possível fazê-lo, nos termos pretendidos, por esses cálculos resultarem de métodos complexos, incluindo processos de modelização. Além disso, o FdR declarou que “não efetua, por si próprio, a validação autónoma da informação sobre a insuficiência de capital” e que a “verificação do cálculo dos rácios de capital é matéria que se enquadra na esfera de competências do Banco Central Europeu, nos termos do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito”. Ora, apesar de pretendida, também não foi entregue qualquer validação desses cálculos pelo BCE, tendo ainda sido referido que “os cálculos da insuficiência de capital não são verificados pelo Agente de Verificação” quando o auditor do NB declara que o montante dessa insuficiência é “sujeito a validação pelo agente de verificação independente”.

243. Em suma, não foi apresentada a demonstração do cálculo do défice de capital do Novo Banco (valor a financiar) nem evidência sobre a sua verificação integral, que o Fundo de Resolução tem o dever de exigir nos termos do Acordo de Capitalização Contingente.”



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Conforme consta da parte conclusiva desse Relatório 7/2021, de abril de 2021:

“271. Não foi apresentada a demonstração do cálculo do défice de capital do Novo Banco (valor a financiar) nem evidência sobre a sua verificação integral, que o Fundo de Resolução tem o dever de exigir nos termos do Acordo de Capitalização Contingente.”

36. Na realidade, constata-se que o Relatório 7/2021 até já reconhecia que o Fundo de Resolução havia obtido a confirmação da demonstração do valor a financiar e a evidência da sua verificação integral.

No parágrafo 78 daquele Relatório de 2021, o Tribunal de Contas referia que *“Em 26/04/2021, o BdP enviou uma carta do BCE que confirma, enquanto autoridade de supervisão prudencial, ter a responsabilidade de garantir o cumprimento da legislação da EU relevante, incluindo o cálculo dos rácios de capital. E também confirma ter conhecimento dos 598 M€ de défice de capital do NB, em 31/12/2020, face ao rácio aplicável. Esta confirmação ilustra que a demonstração do valor a financiar e a evidência da sua verificação integral podem e devem constar dos processos de pagamento instruídos pelo FdR como o Tribunal recomenda.”*

Ou seja, o Tribunal de Contas reconheceu que a confirmação obtida junto do BCE corresponde à *“demonstração do valor a financiar e à evidência da sua verificação integral”*.

37. No entendimento do Banco de Portugal, **sempre existiu, nos pagamentos realizados em 2018, em 2019, em 2020 e em 2021, a adequada confirmação do valor a financiar e o Relato de Auditoria vem confirmá-lo.**

O entendimento que o Banco de Portugal faz do teor do Relato de Auditoria quanto a esta questão é o de que **o Relato traduz uma revisão da anterior observação do Tribunal de Contas quanto a esta matéria e reconfigura a recomendação constante do Relatório 7/2021.**

Segundo se depreende do Relato de Auditoria, aquilo que a auditoria considera que não integra os processos de pagamento é, agora, informação e validação “dos atos de gestão” que têm impacto material no défice de capital.

Como se refere no parágrafo 255 do Relato: *“o facto de toda a atividade do Novo Banco contribuir para a sua posição de capital reforça a necessidade de o Fundo de Resolução obter a relação das operações e demais atos de gestão com impacto material no numerador e no*



Apels



denominador do cálculo dos rácios de capital, impacto esse a detalhar, por ato, nessa relação.”

⁽¹⁵⁾.

Constatando-se que ocorreu uma reconfiguração da Recomendação do Tribunal de Contas, importaria que o Tribunal de Contas reconhecesse que, tal como foi caracterizada no Relatório de Auditoria 7/2021, a confirmação e a demonstração do cálculo do valor a pagar pelo Fundo de Resolução sempre foi obtida. E que reconhecesse, portanto, que a correspondente Recomendação (i.e. a Recomendação constante do parágrafo 276 do Relatório 7/2021) não tem aplicação ou que se encontra integralmente acolhida.

¹⁵ Aliás, não pode deixar de ser assinalado que a referência a “atos de gestão” é agora utilizada profusamente no Relato para apreciar o cumprimento da Recomendação em causa e para enunciar aquilo que permanece “em falta”:

§252: “O BCE também assume ‘ter a responsabilidade de assegurar a conformidade com a legislação europeia, incluindo o cálculo dos rácios de capital das instituições de crédito’. Porém, a atuação do BCE, neste âmbito, decorrendo da sua responsabilidade de assegurar a conformidade legal do cálculo dos rácios de capital das instituições de crédito em geral, tem por fim confirmar o montante necessário para o NB cumprir a posição de capital estabelecida no ACC, sendo-lhe indiferente, para o efeito, os atos de gestão do NB subjacentes a esse défice de capital.”

§253: “Sobre o défice de capital do NB (cujo pagamento tem sido pedido), o FdR recebe do banco, o rácio subjacente ao valor pedido, com os fundos próprios do NB (numerador desse quociente), e os ativos ponderados pelo risco (denominador). Recebe, também, a confirmação, pelo BCE e/ou pelo BdP (DSP), de o valor pedido corresponder ao necessário para elevar o rácio até ao nível estabelecido no ACC. Mas desconhece os atos de gestão do NB com impacto material no rácio de capital, exceto, para os ativos do ACC, de forma dispersa, nas propostas do NB submetidas à apreciação do FdR, ou agregada, mas sem os impactos das operações no rácio de capital, nos Ficheiros de Reconciliação.”

§255: “O facto de toda a atividade do NB contribuir para a sua posição de capital reforça a necessidade de o FdR obter a relação das operações e demais atos de gestão com impacto material no numerador e no denominador do cálculo dos rácios de capital, impacto esse a detalhar, por ato, nessa relação.”

§260: “Como referido a propósito da carta do BCE, nenhuma destas entidades valida os atos de gestão com impacto material no défice de capital.”

§266: “Em especial, as cartas do BdP (DSP) e do BCE, assegurando a conformidade legal do cálculo dos rácios de capital das instituições de crédito em geral, apenas confirmam o montante necessário para o NB cumprir a posição de capital estabelecida no ACC e não se pronunciam, nem isso lhes compete, sobre os atos de gestão do NB subjacentes ao défice de capital cujo valor tem sido financiado pelo FdR.”

§267: “[S]em a demonstração do cálculo do valor a financiar, suportada pela relação dos atos de gestão do NB com impacto material nesse cálculo (impacto esse a quantificar nessa relação), o procedimento de validação fica incompleto e insuficiente, pois o conhecimento avulso de atos de gestão com esse impacto não impede a existência de outros atos para os quais seja necessário o mesmo escrutínio.”

Mas essa referência a “atos de gestão”, para este efeito, não foi sequer utilizada por uma única vez no Relatório de Auditoria 7/2021, de abril de 2021.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

38. Não existe, portanto, fundamento na afirmação de que “[t]al como tem sido efetuado, o procedimento tem admitido o pagamento, pelo Fundo de Resolução, de montantes cujo enquadramento no Acordo de Capitalização Contingente, não tem sido validado” (§269).

O Relato também não apresenta concretização do que alega. Mostrando-se confirmado que (nas próprias palavras do Relato), o Banco Central Europeu “confirma o valor do défice de capital”, que é o valor a pagar pelo Fundo de Resolução, justificar-se-ia, se tais situações existissem, que aquela observação indicasse que montantes considera a auditoria que não têm sido validados, nos termos do Acordo de Capitalização Contingente e a que situações se reportam.

39. Mas ainda quanto às afirmações constantes do Relato de que os atos de gestão do Novo Banco com impacto nos seus rácios de capital não são objeto de escrutínio, importa também esclarecer que:

- Não é correto afirmar-se que as autoridades de supervisão prudencial não se pronunciam sobre os atos de gestão do Novo Banco e que lhes “é indiferente” (como se refere no parágrafo 252) os atos de gestão do Novo Banco que concorrem para as suas necessidades de capital. As autoridades de supervisão também acompanham, naturalmente, e supervisionam os atos de gestão das instituições supervisionadas, em especial quando deles resultam impactos sobre a respetiva posição de solvabilidade.

No decurso da auditoria, foi partilhada com a equipa do Tribunal de Contas uma evidência muito concreta quanto a isso, nomeadamente a carta que o Banco Central Europeu remeteu ao Fundo de Resolução a 26/04/2021, e na qual se afirma, a este propósito, o seguinte (destaque adicionado):

“It should also be noted that as part of its day-to-day supervision, the ECB is especially closely monitoring banks’ management decisions that have a direct influence on their capital position – and subsequent capital needs – through their impact on the P&L (such as the sale of impaired assets or businesses, incurring losses).”

É o BCE que afirma, portanto, que, ao contrário do que se refere no Relato, os atos de gestão com impacto na posição de capital e nas necessidades de capital são analisados, até “especialmente e com proximidade”, como assinala o BCE, por essa autoridade de supervisão.

- E também não reflete corretamente a factualidade observável dizer-se que o Fundo de Resolução desconhece os atos de gestão com impacto material nos rácios de capital do



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Novo Banco. Além de conhecer os atos de gestão relacionados com os ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente, o Fundo de Resolução também conhece outros atos de gestão com impacto material nos rácios através da sua análise às contas do Novo Banco, como acima já se explicou.

É certo que o Fundo de Resolução não dispõe de competências, da mesma natureza e extensão, nem mesmo em matéria de reporte de informação, relativamente aos atos de gestão do Novo Banco, como tem quanto aos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente. Compreende-se, portanto, o sentido da observação da auditoria quanto a esta vertente, mas importa que a realidade seja retratada de forma completa e com exatidão, para que não fique sugerida a ideia, como parece resultar do Relato, que nenhuma análise ou controlo é exercido sobre os atos de gestão do Novo Banco com impacto no seu capital.

40. Com efeito, quanto à ideia – apenas constante do presente Relato – de que deveria o Fundo de Resolução “*obter a relação das operações e demais atos de gestão com impacto material no numerador e no denominador do cálculo dos rácios de capital*”, a sua formulação afigura-se impossível de compatibilizar com os termos contratuais aplicáveis.

Insiste-se que o Fundo de Resolução tem desenvolvido numerosas e variadas ações em matéria de identificação e de análise de decisões de gestão do Novo Banco que suscitam dúvidas quanto à compatibilidade da imputação ao mecanismo de capitalização contingente do seu eventual impacto nas contas do Novo Banco. Essas situações foram já referenciadas acima e incluem, por exemplo, as ações relacionadas com a utilização do regime transitório relacionado com a introdução da IFRS-9 e com a venda da sucursal de Espanha (todas com expressão financeira muito significativa).

Essa realidade demonstra que é feita uma análise dos atos de gestão em causa, nomeadamente através da análise às contas do Novo Banco (e tudo sem prejuízo do acompanhamento próximo que o BCE também faz, ao abrigo dos seus poderes, bem mais reforçados, enquanto autoridade de supervisão, dos atos de gestão com impacto no capital).

Mas coisa distinta é entender, como se faz no Relato de Auditoria, que o Fundo de Resolução teria o dever – quando tal prerrogativa não lhe é conferida pelo contrato – de obter o detalhe relevante sobre “*todas as operações e atos de gestão com impacto material no numerador e no denominador dos rácios de capital*”.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Como é, aliás, referido no Relato, e o Banco de Portugal confirma, o Fundo de Resolução não tem competências, da mesma natureza e extensão, relativamente aos atos de gestão do Novo Banco, como tem quanto aos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente.

41. Admite-se, por isso, que o Relato de Auditoria não sugere que o Fundo de Resolução atue fora dos limites a que se encontra adstrito legal e contratualmente (desde logo pelas consequências gravosas e financeiramente lesivas que tal poderia acarretar), mas que, ao invés, as observações feitas pela auditoria se direcionam para o facto de as competências que a equipa de auditoria idealiza não terem sido previstas de forma mais extensiva nos instrumentos contratuais negociados na operação de venda do Novo Banco.

Mas mesmo que assim seja, é importante referir que o Banco de Portugal negociou, na máxima extensão possível, a preservação da posição do Fundo de Resolução neste contrato, sendo este o resultado de um equilíbrio contratual atingido num processo negocial aberto, transparente e competitivo, com forte intervenção de outros intervenientes (como a Comissão Europeia).

42. Em suma, já se viu que a evidência do cálculo do “Défice de Capital” foi sempre obtida, como agora o Tribunal de Contas reconhece.

Foi também feita demonstração quanto às múltiplas ações que o Fundo de Resolução tem realizado e às diligências que tem promovido a propósito de outros atos de gestão que não relacionados com ativos abrangidos pelo mecanismo de capitalização contingente.

Mas quanto à informação sobre os atos de gestão com impacto material nos rácios de capital, o direito à obtenção dessa informação, nos termos em que a auditoria os idealiza, não se encontra previsto no contrato, pelo que não se afigura possível que a equipa de auditoria considere que a obtenção dessa informação era viável – quanto mais exigível – ao Fundo de Resolução.

O Fundo de Resolução atua ao abrigo dos poderes que lhes são conferidos pelos contratos de que é parte e no seu estrito cumprimento. Não podem ser exigíveis do Fundo de Resolução comportamentos e condutas que não lhe são admissíveis, nos termos da lei e dos contratos, e que, portanto, não está ao seu alcance adotar.

5. OUTROS COMENTÁRIOS RELEVANTES

5.1. SOBRE A ALEGAÇÃO DE QUE FORAM SUPERADAS AS METAS FIXADAS NOS COMPROMISSOS ASSUMIDOS PELO ESTADO E A SUGESTÃO DE QUE TALVEZ TIVESSE SIDO POSSÍVEL UMA REDUÇÃO MAIS LENTA DE ATIVOS NÃO PRODUTIVOS

43. Refere o Relato de Auditoria que (destaque adicionado):

- *“Em 31/12/2016, o Novo Banco apresentava um rácio de NPL de 33%, muito acima da média europeia e das instituições financeiras nacionais comparáveis. Dados de 2015 revelam, também, que o peso dos imóveis no balanço do NB era muito superior ao dos seus pares nacionais. Em 2018, a EBA definiu o rácio-alvo para o peso das exposições não produtivas [NPL] no balanço das instituições: 5%.” (§143)*
- **Em 30/06/2021, o Novo Banco apresentava um rácio de NPL de 7,3% (Figura 11 do Relato).**
- *“Visando a limpeza do balanço para corresponder às expetativas do BCE, o plano de redução de ativos não estratégicos do Novo Banco e as respetivas revisões estabeleceram metas mais ambiciosas do que as decorrentes dos compromissos assumidos pelo Estado português perante a Comissão Europeia, a prosseguir, sobretudo através de estratégias de reduções ativas, como vendas e desconhecimento de ativos (“write-off”)” (§146).*
- **“Não obstante a redução do rácio de NPL do Novo Banco, o BCE em carta ao Fundo de Resolução, de agosto de 2021 (face à oposição do Fundo de Resolução ao Novo Banco à venda de ativos), referia que esse rácio em 30/06/2021 (7,3%) estava “bem acima da média atual do MUS de 2,54%, sendo um dos impulsionadores da (...) avaliação de risco e requisitos de capital”. (§149).**



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

44. Aos dados que já constam do Relato de Auditoria importaria ainda acrescentar ainda os seguintes:

- **A 31/12/2021, o rácio de NPL do Novo Banco situava-se em 5,7%, ainda acima, portanto, do nível de 5% que as autoridades europeias definiram em 2018 para classificar bancos com excessiva exposição a NPLs e a que o Relato de Auditoria alude ⁽¹⁶⁾.**
- **O rácio de NPL para o conjunto do setor bancário nacional, à mesma data, era de 3,6%.**
- **No espaço da União Bancária, o rácio de NPL, à mesma data, era de 2,06%.**
- Na carta que dirige ao Fundo de Resolução, em agosto de 2021, e que o Banco de Portugal conhece, o Banco Central Europeu refere também que:
 - *“Apesar de o Novo Banco ter conseguido reduzir o seu rácio de NPL de 30,5% para 7,3% no período de 31/12/2017 a 30/06/2021, o BCE continuará a acompanhar de perto o rácio de NPL do Novo Banco, à luz das suas expectativas em matéria de tratamento de NPLs.”*
 - *“Nas suas ‘Orientações sobre créditos não produtivos dirigidas a instituições de crédito’, publicada em 2017, são considerados bancos com elevado nível de NPL aqueles que apresentem um rácio substancialmente acima da média da União Europeia. (...) Por isso, o Novo Banco continua a ser classificado como um banco com um elevado nível de NPLs.”*
 - *“Em conformidade, é expectativa do BCE que o Novo Banco implemente uma estratégia ambiciosa de redução de NPLs.”*

45. Observa-se, portanto, que a auditoria identificou – corretamente – a influência decisiva do agravamento das exigências regulatórias, a partir de 2018, na tendência de redução registada pelo Novo Banco.

Identificou também que essa redução visou dar cumprimento às orientações fixadas pelo Banco Central Europeu.

¹⁶ Na realidade, o nível de 5% para o rácio de NPL fixado pela Autoridade Bancária Europeia não é sequer um nível-alvo. É o nível utilizado para caracterizar uma **situação de exposição excessiva a NPL**. As Orientações publicadas pelo BCE em 2017 definem que os bancos com rácios de NPL consideravelmente acima da média da União Europeia (como ainda é o caso do Novo Banco) são classificados como bancos com elevados níveis de NPLs (*High NPL Banks*).



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

E identificou até que, não obstante, a redução significativa registada pelo Novo Banco, o banco continua a apresentar um rácio de NPL acima dos seus pares e continua aquém dos objetivos definidos pelo Banco Central Europeu.

46. A respeito do agravamento das exigências regulatórias, oferece-se ainda ao Tribunal de Contas um contributo baseado num artigo publicado muito recentemente pelo Banco Central Europeu ⁽¹⁷⁾, no qual se assinala que (destaque adicionado):

- *“Numerous studies have investigated the negative consequences of high levels of non-performing loans (NPLs) on the balance sheets of financial institutions. Studies indicate that besides putting pressure on individual banks’ profitability, high NPL stocks can exacerbate macroprudential fragilities and potentially trigger negative macroeconomic feedback loops through reduced credit supply from banks and subdued credit demand stemming from heightened corporate debt levels.”*
- *“In order to tackle the heightened NPL levels observed in a range of euro area countries in the aftermath of the great financial crisis, the Single Supervisory Mechanism (SSM) increased the associated supervisory scrutiny and burden, thereby encouraging banks to actively address their NPLs.”*
- *“It is widely accepted that high levels of stocks of non-performing loan (NPLs) have a negative impact on bank lending to the economy stemming from the effects NPLs have on balance sheets, profitability, management costs and capital constraints faced by affected banks, (Council of the EU, 2017). This has particularly affected several European countries, where high levels of NPL stocks have persisted in the aftermath of the great financial crisis, negatively affecting lending and economic activity.”*

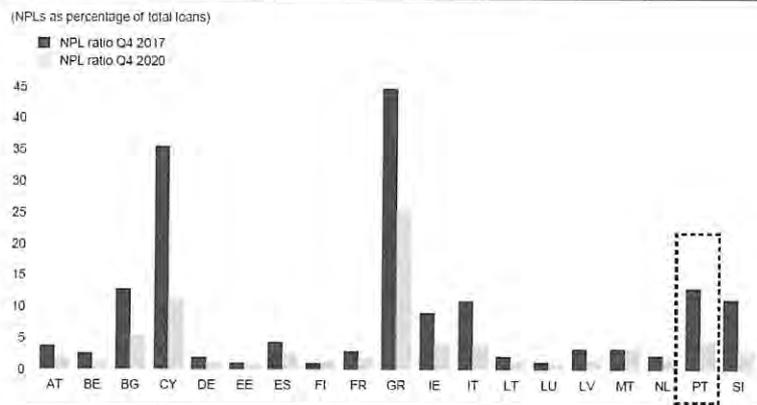
¹⁷ “An empirical study of securitisations of non-performing loans”, “Occasional Paper Series”, n.º 292, de maio de 2022.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Chart 1

NPL ratios of significant institutions across all SSM countries



Source: ECB data.

- *“Consequently, the European Central Bank (ECB) as supervisor of all significant institutions in the euro area has singled out reducing NPL levels in the euro area as a core supervisory priority. It has furthermore formulated clear supervisory expectations regarding banks’ treatment of NPLs to help resolve the high level of NPLs stocks and to push for an end to the “wait-and-see” approaches observed in the past.”*
- *“The higher supervisory scrutiny and increased costs for banks associated with improved prudential provisioning has meant banks have had to actively address their high levels of NPL stocks. A number of approaches and measures, such as improved work-out and restructuring processes, direct portfolio sales and structured solutions such as securitisations have been widely used to reduce the burden of high levels of NPLs on banks’ balance sheets.”*

47. Este contributo recente vem evidenciar, nomeadamente:

- Os fundamentos e a vantagem na redução de NPLs – até do ponto de vista do **interesse público, analisado sob uma perspetiva mais integrada e mais abrangente, e não sob o ponto de vista unidimensional, e por isso necessariamente incompleto, que a auditoria do Tribunal de Contas prossegue (ver capítulo 1, supra).**



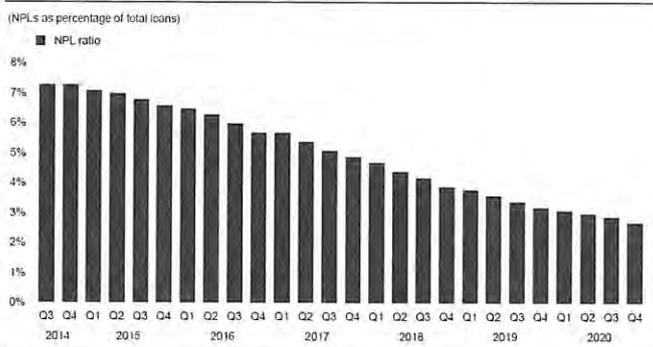
BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

- O facto de a **redução de NPLs ter passado a constituir (em especial a partir de 2017, i.e. precisamente o período em que decorreu a execução dos acordos de venda do Novo Banco) uma “core supervisory priority”, o que motivou o BCE a aplicar um escrutínio acrescido em matéria de redução de NPLs e a impor custos acrescidos aos bancos** – através do provisionamento e do reconhecimento de perdas agravadas.
- O facto de se ter observado **maior atividade na redução de NPLs (inclusive através de vendas de ativos em carteira) como resultado daquela ação do BCE.**

48. E há ainda um dado adicional que o Relato de Auditoria não refere, mas que pode ainda ser relevante na auditoria: de acordo com o relatório da auditoria especial realizada nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, datado de 31 de março de 2022 – e a que o Tribunal de Contas já tem acesso –, “[e]ntre 2016 e 2020, o Novo Banco reduziu o seu rácio de NPL, proporcionalmente ao ponto de partida, de forma semelhante à redução do rácio de NPL no setor bancário português. A redução do Novo Banco entre 2016 e 2020 foi de 74,3% face a um rácio inicial de 35% e do setor bancário foi de 72% face a um rácio inicial de 17,2%.”

Aliás, o mesmo estudo recente publicado pelo BCE também apresenta dados que demonstram que a redução de NPLs – muito, muito longe de ser uma especificidade do Novo Banco – foi observada transversalmente em todo o universo de instituições significativas na União Bancária, que é o grupo em que se integra o Novo Banco (gráfico seguinte, extraído do artigo “An empirical study of securitisations of non-performing loans”, acima referenciado):

Chart 2
Evolution of the NPL ratio across SSM significant institutions



Source: ECB data.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

49. Não obstante todo este quadro factual, o Relato de Auditoria refere que “[a]nualmente, o NB tem vindo a superar as metas de redução de ativos e de desinvestimento assumidos pelo Estado português” (§137), donde retira que “[u]ma estratégia de redução menos rápida (mas mais rentável) era conciliável com os compromissos assumidos pelo Estado português no âmbito da operação de venda e com o prazo de vigência do Acordo de Capitalização Contingente” (§195).

Daí extrai o juízo de que “[o] recurso ao mecanismo de capitalização contingente pelo Novo Banco, sem contrapartida, tem eliminado os impactos negativos das operações no capital do banco e tem promovido a prossecução de objetivos de redução de ativos não produtivos mais ambiciosos do que os assumidos pelo Estado perante a Comissão Europeia.”

Como se viu pelos elementos apresentados acima, esse juízo não tem correspondência com a realidade dos factos.

50. Ou seja, sendo verdade que o Novo Banco tem vindo a superar as metas de redução de ativos e de desinvestimento assumidos pelo Estado português em 2017, **uma estratégia de redução menos rápida (a tal estratégia denominada de “wait and see”, própria do passado, como a classifica o artigo do BCE acima referenciado) não seria compatível com as obrigações regulamentares do Novo Banco, que, nos termos do contrato, têm importância reforçada.**

Também não se pode daí extrair que foi o recurso ao mecanismo de capitalização contingente que promoveu uma redução mais rápida, como impropriamente se afirma nas conclusões do Relato de Auditoria.

Poder-se-ia eventualmente considerar que o mecanismo de capitalização possibilitou ao Novo Banco proceder à reestruturação que se lhe impunha e permitiu ao banco conseguir a necessária redução de ativos não produtivos. Mas concluir que o possibilitou é bem diferente de concluir que o promoveu ou incentivou.

Com base na factualidade observável, não se compreende que não seja valorada, nas conclusões da auditoria, a influência das exigências regulatórias, que o Relato até menciona a título de enquadramento, mas depois não vem a ser, surpreendentemente, vertido nas respetivas conclusões.

A observação de que teria sido viável seguir-se uma estratégia menos rápida só é válida por referência aos compromissos assumidos pelo Estado em 2017, mas é sabido pela equipa de auditoria que esse não foi o único fator a ter em conta no processo de redução de ativos não produtivos e não foi, sequer, o mais relevante.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Face às exigências regulatórias, a equipa de auditoria também conhece o regime contratual que impõe ao Fundo de Resolução que tenha presente a necessidade de o Novo Banco dar cumprimento a compromissos regulatórios, no âmbito do acompanhamento que faz da gestão dos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente, como é o caso da redução dos NPLs.

51. A conclusão do Relato – que procura realçar um alegado excesso de ambição na redução de ativos não produtivos – é ainda menos correta quando se tem por referência os dados constantes do relatório da auditoria especial realizada nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, datado de 31 de março de 2022, e que acima são mencionados: **a redução do rácio de NPL no Novo Banco, em termos relativos, foi semelhante àquela que se observou no setor bancário português.**

52. Mais decisivo ainda é **não se encontrar no Relato de Auditoria nenhuma fundamentação, ou sequer invocação de razões, que permitam que se sugira, como se faz no parágrafo 195, que uma redução “menos rápida” de NPL teria sido “mais rentável”.**

Esse juízo até pode parecer intuitivamente apelativo, mas afigura-se meramente especulativo.

De facto, não pode haver dúvidas de que se o Novo Banco apresentasse hoje um rácio de NPL ainda mais desfasado das exigências definidas a nível europeu, dos padrões europeus e dos rácios apresentados pelos seus pares, estaria sujeito a requisitos prudenciais mais agravados, incluindo ao registo de perdas determinadas pelo BCE – as quais também se repercutem no mecanismo de capitalização contingente.

A prosseguir-se uma estratégia “menos rápida” (ou de “wait and see”, e própria do passado, como é classificada no artigo do BCE acima mencionado), poderia até ser a própria sustentabilidade do banco que estaria em risco, num quadro em que o banco – como a generalidade dos seus concorrentes – se vê obrigado a aceder aos mercados financeiros para a obtenção de financiamento para cumprimento de exigências regulatórias (nomeadamente as relativas aos MREL) e num quadro macroeconómico substancialmente mais adverso do que nos anos antecedentes, devido ainda aos efeitos da pandemia e, agora, aos efeitos da invasão da Ucrânia pela Federação Russa, num quadro ainda agravado pela subida da inflação.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

E poderia ser também colocada em risco a capacidade do banco em financiar a economia e a sua capacidade em acomodar os efeitos advenientes das moratórias concedidas no quadro da resposta à pandemia, com prejuízo, também por essa via, para o interesse público.

53. O cenário que se apresenta no Relato como uma alternativa preferível (de redução de ativos não produtivos menos rápida e que colocaria o Novo Banco ainda mais afastado da média do setor bancário) não teria paralelo no universo das instituições bancárias europeias no momento de saída da crise financeira e posteriormente da segunda vaga dessa crise que assumiu a forma de crise das dívidas soberanas.

Pode mesmo dizer-se que foi exatamente o contrário do que é proposto na auditoria que permitiu à generalidade dos sistemas financeiros europeus sair da crise de uma forma mais acelerada do que foi a experiência nacional. **A procrastinação no tratamento dos problemas de índole financeira nunca foi uma receita de sucesso para o desbloqueio das restrições de crescimento dos países e do sucesso das respetivas finanças públicas. Todas as recomendações europeias apontam nesse sentido e foi nessa base que foram construídas as bases institucionais da área do euro.**

Carece assim de sustentação a proposta especulativa do Relato da Auditoria, por falta de demonstração, de que esse seria um caminho com sucesso, depois de longos anos de acumulação de riscos ter demonstrado exatamente o contrário. Aliás, o processo de convergência acelerada da economia portuguesa e do seu sistema financeiro para as médias europeias apenas se iniciou após a materialização da redução do risco que se operou após 2016.

54. Em suma, uma estratégia de minimização de perdas incorretamente entendida e que não atenda ao quadro global de deveres a que o banco está sujeito, e às competências que nesta matéria estão cometidas às autoridades de supervisão bancária, além de não ser compatível com o contrato, **poderia ter até o efeito contrário, de amplificação das perdas. Atento o quadro atual, é até de admitir que seria precisamente isso que sucederia, não se encontrando qualquer evidência para que seja afirmado no Relato que uma estratégia menos rápida teria sido "mais rentável".**



5.2. SOBRE A ALEGAÇÃO DE QUE O NOVO BANCO OPEROU COM NÍVEIS DE CAPITAL ACIMA DAS EXIGÊNCIAS REGULATÓRIAS

56. No que se refere à análise do cumprimento das exigências regulatórias em matéria de fundos próprios, o Relato de Auditoria parece apresentar uma contradição interna.

Por um lado, refere-se no Relato que “[a] partir do exercício de 2020, devido às medidas de alívio da pandemia, o nível mínimo de fundos próprios estabelecidos no Acordo de Capitalização Contingente para efeitos de pagamento pelo Fundo de Resolução é superior ao nível mínimo de fundos próprios estabelecidos por via regulamentar” (§80) e que “[o] rácio CET 1 do Novo Banco, no final de 2020 e de 2021 (mesmo sem o pagamento pedido ao Fundo de Resolução), também excede o CET 1 dos requisitos regulatórios (SREP e COVID Relief), exceto o de 2020 com P2G.” (§82).

Por outro lado, também se reconhece no Relato que o mecanismo de capitalização contingente continuou a ser, mesmo depois de 2020, “determinante para o Novo Banco cumprir os rácios de fundos próprios totais” (§83).

Numa leitura atenta, compreende-se a análise constante do Relato: apesar de o Novo Banco ter operado com rácios CET 1 acima das exigências pontualmente aplicáveis, o capital de que foi dotado foi estritamente necessário para o cumprimento dos requisitos quanto aos rácios de fundos próprios totais, **pelo que o banco se manteve capitalizado de acordo com as exigências aplicáveis.**

Mas o Relato não apresenta esta clareza de exposição e as afirmações contidas nos parágrafos 80 e 82 podem induzir a que se interprete que, devido às medidas de flexibilização adotadas pelo Banco Central Europeu, o mecanismo de capitalização contingente permitiu ao Novo Banco operar com excesso de capital, o que é errado.

57. Adicionalmente, mesmo a afirmação de que “[a] partir do exercício de 2020, devido às medidas de alívio da pandemia, o nível mínimo de fundos próprios estabelecidos no Acordo de Capitalização Contingente para efeitos de pagamento pelo Fundo de Resolução é superior ao nível mínimo de fundos próprios estabelecidos por via regulamentar” não é precisa.

Como se explica de forma expressa na carta que o Banco Central Europeu remeteu ao Fundo de Resolução, em resposta a uma iniciativa do Fundo com vista a esclarecer adequadamente os



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

eventuais efeitos das medidas de flexibilização adotadas por aquela autoridade de supervisão, ***“os requisitos de fundos próprios para o Novo Banco não foram alterados pelas medidas de flexibilização do Banco Central Europeu associadas à COVID-19”***. O BCE explica que aqueles requisitos têm fonte legal e não foram alterados pelas medidas de flexibilização; como indica o BCE, ainda que essa autoridade tenha permitido às instituições de crédito operar temporariamente abaixo do requisito legal, esse requisito manteve-se inalterado.

O Banco de Portugal, como não poderia deixar de ser, confirma que é exatamente como o BCE informou.



5.3. SOBRE A AVALIAÇÃO E VALORIZAÇÃO CONTABILÍSTICA DOS ATIVOS

58. Na sua secção 3.3. (*“Inadequada avaliação e valorização contabilística dos ativos”*), o Relato de Auditoria recupera uma questão que tem sido amplamente analisada e escrutinada, a propósito da valorização dos ativos do BES e do registo acentuado de perdas que veio a ocorrer em momentos posteriores à resolução, formulando um juízo global de que *“(…) não obstante a declaração do BdP de atividade e património do NB expurgados de ativos problemáticos em 2014 e o reforço acentuado de provisões para perdas até 2016, a avaliação e a valorização contabilística dos ativos, antes da venda em 2017, revelam deficiências importantes cujas medidas corretivas antecipavam mais perdas prudenciais (2.057 milhões de euros em 2017).”* (§ 100).

59. O Banco de Portugal entende, a este propósito, que, previamente a discutir-se a valorização dos ativos, é necessário também compreender os critérios que presidiram a definição, no contexto da resolução, do perímetro de ativos a transferir para o BES, pois frequentemente – e o Relato de Auditoria comete também essa imprecisão – é sugerido que o Banco de Portugal, ao contrário do que afirmou, não cuidou de acautelar que não eram transferidos para o Novo Banco “ativos problemáticos” (§92).

Neste contexto, entende o Banco de Portugal que é essencial atentar, em primeira ordem, no seguinte:

- O Banco de Portugal, no contexto da aplicação das medidas de resolução ao BES, pretendeu, em primeira ordem, assegurar a proteção da generalidade dos depósitos constituídos junto do BES, bem como da generalidade dos credores não subordinados, e assegurar a manutenção da prestação das funções críticas à economia;

Tal implicou que, na seleção dos passivos a transferir, o Banco de Portugal tenha salvaguardado a generalidade dos depositantes bem como a generalidade dos credores comuns, para além de se ter assegurado a proteção dos credores garantidos e privilegiados;

- Já na delimitação dos ativos a transferir, o Banco de Portugal procurou, por um lado, assegurar uma adequada segregação da nova instituição constituída – o Novo Banco – das exposições às entidades do Grupo Espírito Santo (e que haviam contribuído para a situação de irremediável desequilíbrio financeiro do BES) e, por outro, diminuir a diferença entre os ativos e os passivos a transferir (e com isso diminuir também o montante a suprir pelo Fundo de Resolução);



- No conjunto de ativos que foi transferido registaram-se posteriormente perdas relevantes. Todavia, tal não significa que esses ativos não deveriam ter sido transferidos para o Novo Banco, nem que tenham existido falhas na valorização realizada em cada um dos momentos e à luz das regras e das circunstâncias prevaletentes. O primeiro aspeto respeita à matéria de definição do perímetro (que agora nos ocupa) e o segundo à valorização desse perímetro (que será o tópico de análise seguidamente).

- Note-se que, nos termos da lei que vigorava à data, só duas alternativas se colocavam relativamente aos ativos do BES: ou eram mantidos no BES ou eram transferidos para o Novo Banco. Com efeito, àquela data não estavam ainda consagrados dois instrumentos de resolução que vieram a ficar previstos na Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento (“BRRD”) e que hoje integram o elenco de medidas de resolução: (i) a conversão de créditos em capital ou de redução ou eliminação de créditos; e (ii) a segregação de ativos, que permite a transferência de determinados ativos para um veículo de gestão de ativos constituído para o efeito (a qual viria a ser utilizada no quadro da resolução do BANIF – Banco Internacional do Funchal, S.A., e se concretizou, nesse caso, na constituição da Oitante, S.A.).

Manter os ativos no BES implicava que a recuperação dos ativos se faria no quadro de um processo judicial de liquidação do banco, pela respetiva comissão liquidatária. Implicava também que o produto dessa recuperação reverteria para acionistas do Banco Espírito Santo e para os credores não transferidos para o Novo Banco.

A transferência dos ativos para o Novo Banco permitia, pelo contrário, que a recuperação dos ativos se fizesse pelo Novo Banco, no quadro da normal atividade bancária.

- Foi com base neste quadro que, do ativo do BES, foram essencialmente expurgados os riscos que haviam conduzido o BES à situação de desequilíbrio em que se encontrava, especialmente os riscos emergentes da exposição ao Grupo Espírito Santo e os riscos e contingências emergentes de atos de gestão passados. Os critérios de decisão foram, nesta matéria, claros.

Por um lado, o objetivo de assegurar a continuidade da atividade bancária até então prestada pelo BES, aconselhava que fossem transferidas as exposições que se enquadravam no âmbito da normal atividade bancária – daí a inclusão da carteira de crédito a empresas e a exclusão da exposição do BES ao Grupo Espírito Santo.

Por outro lado, o objetivo de procurar maximizar o valor dos ativos aconselhava que fosse evitado que a sua recuperação tivesse lugar no quadro de um processo de liquidação



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

judicial. Acima de tudo, importava garantir que o valor que viesse a ser recuperado dos ativos do BES fosse apropriado pelo Novo Banco, em benefício dos credores transferidos e do Fundo de Resolução, e não em benefício da massa insolvente do BES, ou seja dos credores cujos créditos não foram transferidos para o Novo Banco e dos acionistas do BES.

60. Por tudo isto, foram “deixados para trás”, no Banco Espírito Santo, somente os ativos cuja perspectiva de recuperação, de acordo com as informações disponíveis à data da resolução, era realmente exígua e/ou que tinham o potencial de gerar novas responsabilidades e/ou que eram reconhecidamente identificados como causadores do desequilíbrio financeiro em que o BES se encontrava.

61. Agora em concreto sobre a **valorização dos ativos do BES e o registo de perdas adicionais em momentos posteriores à resolução**, em particular quanto ao juízo subjacente à afirmação incluída no Relato de Auditoria de que *“a avaliação e valorização contabilística dos ativos, antes da data da venda, não era adequada, não obstante o reforço acentuado e continuado de provisões para perdas (...)”*, o Banco de Portugal destaca alguns aspetos que entende serem de significativa relevância para qualquer reflexão sobre este assunto:

- À data da aplicação da medida de resolução ao BES, o regime jurídico nacional previa a necessidade de realização de uma avaliação ao património da instituição objeto de resolução;
- Nos termos desse regime, os ativos devem ser objeto de uma avaliação, reportada ao momento da transferência, realizada por uma entidade independente designada pelo Banco de Portugal (cfr. artigo 145.º-H, n.º 4, do RGICSF, na versão em vigor à data da aplicação da medida de resolução ao BES);
- Assim, os ativos transferidos para o Novo Banco foram objeto de uma avaliação independente, realizada para o efeito por determinação do Banco de Portugal, nos termos da lei. A avaliação foi realizada pela PricewaterhouseCoopers & Associados – Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, Lda (“PwC”), entre os meses de agosto e de novembro de 2014, tendo por referência o momento da aplicação da medida de resolução ao BES, e dela resultaram necessidades de ajustamento, em base consolidada, no valor agregado de 4.937 milhões de euros, por comparação com o valor pelo qual o património transferido para o Novo Banco se encontrava mensurado pelo BES no momento da aplicação da medida de resolução. Em base individual, os ajustamentos apurados naquela avaliação independente ascenderam a 4.920 milhões de euros;



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

- Ou seja, logo no balanço inicial do Novo Banco, foram registados ajustamentos no valor dos ativos transferidos, correspondentes a cerca de 6% do valor pelo qual os ativos se encontravam registados no balanço do BES, em base consolidada.

Mesmo desconsiderando o efeito do ajustamento relativo à exposição ao Banco Espírito Santo Angola (que representou 2.750 milhões de euros), as perdas registadas, logo no balanço inicial do Novo Banco, ultrapassaram os 2 mil milhões de euros, dos quais cerca de 1.204 milhões de euros de reforço de imparidades para a carteira de crédito e 759 milhões de euros de redução do valor dos ativos imobiliários.

A avaliação independente então realizada apurou a mensuração dos ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob gestão transferidos para o Novo Banco, numa ótica de continuidade da atividade da instituição, em conformidade com os princípios estabelecidos nas Normas Internacionais de Relato Financeiro, tal como adotadas na União Europeia;

- Acresce que, ainda antes da aplicação da medida de resolução, o balanço do BES havia sido sujeito ao exercício de análise da qualidade dos ativos (Asset Quality Review – “AQR”) promovido pelo Banco Central Europeu, o qual, à semelhança dos restantes bancos europeus abrangidos pelo exercício, se focou essencialmente na revisão da carteira de crédito. Os resultados dessa análise da qualidade dos ativos promovida pelo BCE foram partilhados com o avaliador independente designado pelo Banco de Portugal, cujas conclusões integraram, por isso, os resultados da análise promovida pelo Banco Central Europeu;
- Acresce ainda que o Novo Banco foi também objeto do teste de esforço (“stress test”) conduzido pelo Banco Central Europeu em 2015, com referência a 31 de dezembro de 2014, no qual o banco superou o teste no cenário de base, considerado o mais provável, tendo sido detetadas insuficiências de fundos próprios apenas no cenário adverso;
- O que se referiu demonstra que o balanço inicial do Novo Banco foi objeto de sucessivo e ortogonal escrutínio e que o valor pelo qual os ativos foram registados foi apurado com base numa avaliação independente, realizada à luz das normas internacionais de contabilidade para um cenário de continuidade da atividade do Novo Banco, e teve também em consideração os resultados da análise da qualidade dos ativos promovida pelo Banco Central Europeu;



Apels



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

- Contudo, não poderá deixar de se referir também que, nos anos que sucederam a publicação da BRRD, houve um trabalho de ordem regulatória muito relevante em matéria de avaliação para efeitos de resolução ⁽¹⁸⁾.

Assim, de acordo com as iniciativas regulamentares supervenientes, antes da aplicação de qualquer medida de resolução, a autoridade de resolução deve assegurar a realização de uma avaliação justa, prudente e realista dos ativos, passivos e elementos extrapatrimoniais da instituição de crédito em causa.

Esta avaliação *ex ante* tem dois propósitos distintos: (i) sustentar a decisão de que estão verificados os requisitos para a aplicação de medidas de resolução, devendo para o efeito ser consistente com o quadro contabilístico e as regras prudenciais aplicáveis e ter em conta a estrutura da instituição no momento anterior à aplicação da medida de resolução; e (ii) assegurar que os prejuízos da instituição estão plenamente reconhecidos no seu balanço aquando da aplicação de medidas de resolução e sustentar a fundamentação da decisão da autoridade de resolução quanto à escolha e concreta configuração da(s) medida(s) de resolução a aplicar. Nesta segunda dimensão da avaliação *ex ante*, deve aferirse, portanto, o *valor económico* (e não o contabilístico) dos ativos e passivos da instituição;

- **Em 2014, o Banco de Portugal atuou com base no quadro legal vigente àquela data, e com a informação disponível, ainda que, em matéria de avaliação em contexto de resolução, se reconheça que se registou uma notória evolução, bem patente na norma técnica da Autoridade Bancária Europeia, datada de 2017, e que foi posteriormente adotada pela Comissão Europeia sob a forma de Regulamento Delegado.**

¹⁸ Os critérios a observar no contexto da presente avaliação conheceram densificação regulamentar através do Regulamento Delegado (UE) 2018/345 da Comissão de 14 de novembro de 2017 que complementa a Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito às normas técnicas de regulamentação que especificam os critérios aplicáveis ao método de avaliação do valor dos ativos e passivos das instituições ou entidades. Ademais, foi ainda adotado um ato regulamentar específico no que respeita à avaliação dos derivados (cfr. Regulamento Delegado (UE) 2016/1401 da Comissão, de 23 de maio de 2016, que completa a Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho e estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento no que diz respeito às normas técnicas de regulamentação relativas às metodologias e aos princípios de avaliação dos passivos decorrentes de derivados). A Comissão adotou adicionalmente um Regulamento Delegado que se debruçou, entre outras matérias, sobre os requisitos a preencher pelos avaliadores para aferir da sua independência (cfr. Regulamento Delegado (UE) 2016/1075 da Comissão, de 23 de março de 2016, que complementa a Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho no que respeita às normas técnicas de regulamentação que especificam o conteúdo dos planos de recuperação, dos planos de resolução e dos planos de resolução de grupos, os critérios mínimos que as autoridades competentes devem avaliar no que respeita aos planos de recuperação e aos planos de recuperação de grupos, as condições para a prestação de apoio financeiro intragrupo, os requisitos para os avaliadores independentes, o reconhecimento contratual dos poderes de redução e de conversão, os procedimentos e teor dos requisitos de notificação e de aviso de suspensão e o funcionamento operacional dos colégios de resolução).



62. Ainda sobre este ponto da valorização do património do BES e, posteriormente, do Novo Banco, o Relato de Auditoria não deixa de mencionar também que, em 2014, o Banco de Portugal terá declarado que o património do Novo Banco se encontrava expurgado de ativos problemáticos, o que o Tribunal de Contas conclui ser incoerente com a dimensão do registo de perdas que veio a observar-se posteriormente (cfr. parágrafos 92 e 100);

O Banco de Portugal entende ser importante recordar que, de facto, em 3 de dezembro de 2014, num comunicado público do Banco de Portugal, sobre a avaliação independente realizada pela PwC aos ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob gestão transferidos para o Novo Banco ¹⁹, referiu-se o seguinte: *“no momento de início da atividade do Novo Banco, o respetivo balanço encontrava-se “limpo” dos efeitos apurados pela PwC”*.

Aquela expressão referia-se, muito concretamente, ao facto de terem sido refletidos no balanço de abertura do Novo Banco os específicos ajustamentos de valorização identificados pelo avaliador independente. Aquela afirmação está naturalmente correta, confirmando-se que o balanço de abertura se encontrava limpo dos ajustamentos de valorização identificados na avaliação independente realizada aos ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob gestão transferidos para o Novo Banco.

Por outro lado, é público e notório que se registaram perdas supervenientes nos ativos transferidos para o Novo Banco no quadro da medida de resolução aplicada ao BES. Nesse sentido, é um facto conhecido que o valor efetivamente recuperado ou recebido pelo Novo Banco relativamente a ativos provenientes do BES é significativamente inferior ao valor contabilístico inscrito nas demonstrações financeiras à data da transferência.

Porém, o registo superveniente de perdas nos ativos – ainda que confirme que os ativos em causa não geraram, de facto, o valor que deles se esperava que fosse obtido – não constitui, em si mesmo, indicador de inadequação nos registos contabilísticos à data de 03/08/2014 ou em 30/06/2016 (data de referência para efeitos do mecanismo de capitalização contingente) – que é o que parece ser sugerido no Relato de Auditoria e, ainda mais, que tal inadequação é de alguma forma imputável ao Banco de Portugal.

As provisões são elementos contabilísticos desenhados para acomodar a incerteza e o risco subjacente à valorização de determinados ativos (e passivos) ao longo da sua “vida”. Por isso, esses registos contabilísticos estão sujeitos a reavaliação constante decorrente dos factos observados em momentos posteriores à sua determinação. Por outro lado, a existência de processos de

¹⁹ Disponível em <https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/documentos-relacionados/combp20141203.pdf>.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

concessão de crédito ou de investimento robustos, apoiados em análises solidamente fundamentadas sobre a qualidade creditícia do devedor ou sobre as perspetivas de retorno a gerar pelo ativo em causa, eventualmente amparados ainda por garantias adequadas, são circunstâncias que tendem a diminuir a probabilidade de ocorrência superveniente de perdas e a sua dimensão. **No caso dos ativos do BES que foram transferidos para o Novo Banco, veio a constatar-se (veja-se, por exemplo, as auditorias especiais realizadas pela Deloitte ao abrigo e nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, e em particular, a auditoria cujo relatório foi publicado em 2020) a existência de diversas fragilidades no momento da originação das exposições, o que faz sujeitar os ativos em causa a um maior risco de ocorrência de perdas supervenientes, sem que isso signifique uma incorreção da valorização observada em cada momento.**

63. Em todo o caso, o Banco de Portugal também constatou e reconheceu que ocorreu uma sobrevalorização, à data da medida de resolução aplicada ao BES a 03/08/2014, dos ativos transferidos para o Novo Banco, facto que, entre outros fundamentos, impôs a retransmissão para o BES, por deliberação de 29/12/2015 do Conselho de Administração do Banco de Portugal, da responsabilidade por um conjunto de obrigações não subordinadas.

Como se pode ler na Deliberação adotada a 29 de dezembro de 2015 pelo Conselho de Administração do Banco de Portugal, apesar da avaliação pela PwC, realizada na sequência da resolução, ter logo procedido a importantes ajustamentos no valor dos ativos registados nas contas do BES, a sua sobrevalorização tornou-se inequívoca com a informação complementar que, posteriormente, foi sendo disponibilizada e com o conhecimento mais aprofundado que o Banco de Portugal foi adquirindo da situação financeira dos ativos e passivos que foram transferidos do BES para o Novo Banco.

Nesta sequência, o Banco de Portugal assegurou que as perdas emergentes do reconhecimento de imparidades e ajustamentos negativos que o Novo Banco vinha registando nas suas contas – mas que eram ainda imputáveis a factos anteriores a 3 de agosto de 2014 – eram imputadas aos titulares das obrigações de dívida não subordinada especificamente indicadas na sua Deliberação de 29 de dezembro de 2015. Assim, garantiu a continuidade de funções essenciais, evitou um impacto negativo de maior relevo no sistema financeiro nacional e, simultaneamente, não aumentou o apoio financeiro externo (i.e. do Fundo de Resolução, o que, aliás, se encontrava, impossibilitado pelos compromissos assumidos perante a Comissão Europeia, em agosto de 2014), dando também cumprimento ao princípio segundo o qual as perdas da instituição resolvida devem ser primeiramente suportadas pelos respetivos credores.



Este é um dado – também ele indiscutível – de toda a diligência colocada pelo Banco de Portugal na prossecução das finalidades de resolução (expressão máxima do interesse público a tutelar e legalmente consagrado nesta matéria), incluindo a da minimização do recurso a fundos públicos.

64. O Relato de Auditoria – apesar de, aparentemente, se propor a analisar a adequação da valorização do património do BES, à data da resolução, e do Novo Banco, em momento anterior e posterior à venda –, não releva nenhum destes aspetos, nem desenvolve qualquer juízo quanto a essa adequação ou inadequação em cada momento relevante. O que a auditoria parece ter feito – o que é, de facto, intuitivamente apelativo, mas incorreto – é concluir que houve **incorreções e deficiências no registo contabilístico dos ativos do Novo Banco em 2014, 2015 e 2016 apenas e só porque, mais tarde, vieram a registar-se perdas adicionais nos mesmos.**



5.4. SOBRE A AFIRMAÇÃO DE QUE A RESOLUÇÃO DO BES TEM ORIGEM NA MÁ QUALIDADE DOS ATIVOS

65. Existe ainda uma afirmação no Relato de Auditoria que, embora muito curta (e sem respaldo em qualquer fundamento explícito), o Banco de Portugal não pode deixar de refutar de forma especificada neste contraditório, por ser tão inequívoco e manifesto o erro de que padece: no parágrafo 94 do Relato, é afirmado que “[e]m especial, a resolução do BES teve origem na má qualidade dos seus ativos”.

66. Conforme tem sido amplamente discutido e escrutinado – existindo já, inclusive, importantes bases jurisprudenciais sobre o assunto – os factos ocorridos nos últimos dias de julho e no início de agosto de 2014 criaram uma situação irreversível em que o banco deixou de ter condições para exercer a atividade bancária.

Com efeito, no dia 30 de julho de 2014, o Banco Espírito Santo divulgou um prejuízo no montante de 3.577 milhões de euros relativo ao primeiro semestre daquele ano, ultrapassando largamente os valores previsíveis à luz da informação disponível até às duas últimas semanas de julho. Estes prejuízos, de dimensão inesperada e excepcional, refletiram o efeito de atos de gestão gravemente lesivos dos interesses do banco, que, naquela altura, provocaram um prejuízo adicional de cerca de 1,5 mil milhões de euros face às estimativas existentes anteriormente.

67. Para a situação de grave e irreparável desequilíbrio financeiro a que foi conduzido o BES, e que obrigou à aplicação de uma medida de resolução, contribuiu, decisivamente, portanto, um conjunto de atos de gestão levados a cabo por parte dos membros dos órgãos sociais (em particular da sua Comissão Executiva), atos esses que se vieram a revelar particularmente lesivos para os interesses do BES, dos seus investidores e demais credores, de tal forma que justificaram, entre outras, a condenação, em sede contraordenacional e por mais do que uma vez, do Presidente da Comissão Executiva pela prática de atos dolosos de gestão ruinosa (sendo que uma das condenações em questão baseada em tal ilícito já transitou em julgado).

68. Com efeito, ficou demonstrado (por decisão judicial já transitada em julgado) que, ciente das dificuldades financeiras da Espírito Santo International SA (“ESI”) e do facto de as suas demonstrações financeiras não refletirem um passivo oculto no valor de mil e trezentos milhões de euros, o Presidente da Comissão Executiva permitiu que, no período compreendido entre 2012 e 2013, fosse comercializada junto dos clientes do BES, diretamente pelo BES ou



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

indiretamente através de entidades do Grupo BES, dívida da ESI em montantes que excederam os três mil milhões de euros.

Tal conduta expôs o BES a um relevantíssimo risco reputacional e de litigância, bem como a um risco de liquidez decorrente da possibilidade de os seus clientes, designadamente os titulares de dívida da ESI, procederem a um levantamento de outras importâncias que estivessem depositadas na instituição.

Acresce que, membros da Comissão Executiva do BES sabiam, pelo menos desde outubro de 2013, que o Banco Espírito Santo Angola (“BESA”) apresentava (i) diversas dificuldades e ineficiências em termos de compliance; (ii) um rácio de transformação de depósitos em crédito demasiado elevado por parte do BESA; (iii) deficiências no processo de cálculo de provisões e imparidades sobre o crédito concedido; (iv) dificuldades de liquidez; bem como que (v) existia uma grande dificuldade na obtenção de informação e esclarecimentos relevantes quanto a uma parte substancial da carteira de crédito do BESA (entidade que tinha também graves problemas relacionados com as carteiras de crédito e de imobiliário do BESA), que apenas era do conhecimento de parte reduzida dos membros da Comissão Executiva do BES.

Desta forma, com conhecimento de parte da Comissão Executiva do BES, esta instituição foi, também desta forma, exposta a riscos substanciais (considerando até o elevado valor da sua exposição ao BESA) e a prejuízos causados na sua situação económica.

Por fim, destaca-se ainda o facto de, com conhecimento e intervenção direta de parte dos membros da Comissão Executiva do BES, ter sido implementado um modelo em que era desviado dinheiro do BES em processos de emissão e colocação de dívida, dinheiro esse que era canalizado para o financiamento de sociedades veículo geridas pela entidade suíça Eurofin.

Com efeito, a partir de 2009 e de acordo com um modelo desenvolvido com a intervenção de membros da Comissão Executiva do BES, esta instituição passou a emitir obrigações que eram adquiridas em mercado primário por operações de capitalização automática por entidades relacionadas com o Grupo BES, sendo posteriormente vendidas ao mesmo preço a um dos “Veículos Eurofin”. Seguidamente, essas mesmas obrigações eram colocadas a um preço superior nos clientes do Grupo BES, permitindo, assim, aos “Veículos Eurofin” apropriarem-se do diferencial entre o preço de compra e o preço de venda dos mesmos títulos, montantes que eram aplicados em finalidades alheias ao BES por indicação de membros da Comissão Executiva do BES.

Como consequência deste procedimento, o BES assumiu elevadas responsabilidades financeiras de molde a permitir a geração de uma mais-valia destinada a ser apropriada por terceiros (os “Veículos Eurofin”). De facto, 54 emissões de obrigações ficaram a sobrecarregar o passivo do



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

BES e este teve um encaixe financeiro substancialmente inferior ao que deveria e poderia ter feito (sobretudo tendo em consideração que tinha a informação que os clientes estavam dispostos a pagar um preço muito superior).

69. Em suma, atos e omissões deliberadamente empreendidos por membros da Comissão Executiva do BES contribuíram de forma decisiva para a necessidade de intervenção do Banco de Portugal, em concreto através da aplicação de uma medida de resolução, na medida em que a atuação desses membros de órgãos sociais se revelou manifestamente danosa e contrária à gestão sã e prudente do BES, causando-lhe prejuízos de tal ordem (sejam danos económicos efetivos, sejam danos decorrentes da exponenciação do risco reputacional e de litigância) que conduziram o banco a uma situação em que deixou de reunir condições para a continuação da sua atividade e, face à irreversibilidade dessa situação e à inexistência de alternativas, obrigaram à aplicação de uma medida de resolução como forma de evitar a entrada do banco em liquidação e a interrupção abrupta da sua atividade.

70. Os atos aqui resumidos, entre outros, praticados por membros dos órgãos sociais do BES (em particular por membros da sua Comissão Executiva) deram origem a seis processos de contraordenação em diferentes matérias (de questões prudenciais e de controlo interno, à prática de atos dolosos de gestão ruínosa ou ao incumprimento de normas relativas à prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo) que culminaram com a condenação, pelo Banco de Portugal, de 16 arguidos (13 pessoas singulares e 3 pessoas coletivas), num total de 88 infrações e coimas aplicadas em valor superior a 27 milhões de euros.

As decisões proferidas pelo Banco de Portugal nos referidos processos foram todas objeto de impugnação judicial, devendo ser destacado que tanto o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, como os Tribunais superiores (incluindo o Tribunal Constitucional) têm vindo a, globalmente, validar as condenações determinadas pelo Banco de Portugal.

71. É, por isso, especialmente incorreto (e urge ser corrigido) que se afirme, num Relato de Auditoria do Tribunal de Contas – apesar de este não ser o objeto da auditoria nem ser matéria que apareça analisada, detalhada e fundamentada – que a resolução do BES foi motivada *pela má qualidade dos seus ativos*, sem incluir aí qualquer menção ao decisivo papel dos atos da gestão do BES para a situação de grave desequilíbrio a que o banco foi conduzido.



5.5. SOBRE O REGISTO DE PROVISÕES E DE IMPARIDADES

72. Na auditoria concluiu-se, preliminarmente, que (destaque adicionado) “[a]s opções do Novo Banco sobre provisões para perdas aumentaram o recurso ao mecanismo de capitalização contingente. Sendo o quadro contabilístico em vigor compatível com metodologias, pressupostos e processos alternativos para expressar a prudência necessária, a discricionariedade permitida ao NB, na “mutualização” do risco subjacente ao mecanismo de capitalização contingente, não incentivou a análise de opções por parte dos gestores e permitiu-lhes constituir provisões para perdas superiores às que foram constituídas por outras instituições financeiras.” (§331).

No entanto, também quanto a esta matéria, não se encontra no Relato de Auditoria nenhuma evidência da existência de uma prática generalizada de constituição, pelo Novo Banco, de provisões superiores às que foram constituídas por outras instituições de crédito, que é aquilo que fica sugerido por aquela conclusão.

Exigir-se-ia, por isso, que também esta observação fosse acompanhada da respetiva evidência ou que fosse reformulada para ter correspondência com a factualidade efetivamente apurada.

Com efeito, no Relato de Auditoria deteta-se apenas uma situação em que, na opinião da auditoria, o Novo Banco registou, para o mesmo conjunto de ativos, perdas superiores do que outras instituições de crédito. Essa situação vem relatada no “Caso Prático 2”, relativo aos fundos de reestruturação.

À falta de outra indicação no Relato de Auditoria, a conclusão generalizada que se encontra no parágrafo 331 acima transcrito parece ter tido como base um único caso específico.

73. Sucede que, mesmo em relação ao caso específico apresentado no Relato de Auditoria, não é referido na exposição que aí é feita – apesar de a mesma se focar especificamente na questão do registo de perdas – que o Fundo de Resolução interveio precisamente nessa situação, por ter reservas quanto ao montante das perdas registadas pelo Novo Banco.

Da análise do “Caso Prático 2” parece resultar que foi a auditoria que detetou a situação aí descrita, quando, na realidade, aquela situação motivou a intervenção do Fundo de Resolução ainda no decurso de 2020, tendo daí resultado a redução em 18 milhões de euros dos valores pagos ao Novo Banco.

Esse facto constitui, aliás, mais uma prova da efetividade do controlo público.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

74. Por outro lado, também se encontra no Relato de Auditoria a informação de que o rácio apresentado pelo Novo Banco em matéria de cobertura de NPLs por imparidade correspondia, precisamente, à mediana dos rácios apresentados pelas cinco maiores instituições de crédito nacionais, nos anos de 2019 e de 2020 e no primeiro semestre de 2021.

Este dado – de expressão já mais geral, pelo menos por comparação com o dado relativo à valorização dos fundos de reestruturação – parece contrariar a sugestão inscrita no parágrafo 331 acima transcrito de que o Novo Banco constituiu provisões superiores às que foram constituídas pelos seus pares.

75. Em matéria de registo de imparidades e provisões, também é devido ser sublinhado que o Relato de Auditoria afirma o seguinte (destaque adicionado):

- *“A função do Mecanismo Único de Supervisão na avaliação do risco de crédito e da adequação dos fundos próprios implica que as autoridades de supervisão decidam se as estimativas das imparidades dos bancos são apropriadas e mensuradas atempadamente.” (§118)*
- *“[A] ação do supervisor tem promovido o reforço do rácio de cobertura de créditos não produtivos por imparidades, no Novo Banco e nas instituições de crédito nacionais comparáveis”. (§120)*
- *“O Novo Banco encontra-se sujeito à totalidade das exigências impostas aos bancos sistémicos europeus, os quais são alvo de recomendações do BCE para reforçar as provisões prudenciais, que não se limitam às regras contabilísticas. Estas instituições são encorajadas a constituir o nível máximo de provisões prudenciais que for possível.” (§121)*
- *“A ação do BCE tem promovido o reforço do rácio de cobertura de créditos não produtivos por imparidades, no Novo Banco e nas instituições nacionais comparáveis, as quais têm sido encorajadas a constituir o nível máximo de provisões prudenciais possível, com recomendações do supervisor que não se limitam às regras contabilísticas.” (pág. 46, prévio ao §116)*



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

76. No mesmo Relato, encontra-se ainda uma diferente perspetiva sobre o registo de provisões e de imparidades no Novo Banco (destaque adicionado):

- *“Em geral e em linha com a decisão da CE sobre a operação de venda e os inerentes auxílios de Estado, o Acordo de Capitalização Contingente deu aos órgãos de gestão do Novo Banco a liberdade de decidirem sobre a política contabilística a adotar, transferindo os riscos das decisões tomadas para o Fundo de Resolução, até ao limite estabelecido.” (pág. 51, prévio ao §123)*
- *“[O]s órgãos de gestão do NB são livres para decidir sobre políticas contabilísticas a adotar, e os riscos dessas decisões são transferidos para o Fundo de Resolução (...)” (§125)*
- *“O Acordo de Capitalização Contingente não salvaguardou o equilíbrio entre a atividade prudencial de constituir reservas, tendente à obtenção do nível máximo de provisões prudenciais possível, e a finalidade da resolução que é minimizar o recurso ao apoio financeiro público extraordinário.” (§ 127)*

77. Sobre esta matéria, o Banco de Portugal considera importa clarificar que:

- a) O Relato refere que o Novo Banco constituiu provisões superiores às que foram constituídas por outras instituições financeiras e aponta como exemplo a situação dos fundos de reestruturação, retratado no Caso Prático 2. Ora, esse único exemplo (em que, ainda para mais, está em causa uma situação tempestivamente identificada e que mereceu intervenção) é insuficiente para se extrair aquela conclusão, de teor mais geral.

Na realidade, afigura-se que a auditoria não identificou – nem as auditorias especiais já realizadas identificaram – evidências que permitam extrair uma conclusão, em termos gerais, de que houve práticas de registo de provisões superiores às que foram constituídas por outras instituições.

- b) **Compete às autoridades de supervisão prudencial, no caso o Banco Central Europeu, avaliar se as imparidades e provisões são apropriadas e mensuradas atempadamente.**
- c) Contrariamente ao que sugere o Relato – não seria admissível, à luz do regime contabilístico e prudencial aplicável, que o registo de provisões e imparidades tivesse a interferência de entidades terceiras à instituição de crédito e tivesse em



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

consideração outras motivações que não o reflexo adequado e prudente dos riscos subjacentes.

Como referiu o Banco de Portugal no decurso da auditoria:

- **O quadro normativo aplicável à atividade das instituições de crédito impõe que é da responsabilidade do órgão de administração das instituições em causa implementar políticas e processos adequados com vista à identificação, mensuração, avaliação e monitorização dos riscos incorridos pela instituição.**

A Diretiva 2013/36/UE, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento ("CRD") estabelece, no seu artigo 88.º, sob a epígrafe "sistemas de governo", que:

"Os Estados-Membros asseguram que o órgão de administração defina, fiscalize e é responsável pela aplicação dos sistemas de governo que garantem a gestão efetiva e prudente de uma instituição, incluindo a separação de funções no seio da organização e a prevenção de conflitos de interesses. Esses sistemas devem respeitar os seguintes princípios:

(...)

b) O órgão de administração deve assegurar a integridade dos sistemas contabilístico e de informação financeira, incluindo o controlo financeiro e operacional e o cumprimento da lei e das normas aplicáveis"

Aquele requisito, inscrito na CRD, foi transposto para a ordem jurídica interna para o artigo 115.º-A do RGICSF.

- A Autoridade Bancária Europeia, nas suas "Orientações relativas a práticas das instituições de crédito em matéria de gestão do risco de crédito e contabilização das perdas de crédito esperadas", de 2017, estabelece no seu Princípio 1, precisamente sobre "Responsabilidades do órgão de administração e da direção de topo" que:

"O órgão de administração e a direção de topo de uma instituição de crédito são responsáveis por garantir que a instituição de crédito dispõe de práticas de gestão do risco de crédito adequadas, incluindo um sistema de controlo interno eficaz, para determinar de forma consistente provisões adequadas de acordo com as políticas e procedimentos



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

declarados pela instituição de crédito, o quadro contabilístico aplicável e as orientações de supervisão relevantes.”

Por sua vez, o Princípio 2 daquelas mesmas Orientações da Autoridade Bancária Europeia, sobre “avaliação da mensuração de perdas de crédito esperadas” estabelece que:

“As autoridades competentes [no caso, o Banco Central Europeu] devem certificar-se de que os métodos utilizados por uma instituição de crédito para determinar as provisões contabilísticas conduzem a uma mensuração apropriada das perdas de crédito esperadas nos termos do quadro contabilístico aplicável.”

- **Por outro lado, ao revisor oficial de contas são atribuídas competências próprias no âmbito da revisão das contas e do cumprimento com as normas de contabilidade, a que o Novo Banco está adstrito e que incluem referenciais para o cálculo de provisões e imparidades, que os bancos estão obrigados a cumprir e que o revisor oficial de contas é competente para avaliar.**

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

- **A hipótese de haver uma entidade terceira – no caso, o Fundo de Resolução, como no Relato se sugere – a intervir no processo de determinação das perdas esperadas, sobrepondo-se à opinião do órgão de administração, do revisor oficial de contas ou da autoridade de supervisão prudencial, constituiria uma violação grave do direito nacional e da União Europeia e das boas práticas internacionalmente aceites em matéria de governo interno e de gestão do risco.**



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

5.6. A REFERÊNCIA À HIPÓTESE DE MODIFICAR O ACORDO DE CAPITALIZAÇÃO CONTINGENTE FACE À OCORRÊNCIA DE SITUAÇÕES DE FORÇA MAIOR

78. Lê-se no Relato de Auditoria que: “[a]o contrário do usualmente previsto nos contratos de longa duração e dos próprios compromissos assumidos pelo Estado para a Comissão Europeia viabilizar a venda do Novo Banco, o Acordo de Capitalização Contingente nada estabelece quanto a situações de força maior, como pandemias ou conflitos internacionais. Assim, para modificar o Acordo de Capitalização Contingente devido a situações de força maior seria necessário recorrer à figura da alteração anormal das circunstâncias, prevista na lei civil, o que não ocorreu até 31/03/2022, não obstante a relevância dos impactos adversos da pandemia de coronavírus e do conflito militar na Ucrânia.” (§87)

79. Ora, o Fundo de Resolução procedeu, em momento oportuno, à análise da possibilidade de recurso à figura da alteração anormal das circunstâncias para modificação eventual do Acordo de Capitalização Contingente.

Com efeito, face à natureza extraordinária e inesperada da crise sanitária e da crise económica provocadas pela ocorrência da pandemia da COVID-19 e pelas medidas excecionais de confinamento que se mostraram necessárias para conter a propagação da doença e para mitigar os seus impactos, e atenta também a gravidade dos impactos da pandemia, o Fundo de Resolução entendeu, no início de 2021, ser seu dever analisar se, perante este novo e imprevisível cenário, seria possível, no quadro da execução do Acordo de Capitalização Contingente, a invocação do regime da alteração superveniente das circunstâncias previsto no artigo 437.º do Código Civil.

Para esse efeito, foi desenvolvida uma análise jurídica por parte das equipas do Banco de Portugal que prestam apoio ao Fundo de Resolução, complementada com a obtenção de dois pareceres de dois eminentes Professores de Direito.

Em ambos os pareceres jurídicos se responde fundamentadamente no sentido de que, nem o Fundo de Resolução, nem o Novo Banco podem prevalecer-se da alteração das circunstâncias para resolver ou modificar o Acordo de Capitalização Contingente, por falta de verificação dos requisitos legais aplicáveis, nomeadamente (e entre outras razões enunciadas nos pareceres jurídicos) porque os eventuais prejuízos resultantes da degradação da atividade económica se integram no risco próprio do contrato, porque ambas as partes do contrato são lesadas e porque não ocorre atentado grave à boa fé.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Com base nas análises recolhidas, o Fundo de Resolução concluiu, já em maio de 2021, que não se verificava fundamento para ser invocado o artigo 437.º do Código Civil para sustentar um eventual pedido de resolução ou de modificação do Acordo de Capitalização Contingente.

Note-se também que, em momento algum, como parece sugerir o Relato de Auditoria, a impossibilidade de invocação, no caso presente, do instituto jurídico da alteração de circunstâncias se deveu à sua não previsão expressa nos contratos celebrados. Este é um instituto de fonte legal que, ainda que possa efetivamente ser mencionado expressamente em instrumentos contratuais, não exige essa previsão contratual expressa para que a sua aplicação possa ser invocada.

80. A questão suscitada no Relato de Auditoria foi, portanto, oportunamente analisada e ponderada pelo Fundo de Resolução.

Sugere-se, por isso, que essas diligências sejam integradas no Relatório de Auditoria, por serem essenciais para uma correta apresentação e compreensão da situação descrita.



5.7. O CASO DA NÃO APLICAÇÃO DE CONTABILIDADE DE COBERTURA

81. Na auditoria escolheu-se como exemplo da existência de *“subjetividade na aplicação das normas contabilísticas”* o caso da não aplicação, pelo Novo Banco, da política de contabilidade de cobertura no âmbito da gestão do risco de taxa de juro da sua carteira de dívida soberana (§115 e Caso Prático 2).

Sobre essa matéria, o que é absolutamente fundamental deixar sublinhado – o que o Relato não faz, apesar da informação disponibilizada à equipa de auditoria – é que o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução, reconhecendo a complexidade da matéria, procederam à análise cuidada da questão, com recurso a uma empresa de auditoria e consultoria externa e a duas opiniões jurídicas de dois Professores de Direito, tendo daí resultado a conclusão unívoca de que a não adoção, pelo Novo Banco, da política de contabilidade de cobertura não constituiria fundamento para que não fosse feito o pagamento do valor correspondente ao impacto que essa política teria tido nos rácios de capital do banco.

82. O Relato não parece valorar as diligências desenvolvidas e o cuidado, rigor e escrutínio que foi efetivamente dedicado, pelo Banco de Portugal e pelo Fundo de Resolução, à situação em causa, extraindo conclusões que não se encontram fundamentadas.

Com efeito, considera-se no Relato que *“foi pago, ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, um montante estimado a posteriori em 97 milhões de euros, sem a adequada (e atempada) demonstração, pelos órgãos de gestão do Novo Banco, da sua efetiva necessidade”* (§45) e que isso resulta de:

- *“O Governo (...) e o Banco de Portugal (...) não terem salvaguardado a intervenção do Fundo de Resolução, designadamente em matéria contabilística e/ou prudencial (...)”;*
- *“O Fundo de Resolução não ter exercido controlo sistemático sobre a posição de capital do Novo Banco (...)”.*

83. Ora, como já antes se salientou:

- **A hipotética interferência do Fundo de Resolução em matérias de registo contabilístico ou matérias prudenciais não seria admissível à luz do quadro normativo aplicável, razão pela qual os contratos também não o permitem** (ver parágrafo 76). Do texto do Relato não se percebe concretamente que tipo de intervenção do Fundo de



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Resolução entende a auditoria que, “em matéria contabilística e/ou prudencial”, os contratos deveriam ter atribuído ao Fundo de Resolução, mas não pode deixar de ser salientado que, na realidade, estão em causa matérias que, até por decorrência da legislação europeia, se inscrevem no âmbito da responsabilidade inalienável dos órgãos de administração das instituições de crédito e cuja supervisão está atribuída às autoridades de supervisão prudencial.

- **Se os contratos não atribuem ao Fundo de Resolução competências para intervenção naquelas matérias, como reconhece a auditoria, e se também não atribuem ao Fundo de Resolução poderes para obter informação, nos termos idealizados pela auditoria, sobre os atos de gestão quando não esteja em causa a gestão dos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente (ver parágrafo 39), não se pode deduzir, como faz a auditoria, que esse controlo era exigível ao Fundo de Resolução.**

O Fundo de Resolução está obrigado a aplicar e a dar execução aos contratos com base no respetivo conteúdo e não com base naquele que se idealiza.

84. De todo o modo, já que a perspetiva de análise subjacente ao Caso Prático 2 é a de evidenciar os impactos em capital decorrentes da não aplicação de contabilidade de cobertura à carteira de dívida pública do Novo Banco, também deveria ficar adequadamente realçado – por ser indispensável para a correta compreensão da presente questão – que a carteira em causa e a estratégia de investimento prosseguida reduziu, na realidade, os valores pedidos ao Fundo de Resolução em 314 milhões de euros.

O que estava em causa, com efeito, era se os valores pedidos ao Fundo de Resolução poderiam ter sido reduzidos – adicionalmente – em 97 milhões de euros, mas o resultado global (largamente positivo em termos de minimização do recurso ao Fundo de Resolução) não pode ser desmerecido e foi relevante para efeitos do juízo exercido à razoabilidade dos atos de gestão em causa.

85. Diz-se ainda no Caso Prático 2 que “a inaplicação da contabilidade de cobertura concorrera para cumprir o compromisso #28, assumido pelo Estado perante a Comissão Europeia”. Mas essa formulação não retrata a situação com precisão: aquilo que foi apurado é que, se tivesse sido aplicada a contabilidade de cobertura, teria havido um **incumprimento do compromisso assumido pelo Estado português**.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

86. Assim, no que se refere à questão retratada no Caso Prático 2, o Relato oferece uma análise incompleta e que não retrata adequadamente a realidade dos factos, quer porque não valora as diligências desenvolvidas pelo Banco de Portugal e pelo Fundo de Resolução, quer porque apresenta conclusões que não se encontram fundamentadas, mas sobretudo porque não informa que a questão ali retratada foi apropriadamente analisada e que dessa análise resultou a conclusão de que o valor em causa era devido pelo Fundo de Resolução, nos termos e em cumprimento do Acordo de Capitalização Contingente.



5.8. SOBRE AS PERDAS RELATIVAS À COMPANHIA DE SEGUROS GNB-VIDA

87. A análise apresentada no Caso Prático 3, a respeito da operação de venda da companhia de seguros GNB-Vida, contém omissões muito relevantes e imprecisões que põem seriamente em causa as conclusões da auditoria, a saber:

- i. Não refere o papel do Fundo de Resolução na minimização das perdas, e, portanto, no correspondente recurso ao Fundo de Resolução, medido em 42 milhões de euros (ver 5.8.1, *infra*);
- ii. Desconsidera fatores relevantes na perda de valor da companhia, já identificados, por exemplo, na auditoria especial realizada nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro (ver 5.8.2, *infra*);
- iii. Atribui ao Governo, ao Banco de Portugal e ao Fundo de Resolução responsabilidades que não têm quanto aos factos ali relatados, por não estar ao alcance dessas entidades, à luz das suas atribuições legais ou contratuais, atuar nos termos sugeridos pela auditoria (ver 5.8.3, *infra*).

5.8.1. A minimização das perdas em 42 milhões por ação do Fundo de Resolução

88. O Relato de Auditoria refere, no Caso Prático 3, que: “por aplicação do mecanismo de ajustamento do preço [de venda da companhia], entre setembro de 2018, data da celebração do acordo de venda, e setembro de 2019, data da celebração da adenda que determinou o preço final de venda, o preço inicialmente fixado em 190 milhões de euros, foi reduzido, primeiro para 81 milhões de euros, e depois para 123 milhões de euros, sem que a determinação deste valor seja explicada nos documentos obtidos”.

O Relato de Auditoria não menciona que a revisão final do preço de venda para 123 milhões de euros – em vez dos 81 milhões de euros que resultariam do mecanismo de ajustamento de preço contratualmente acordado entre o Novo Banco e o comprador – resultou de um processo de negociação desencadeado pela posição do Fundo de Resolução de que se oporia à operação caso o preço de 81 milhões de euros que resultaria do mecanismo contratualmente estipulado não fosse revisto em alta.

Já o relatório da auditoria especial realizada nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, na sequência do pagamento realizado pelo Fundo de Resolução em 2020, refere o seguinte (destaque adicionado):



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

“[O] preço de 123 milhões de euros (acrescido da componente variável de até 125 milhões de euros) terá resultado de negociações mantidas entre o Novo Banco e a Apax Partners, acompanhadas pelo Fundo de Resolução, tendo em consideração o facto deste último ter transmitido que não consideraria aceitável que a conclusão da operação se fizesse pelo preço final estimado que resultaria da aplicação do mecanismo de ajustamento de preço e que, caso o preço não fosse revisto em alta, não autorizaria a operação.”

Esses factos estão, aliás, descritos na nota elaborada pela equipa do Banco de Portugal que suporta a decisão da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução quanto à não oposição à venda (NTI/2019/00011671), que a auditoria conhece e que é citada sumariamente na página 61 do Relato. Pode ler-se nessa nota técnica o seguinte:

“16. Por carta datada de 5 de setembro de 2019, o Fundo de Resolução solicitou ao Novo Banco: (i) a confirmação de que se encontravam reunidas todas as restantes condições tendentes à concretização da operação, e (ii) o envio de uma estimativa atualizada do preço final da transação, por comparação com o preço inicial de EUR 190 milhões.

17. No âmbito dos contactos que têm sido mantidos com o Novo Banco, este informou que a sua estimativa quanto ao preço final da transação era de aproximadamente EUR 81 milhões, por efeito de um conjunto de ajustamentos melhor descritos adiante, e entre os quais se destacou a evolução adversa das taxas de juro (na perspetiva da GNB Vida), que penalizou muito significativamente o net asset value (“NAV”) da Companhia.

18. Face à materialidade dos potenciais ajustamentos ao preço inicial, que, conforme já referido, colocavam o preço da transação em cerca de EUR 81 milhões, foi transmitido ao Novo Banco, no âmbito dos contactos mantidos com o Fundo de Resolução, que não seria aceitável que a transação se concluísse por aquele preço, pelo que seria elevada a probabilidade de o Fundo de Resolução manifestar a sua oposição à operação, a menos que existisse uma revisão material do preço.

19. Nesse contexto, o Novo Banco retomou as negociações com o comprador na semana de 16 de setembro de 2019, tendo o Novo Banco conseguido celebrar um aditamento ao contrato em 23 de setembro de 2019, nos termos do qual se prevê, entre outras alterações, melhor descritas adiante, a fixação de um preço final de EUR 123 milhões.

20. O pedido de autorização remetido formalmente ao Fundo de Resolução a 25 de setembro reporta-se, portanto, aos termos e condições revistos no âmbito das negociações havidas com o comprador no mês de setembro.”



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

89. Decorre, de forma clara, que a ação do Fundo de Resolução evitou que o preço de venda – a que o Novo Banco se encontrava contratualmente vinculado – se tivesse fixado em 81 milhões de euros e permitiu a negociação em alta desse preço para 123 milhões de euros.

A ação do Fundo de Resolução concorreu diretamente para a minimização das perdas, no montante de 42 milhões de euros. Mas, mais uma vez, o Relato de Auditoria não refere essa factualidade.

5.8.2. A desconsideração de fatores relevantes na perda de valor

90. A auditoria propôs-se analisar a origem da perda de valor da companhia de seguros GNB-Vida, mas não utilizou todos os elementos ao seu dispor para esse efeito. Não menciona, nem considera, por exemplo, o extenso trabalho desenvolvido no âmbito da auditoria especial mandada realizar pelo Governo nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, e que muito releva para este efeito.

Na análise sobre as perdas atribuíveis à participação do Novo Banco na GNB-Vida, e que consta do relatório datado de 31/08/2020, aquela auditoria atribuiu especial relevância, nomeadamente, aos seguintes dados, que no Relato não são mencionados:

- *“A participação do Novo Banco na GNB Vida gerou, entre 4 de agosto de 2014 e 31 de dezembro de 2018, uma perda global de 380,0 milhões de euros (...).*

Apresentam-se de seguida as conclusões identificadas:

- *Aquisição ao Crédit Agricole (acionista do BES à data) de participação de 50% em 2006: não foi obtida evidência de documentação ou parecer técnico para suporte ao processo de tomada de decisão por parte do órgão decisor, incluindo valorização da BES Vida e parecer técnico com informação para além de impactos em rácios e outros indicadores.*
- *Aquisição ao Crédit Agricole (acionista do BES à data) de participação de 50% em 2012: não foi obtida evidência de realização de uma análise de valorização da participação já detida de 50% da BES Vida (registada por 475 milhões de euros) considerando o facto da aquisição de 50% do capital da BES Vida em 2012 se ter realizado por 225,0 milhões de euros, com base em avaliação independente.*
- *Monetização do value-in-force da carteira de vida risco individual da BES Vida em 2013: não foi obtida evidência da realização de qualquer fórum no BES que tenha deliberado a ratificação da assinatura do contrato de resseguro assinado*



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

entre a BES Vida e a New Reinsurance a 28 de junho de 2013, no qual o BES se constituía como parte integrante enquanto collateral provider. Com a venda dos contratos de resseguro em 2013, o respetivo valor da value-in-force registado em ativos intangíveis foi abatido em 109,9 milhões de euros.”

- *“As participações do Novo Banco na BES Vida/ GNB Vida e no BES V foram aquelas que originaram perdas mais significativas no período entre agosto de 2014 e dezembro de 2018. Importa ressaltar as seguintes considerações sobre os mesmos e as respetivas perdas:*

- *Em 2013 a BES Vida alienou, através de processo organizado, o VIF (valor presente dos proveitos futuros) da sua carteira de seguros de vida risco por um montante de 365 milhões de euros, adicionado de uma componente variável, operação na qual o BES se constituiu como collateral provider. Com esta operação, o valor de VIF registado em ativos intangíveis foi abatido, tendo ainda nesse exercício a BES Vida distribuído dividendos [ao BES] de 159,2 milhões de euros.”*

As circunstâncias em que a participação na GNB Vida foi adquirida pelo BES e a correspondente valorização inicial daquela participação (relevante para a determinação das perdas supervenientes) e o facto de se ter procedido à venda de proveitos futuros da companhia de seguros (do qual resultou um dividendo para o BES) são elementos que a entidade independente designada nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, considerou relevantes para analisar as perdas registadas pelo Novo Banco supervenientemente.

Esses elementos são, porém, ignorados no Relato de Auditoria.

5.8.3. A atribuição de responsabilidades ao Governo, ao Banco de Portugal e ao Fundo de Resolução por matérias sobre as quais não está ao alcance dessas entidades atuar

91. A auditoria considera que a perda de valor observada na companhia de seguros GNB Vida resultou – além do contexto económico-financeiro prevalecente – de atos e omissões do Governo, do Banco de Portugal e do Fundo de Resolução, além dos gestores do Novo Banco, por terem sido entidades com responsabilidade na definição da estratégia para a seguradora e na realização do processo de venda (ainda no Caso Prático 3, pág. 62 e seguintes).

São quatro as razões apontadas para ser extraída essa conclusão:



- Indefinição quanto ao futuro da seguradora;
- Morosidade da realização dos processos de venda do Novo Banco e da GNB Vida;
- Indefinição dos planos de negócios da seguradora;
- Existência de falhas de mercado não minimizadas;
- Negociação de um mecanismo de ajustamento do preço que, num primeiro momento, conduziu à redução do preço para 81 milhões de euros.

92. A alegação de que existiu indefinição quanto ao futuro da seguradora parece assentar no facto de esse futuro ter ficado dependente da própria sobrevivência do Novo Banco, atentas as interconexões entre o negócio segurador e o negócio bancário e o facto de o banco ser o único canal de distribuição dos produtos da companhia de seguros.

Por isso, a indefinição quanto ao futuro da seguradora, até 2017, refletiu a indefinição quanto ao futuro do próprio Novo Banco, circunstância de força maior que não pode ser atribuível ao Governo, ao Banco de Portugal ou ao Fundo de Resolução.

Na realidade, são conhecidas as diligências e os esforços desenvolvidos pelo Governo e pelo Banco de Portugal para assegurar a sobrevivência do Novo Banco e a sua viabilização, as quais culminaram na conclusão do processo de venda, em outubro de 2017, resultado para o qual foi indispensável a celebração do Acordo de Capitalização Contingente.

Se a auditoria entende que a indefinição que se viveu até 2017 relativamente ao futuro da companhia de seguros contribuiu para a redução do seu valor, presume-se que concordará que a clarificação trazida pela conclusão do processo de venda do Novo Banco contribuiu para a preservação do valor da companhia de seguros.

É mais uma evidência, portanto, de que a conclusão do processo de venda do Novo Banco, além do seu contributo para o interesse público, já reconhecido pelo Tribunal de Contas na auditoria concluída em 2021, também contribuiu para a minimização das perdas.

Mesmo que a equipa de auditoria considere que ocorreu perda de valor da companhia de seguros pelo facto de o seu futuro ter ficado indefinido, enquanto não se definiu o futuro do Novo Banco, ou pelo facto de o processo de venda do Novo Banco não ter sido mais rápido, ou se, por tudo isso, os planos de negócios da seguradora acabaram por ser prejudicados, não se compreende que a auditoria impute responsabilidades ao Governo, ao Banco de Portugal e ao Fundo de Resolução pelo facto de a sobrevivência do Novo Banco – e, portanto, a da companhia de seguros GNB Vida – ter estado em risco até 2017, alegando que houve omissão dessas entidades por ter existido indefinição quanto ao futuro da companhia de seguros.



Não tem fundamento falar-se em omissão quando é conhecido o enormíssimo esforço na conclusão do processo de venda do Novo Banco, que foi orientado, precisamente, para pôr termo à indefinição quanto ao futuro de todo o grupo financeiro encabeçado pelo Novo Banco.

E seria correto e justo concluir-se, por outro lado, que a conclusão do processo de venda do Novo Banco permitiu, precisamente, sanar um problema que prejudicava todo o grupo Novo Banco.

93. Também se refuta a ideia de que o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução tiveram responsabilidade pelo facto de terem existido falhas de mercado por superar.

Em particular, não se pode deixar de comentar a específica observação do Relato quanto ao prejuízo que pode ter resultado do facto de ter sido conhecido publicamente que existia uma obrigação de venda da companhia de seguros GNB Vida, o que pode ter contribuído para a redução do preço.

Sem prejuízo da pertinência daquela observação, no sentido em que, efetivamente, o conhecimento público daquela obrigação de venda pode ter tido um efeito desfavorável na formação do preço, importa salientar que o Governo, o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução fizeram o que esteve ao seu alcance para manter essa informação protegida. Por exemplo, no diálogo com a Comissão Europeia sobre a preparação de uma versão da sua Decisão para efeitos de publicação, houve o cuidado de manter essa informação confidencial. Com efeito, se for consultada a versão publicada da Decisão da Comissão Europeia poderá ser constatado que essa informação foi protegida, precisamente pelas razões apontadas no Relato.

94. Por fim, quanto à referência à negociação de um mecanismo de ajustamento do preço que, num primeiro momento, conduziu à redução do preço de venda da companhia para 81 milhões de euros, presume-se que essa observação não se dirige, nem ao Governo, nem ao Banco de Portugal, nem ao Fundo de Resolução, dado que nenhuma dessas entidades participou no processo de negociação em causa.

Mas insiste-se que o Relato de Auditoria se mostra impreciso e incompleto porque é sabido que o preço de venda não se fixou em 81 milhões de euros, mas antes em 123 milhões de euros, por ação do Fundo de Resolução. Mais uma vez, o Relato não refere todas as circunstâncias em que se observou a intervenção do Fundo de Resolução tendente à minimização de perdas e à preservação de valor.



5.9. SOBRE AS ALEGADAS FRAGILIDADES EM PROCESSOS DE VENDA DE ATIVOS

95. Como se refere no Relato, é ao Novo Banco que compete conduzir os processos de venda de ativos e trazer ao Fundo de Resolução os pedidos de autorização com vista à sua concretização. O Fundo de Resolução, nos termos dos contratos, dispõe da prerrogativa de se opor, ou não, às vendas em causa, que o Fundo de Resolução exerce, sempre orientado pelo princípio de minimização de perdas e de preservação de valor.

Sobre os processos conduzidos pelo Novo Banco, o Relato de Auditoria tece um conjunto de observações que se mostram incompletas, incorretas, imprecisas ou que não têm fundamento face à realidade em que o Novo Banco opera, como instituição de crédito significativa na União Bancária.

Ainda que tais processos tenham sido conduzidos pelo Novo Banco, o Banco de Portugal considera dever contribuir para uma caracterização mais correta dos factos, dado que também tem conhecimento dos processos de venda em causa.

96. Para sustentar a opinião de que *“os processos conduzidos pelo Novo Banco revelam fragilidades que concorrem para apresentação de preços pouco competitivos e para as perdas registadas e imputadas ao Fundo de Resolução”* (§184), o Relato enuncia um conjunto de situações, de que se destaca as seguintes:

- A circunstância de os processos de venda não serem públicos, mas serem abertos apenas aos investidores convidados, sem divulgação pública da sua abertura;
- A circunstância de os investidores serem convidados com base em recomendações de assessores contratados pelo Novo Banco;
- A circunstância de ocorrer repetição de proponentes em diferentes processos de venda, o que ilustra o seu baixo número e a sua concentração;
- A circunstância de – na opinião da equipa de auditoria – a dimensão e o valor das carteiras afastarem interessados com menor capacidade económica, o que – ainda na opinião da equipa de auditoria – limita o número de concorrentes e de propostas.

As situações acima referidas refletem práticas generalizadamente observadas no mercado internacional de transação de ativos em carteira, no qual, aliás, a escala também é importante para atrair investidores, e não o contrário.



97. No âmbito da sua análise das operações de venda de ativos em carteira, o Fundo de Resolução tem dado provas de que procura confirmar se os mesmos se desenrolam de acordo com as práticas de mercado e nos moldes em que são conduzidos por outros participantes no mercado, que não dependem ou beneficiam de um mecanismo de capitalização contingente: a aplicação ao Novo Banco dos padrões seguidos pelo mercado e pelas demais instituições de crédito oferece garantias de que esse modelo concorre para a maximização do valor (a menos que se entendesse que a generalidade das instituições de crédito não acautela o seu próprio interesse de maximização do valor e de minimização de perdas).

Até à data, os processos de venda em carteira conduzidos pelo Novo Banco, e sobre os quais o Fundo de Resolução se pronunciou, já foram examinados por duas entidades externas: a Alvarez & Marsal, nesse caso a pedido do próprio Novo Banco, e a Deloitte, mandatada pelo Governo, sob proposta do Banco de Portugal, enquanto entidade independente para auditar os atos de gestão praticados pelo Novo Banco, nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro.

Aquelas análises externas confirmaram, em termos gerais, que os processos em causa se desenrolaram de acordo com as condições de mercado e que foram competitivos.

Aliás, no relatório de auditoria especial entregue ao Governo a 31 de março de 2022, a Deloitte apresenta uma caracterização das fases de um processo de venda de carteiras de NPLs e de ativos imobiliários, conforme esses processos são generalizadamente conduzidos pelo mercado, constatando-se que esse modelo corresponde ao modelo que tem sido seguido no Novo Banco nos processos de venda de carteiras.

98. A auditoria não esclarece se considera se os processos de venda em causa se fizeram de acordo com as práticas de mercado e se foram, ou não, competitivos. Opta por identificar alegadas fragilidades, com base num quadro de referência que não está identificado e sem identificação também da evidência que suporta as suas observações. Com efeito:

- Quando considera que constitui fragilidade o facto de os processos “*não serem abertos a todos os potenciais interessados*” (§184), não é indicado se foram detetadas na auditoria situações de entidades que, não tendo sido convidadas a participar nos processos, teriam interesse na aquisição dos ativos em causa.



BANCO DE PORTUGAL
EURDSISTEMA

Segundo um estudo do Banco Central Europeu citado no parágrafo 174 do Relato, durante 2015-2017, “um total de 67 investidores estiveram ativos no mercado secundário de NPL na União Europeia”. Ora, nas operações de venda de NPLs analisadas na auditoria, foram convidados a participar nos processos, 54 (Nata I) e 63 (Nata II) investidores, pelo que **os dados fornecidos no próprio Relato indiciam até que os processos em causa apresentaram uma cobertura do mercado muito significativa e terão abrangido quase todos os investidores usualmente ativos no espaço da União Europeia.**

- **Quando considera que o preço é prejudicado pelo facto de não existir uma divulgação pública da abertura dos processos de venda e pela circunstância de os investidores serem convidados com base em recomendações de assessores contratados pelo Novo Banco, enquanto vendedor, não foi analisado se essa é, ou não, a prática generalizadamente seguida no mercado – esse dado poderia ser decisivo para concluir se daquela prática se pode inferir que concorre para que as propostas sejam mais baixas. Na opinião do Banco de Portugal, constitui um indicador sólido de que essa prática não concorre para que as propostas sejam mais baixas o facto de ser prática generalizada no setor bancário europeu.**
- Quando se considera que constitui uma fragilidade o facto de ocorrer repetição de proponentes em diferentes processos de venda, e que isso ilustra o seu baixo número e a concentração de investidores, importaria ter presente os dados que o próprio Relato de Auditoria referencia quanto à característica dos mercados em causa. **Segundo o mesmo estudo do Banco Central Europeu citado no parágrafo 174 do Relato, essa fragilidade é uma característica destes mercados e não é, de forma nenhuma, específica dos processos conduzidos pelo Novo Banco.**

Aliás, o mais recente relatório da auditoria especial, realizada nos termos da Lei n.º 15/2019, a mando do Governo, ilustra até o efeito de concentração a que o Relato alude numa outra dimensão: existe repetição de compradores entre processos realizados por diferentes instituições de crédito nacionais. Por exemplo, o adquirente da carteira que integrou o “Nata II” também adquiriu carteiras de ativos ao BCP e à Caixa Económica Montepio Geral.

Também o estudo “Deleveraging Europe 2021”, publicado pela Deloitte, e de acesso público, ilustra o mesmo efeito de concentração. Por exemplo, ainda quanto ao adquirente da carteira “Nata II”, para além de ter adquirido carteiras ao BCP e à CEMG, trata-se de um dos 10 maiores compradores de NPL e ativos imobiliários na Europa e do



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

maior adquirente em Portugal em 2019 e 2020, tendo adquirido carteiras a bancos como o Piraeus Bank (Grécia), Intesa Sanpaolo (Itália) e Unicaja (Espanha).

- Quando se considera que “a dimensão e o valor das carteiras afastam interessados com menor capacidade económica, limitando o número de concorrentes e, por consequência de propostas”, não se admite, na auditoria, a hipótese alternativa de, pelo contrário, poder suceder que a redução do valor das carteiras afaste investidores internacionais de grande dimensão e maior capacidade.

Com efeito, aquilo que os assessores financeiros – mais conhecedores do mercado e do perfil dos investidores – usualmente transmitem é que a maior dimensão permite atrair investidores que, pela sua dimensão, procuram escala e apenas se interessam por processos de maior montante, em que até podem ser mais competitivos e oferecer preços mais atrativos porque a escala pode compensar a margem eventualmente mais reduzida (em termos relativos).

A confirmar-se esta opinião, a eventual redução das carteiras é que, isso sim, limitaria o número de concorrentes e de propostas, afastando, além do mais, os investidores potencialmente mais competitivos.

A realidade é que os processos analisados na auditoria, apesar de apresentarem uma dimensão significativa para a realidade nacional, são logicamente ultrapassados em dimensão por muitas outras operações realizadas, nos últimos anos, na União Europeia, que é o espaço de referência para as operações em causa.

Por exemplo, ainda com base no estudo “Deleveraging Europe 2017”, já mencionado (e a lista não é exaustiva):

- A entidade britânica de gestão de ativos não produtivos (UK Asset Resolution, entidade pública), vendeu, em 2019, uma carteira de 5.548 milhões de euros, e uma outra, em 2021, no valor de 5.556 milhões de euros;
- O DVB Bank (Alemanha) vendeu uma carteira de 5.600 milhões de euros;
- A Banca Carige (Itália) vendeu uma carteira de 2.800 milhões de euros;
- O Nord/LB (Alemanha) vendeu uma carteira de 2.600 milhões de euros;
- O Rabobank concluiu uma venda de 2.400 milhões de euros;
- O Sainsbury’s Bank (Reino Unido) vendeu uma carteira de 2.111 milhões de euros;
- O Santander procedeu à venda de uma carteira de 1.700 milhões de euros; e



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

- O SAREB (também uma entidade pública, no caso espanhola) vendeu uma carteira de 1.600 milhões de euros.

Importaria, por isso, esclarecer se a constatação de que a dimensão dos processos de venda do Novo Banco limitou o número de concorrentes e de propostas e, com isso, prejudicou o preço e agravou as perdas, tem por base alguma evidência ou é meramente intuitiva, contrariando a prática observada no mercado europeu.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

5.10. SOBRE A HIPOTÉTICA OCORRÊNCIA DE TRANSAÇÕES COM PARTES RELACIONADAS COM A LONE STAR

99. O Relato de Auditoria refere no seu parágrafo 209 que:

“[n]ão tendo implementado critérios mais rigorosos de controlo dos beneficiários efetivos do que os [critérios] legais, para efeitos de BCFT, o Novo Banco não afastou (nem o Fundo de Resolução exigiu que afastasse) o risco de, nessa situação, estabelecer relações com organismos de investimento coletivo ou entidades societárias, cujos detentores do capital sejam também detentores, diretos ou indiretos, do capital de entidades do Grupo Lone Star, apesar do apoio público e do dever de transparência a que, enquanto beneficiário desse apoio, está obrigado.”

Ou seja, segundo se entende:

- Terá sido concluído pela auditoria que, nos processos em causa, são implementadas as medidas e adotados os critérios que a lei estipula em matéria de identificação de beneficiários efetivos;
- Mas considera a auditoria que a legislação vigente – que tem fonte no Direito da União Europeia – apresenta “limitações” (cfr. epígrafe “3.6.2 Identificação do beneficiário efetivo – limitações da legislação vigente”);
- Por essa razão, e não tendo sido implementados critérios mais rigorosos do que aqueles que a lei prevê, considera a auditoria que não está afastado o risco de o Novo Banco estabelecer relações com partes relacionadas com o Grupo Lone Star;
- Apesar de a auditoria não ter identificado nenhuma evidência ou indício de que essas relações tenham existido.

100. Como o Fundo de Resolução demonstra na sua resposta ao Relato de Auditoria, não só não são conhecidos indícios de que tenham existido transações entre o Novo Banco e entidades relacionadas com o Grupo Lone Star (e a auditoria também parece não os ter encontrado), como existem, na realidade, elementos que permitem alicerçar a convicção de que as entidades que têm vindo a adquirir carteiras de ativos ao Novo Banco não se encontram em relação de grupo com a Lone Star.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

De todo o modo, importa ter-se presente que, se viesse a conhecer-se que tais transações existiram, isso constituiria um incumprimento contratual, ficando sujeito à competente cominação.

101. Não pode também deixar de se assinalar que, na formulação do Relato de Auditoria quanto a esta matéria parece ter-se invertido o ónus da prova:

- Não é apresentada nenhuma análise sobre os mecanismos e as condições que possam ter sido implementadas para mitigar o risco de existirem transações com partes relacionadas com a Lone Star;
- E não são mencionados quaisquer indícios de que tenham existido ou de que existam transações com partes relacionadas com a Lone Star;
- Concluindo-se, porém, que *“não foi afastado o risco de isso suceder”*, como que impondo, para que a equipa de auditoria ficasse convencida, que fosse feita prova de que isso não sucede, uma prova negativa.

102. Em síntese:

- O Banco de Portugal não conhece indícios de que tenham existido transações entre o Novo Banco e entidades relacionadas com o Grupo Lone Star e a auditoria também parece não os ter encontrado.
- Pelo contrário, existem, sim, elementos que permitem alicerçar a convicção de que as entidades que têm vindo a adquirir carteiras de ativos ao Novo Banco não se encontram em relação de grupo com a Lone Star, conforme bem apresentadas na resposta do Fundo de Resolução ao Relato.
- Afirmar, perante este quadro, e ainda para mais, quando foram cumpridos os critérios que a lei prevê para a identificação de beneficiários efetivos, que não foi afastado o risco de transação com partes relacionadas com a Lone Star é suscetível de distorcer a realidade observável e criar no leitor das conclusões da auditoria uma perceção desfasada daquela que é a factualidade conhecida.
- De todo o modo, importa ter-se presente que, se viesse a conhecer-se que tais transações existiram, isso constituiria um incumprimento do contratual, ficando sujeito à competente cominação.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

5.11. SOBRE OS RISCOS EMERGENTES DO CONTENCIOSO

103. O Relato de Auditoria assinala, no ponto 3.9.1, e a propósito do contencioso pendente a respeito da medida de resolução aplicada ao Banco Espírito Santo e à venda do Novo Banco, que existe o risco de ocorrer um *“impacto adverso de decisões decorrentes da resolução do BES”*.

Refere o Relato que o Ministério das Finanças, o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução são demandados ou contrainteressados num número significativo de processos judiciais, dos quais decorrem, portanto, responsabilidades contingentes.

104. A existência de contencioso é uma decorrência normal do Estado de Direito e é uma consequência natural de um processo de resolução bancária, atentas as implicações – em especial para os acionistas e os credores da instituição resolvida – que resultam do exercício dos poderes que a lei atribui às autoridades de resolução.

Sobre esta matéria, importa realçar que a legalidade da medida de resolução, e a do quadro jurídico da resolução bancária, tem vindo a ser reconhecida pelos tribunais, observando-se, até ao momento, um sentido generalizado de favorabilidade das decisões proferidas.

A esse propósito merecem destaque, pela sua especial relevância, as seguintes decisões judiciais:

- O Acórdão proferido pelo Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, por unanimidade dos seus vinte juízes, em 19 de março de 2019, que confirmou a constitucionalidade do regime jurídico da resolução e a plena legalidade da medida de resolução aplicada ao BES a 3 de agosto de 2014;
- A sentença, entretanto transitada em julgado, proferida pelo Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra, no dia 4 de novembro de 2020, no âmbito de uma ação de impugnação da medida de resolução não suspensa, que julgou totalmente improcedente a ação na qual vinham arguidas inconstitucionalidades (orgânico-formais e materiais) e ilegalidades relativamente à medida de resolução aplicada ao BES;
- A prolação da primeira decisão de mérito proferida no contencioso relativo à decisão de retransmissão, entretanto transitada em julgado, que julgou totalmente improcedente a ação interposta por uma pessoa singular, com um investimento em obrigações retransmitidas no valor de € 400.000, na qual se alegava violação do princípio da confiança e da segurança jurídica;



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

- Mais recentemente, o Acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, em 5 de maio de 2022, com sentido decisório muito favorável a propósito das questões prejudiciais que lhe foram colocadas pelo Supremo Tribunal Administrativo acerca da compatibilidade da legislação nacional (em vigor à data da resolução do BES) com o direito da União. No seu Acórdão, o Tribunal de Justiça declara que a legislação nacional com base na qual foi adotada a medida de resolução do BES é compatível com o artigo 17.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e declara também que a transposição parcial da Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014 relativa à recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento por um Estado-Membro, antes de expirar o seu prazo de transposição, não é, em princípio, suscetível de comprometer a realização do resultado prescrito por essa Diretiva.

Face ao esclarecimento das questões de conformidade da legislação nacional com o direito da União, caberá ao Supremo Tribunal Administrativo, proferir o respetivo Acórdão no processo piloto, sendo expectável que esta decisão venha a ter repercussões muito favoráveis ao nível dos processos judiciais em curso, no âmbito dos quais se discute a legalidade da medida de resolução.

105. Conforme vem reconhecido no Relato de Auditoria, e o Banco de Portugal conhece, o Fundo de Resolução tem dedicado, nas suas contas, particular destaque e divulgação a variados aspetos relacionados com os processos em contencioso.



5.12. SOBRE AS POSSÍVEIS COMPENSAÇÕES AO ABRIGO DO PRINCÍPIO DE NCWO

106. O Relato de Auditoria faz referência ainda, no ponto 3.9.2, à possibilidade de virem a ser pagos, pelo Fundo de Resolução, montantes ao abrigo e em cumprimento do princípio designado de “no creditor worse off”.

Importa sublinhar, dado que isso não é referido no Relato, que também essa responsabilidade contingente é sempre objeto de divulgação pelo Fundo de Resolução no seu Relatório e Contas.

A título de exemplo, atente-se no que vem referido no Relatório e Contas do Fundo de Resolução relativo a 2020, numa nota às demonstrações financeiras que descreve as responsabilidades contingentes do Fundo de Resolução (destaque adicionado).

“Aplicação do princípio de que nenhum credor da instituição de crédito sob resolução poderá assumir um prejuízo maior do que aquele que assumiria caso essa instituição tivesse entrado em liquidação.

Nos termos do disposto no RGICSF, compete ao Fundo de Resolução pagar uma indemnização aos acionistas e aos credores de uma instituição de crédito objeto de resolução caso se venha a determinar que os mesmos suportaram um prejuízo superior ao que suportariam caso não tivesse sido aplicada a medida de resolução e a instituição de crédito objeto de resolução entrasse em liquidação no momento em que aquela foi aplicada.

Dando cumprimento ao disposto na segunda parte do n.º 4 do artigo 145.º-H do RGICSF, o Banco de Portugal designou uma entidade independente para realizar uma estimativa do nível de recuperação dos créditos de cada classe de credores do BES, no hipotético cenário de liquidação a 3 de agosto de 2014, caso não tivesse sido aplicada a medida de resolução. De acordo com a estimativa realizada pela entidade designada, em cenário de liquidação, o nível de recuperação dos créditos subordinados seria nulo e o nível de recuperação dos créditos comuns seria de 31,7%. Tal como anunciado pelo comunicado de 6 de julho de 2016 emitido pelo Banco de Portugal, o teor do relatório da entidade designada e as respetivas conclusões, pelo seu carácter independente, não correspondem a entendimentos e/ou posições do Banco de Portugal.

O mesmo comunicado apresenta o sumário dos resultados da estimativa independente realizada pela entidade designada e esclarece que os créditos garantidos e privilegiados



do BES foram transferidos para o Novo Banco, nos termos da medida de resolução determinada pelo Banco de Portugal. Relativamente aos credores comuns cujos créditos não foram transferidos para o Novo Banco, o direito à compensação pelo Fundo de Resolução será determinado no encerramento do processo de liquidação do BES.

Até lá, haverá ainda que esclarecer um conjunto de complexas questões jurídicas e operacionais, nomeadamente quanto à titularidade do direito à compensação pelo Fundo de Resolução, pelo que, tudo considerado, não é possível, por ora, estimar o montante da compensação a pagar no encerramento da liquidação do BES.

(...)

O Fundo de Resolução considera que não existem, à data, elementos que permitam avaliar a existência e/ou o valor desta responsabilidade potencial, nem no caso da medida de resolução aplicada ao BES, nem no caso da medida de resolução aplicada ao BANIF.”

107. O Relato de Auditoria contém, por outro lado, um conjunto de imprecisões, incorreções ou incompletudes que urge corrigir, pois nunca o Banco de Portugal concluiu (como nem poderia ter concluído) serem nulas as expectativas de recuperação dos acionistas e credores do Banco Espírito Santo.

O princípio do “*no creditor worse off*”, princípio estruturante do regime de resolução, traduz-se na garantia de que nenhum acionista e credor pode sofrer mais perdas por efeito da resolução do que aquelas que sofreria num cenário hipotético de liquidação (caso a resolução não fosse adotada).

Para efeitos de concretização desse princípio, deve ser realizada uma avaliação independente para estimar, precisamente, as perdas que acionistas e credores de uma instituição sofreriam caso esta tivesse entrado em liquidação no momento em que foi aplicada a medida de resolução (e, naturalmente, a ação de resolução não tivesse tido lugar).

Em cumprimento do disposto na segunda parte do n.º 4 do artigo 145º-H do RGICSF, na redação em vigor à data de aplicação da medida de resolução ao BES, o Banco de Portugal designou então uma entidade independente para realizar a estimativa do nível de recuperação dos créditos de cada classe de credores, de acordo com a ordem de prioridade estabelecida na lei, num cenário de liquidação do BES em momento imediatamente anterior ao da aplicação da medida de resolução.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Caso se constate que o prejuízo que teria sido suportado pelos acionistas e os credores da instituição objeto de resolução, caso não tivesse sido aplicada a medida de resolução e a instituição tivesse entrado em liquidação, conforme resulta da avaliação “no creditor worse off”, seria inferior ao prejuízo que efetivamente suportaram, terão esses acionistas e credores direito a receber essa diferença do Fundo de Resolução.

A entidade independente designada pelo Banco de Portugal finalizou o relatório da mencionada avaliação em julho de 2016 e os resultados dessa avaliação foram objeto de publicação imediata pelo Banco de Portugal a 6 de julho de 2016.

O Banco de Portugal não concluiu nem determinou, nesta sede, o nível de recuperação daqueles acionistas e credores. Foi a avaliação independente. No que respeita às conclusões finais desta avaliação, destaca-se o seguinte:

- (i) O valor estimado de realização dos ativos do BES em cenário de liquidação seria de € 38 440 818 000, o que corresponderia a cerca de 62% do valor líquido contabilístico do ativo do BES antes da aplicação da medida de resolução (€ 61 932 491 000);
- (ii) O valor estimado dos créditos sobre a insolvência ascenderia a € 60 017 156 000, dos quais 51% corresponderiam a créditos privilegiados e garantidos, que assim teriam um nível de recuperação de 100% em cenário de liquidação do BES;
- (iii) Em cenário de liquidação, o nível de recuperação dos créditos subordinados seria nulo e o nível de recuperação dos créditos comuns seria de 31,7%.

Ou seja, a avaliação independente concluiu que os acionistas e credores subordinados (e não todos os credores do BES) teriam uma estimativa de recuperação do seu crédito no **cenário hipotético da liquidação do BES a 3 de agosto de 2014 de 0%**. Já os credores comuns, num mesmo cenário hipotético, teriam um nível de recuperação de 31,7%.

Questão muito diferente, e sobre a qual o Banco de Portugal também aludiu no parecer remetido ao Ministério das Finanças que é referido nesta secção do Relatório de Auditoria, é a da **expectativa de recuperação dos créditos que estão atualmente a ser reclamados no processo de liquidação do BES em curso**. E quanto a esse aspeto, o Banco de Portugal referiu que, de acordo com a informação disponibilizada nas demonstrações financeiras do BES, com referência a 31/12/2020, o BES apresenta capitais próprios negativos no valor aproximado de 6.900 milhões de euros, pelo que não é provável que os acionistas e credores subordinados do BES venham a recuperar quaisquer montantes **no contexto daquele processo de liquidação em curso**. De qualquer forma, atendendo a que, na avaliação independente da Deloitte, num cenário hipotético de liquidação do BES a 3 de agosto (e sem que tivessem sido adotadas



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

medidas de resolução), a sua recuperação seria também nula, não se verifica qualquer diferença de tratamento que tenha de ser compensada pelo Fundo de Resolução.

Já quanto aos créditos comuns, aquilo que o Banco de Portugal referiu no parecer referenciado no Relato é que não é ainda possível antecipar, com o mínimo rigor, qual será a sua recuperação no **atual e efetivo processo de liquidação do BES** (a fim de ser possível estabelecer o nível de diferença entre essa recuperação e a que teriam num cenário de liquidação a 3 de agosto de 2014). Tal incerteza, insuperável atualmente, justifica-se essencialmente por estarem ainda em fase de apreciação as impugnações apresentadas à lista de credores reconhecidos e não reconhecidos elaborada pela Comissão Liquidatária do BES.

Nessa medida, qualquer estimativa que se queira realizar quanto à recuperação dos credores comuns **no contexto do processo de liquidação do BES atualmente em curso**, encontra-se determinadamente dependente dos montantes que venham a ser reconhecidos a credores garantidos e/ou privilegiados.

Foi isto que o Banco de Portugal referiu no seu Parecer, a pedido do Ministério das Finanças, e é também esta realidade que o Fundo de Resolução tem refletido nas suas contas, não existindo, portanto, qualquer incoerência entre as posições do Banco de Portugal e do Fundo de Resolução.



5.13. SOBRE O ALEGADO CONFLITO DE INTERESSES NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE MONITORING TRUSTEE PELA MAZARS

108. No parágrafo 288. do Relato de Auditoria, é referido o seguinte:

"[e]m 31/03/2021, a empresa designada para acompanhar os compromissos assumidos pelo Estado português visando a não oposição da CE à operação de venda e aos respetivos auxílios de Estado, através do exercício das funções de Agente de Monitorização, a Mazars, concluiu, através do mesmo representante que subscreve os relatórios do Agente de Monitorização, um trabalho de garantia de qualidade de uma auditoria especial ao NB determinada pela Lei 15/2019, de 12/02. Ora, uma das condições para a designação de uma entidade, como Agente de Monitorização, é não ter trabalhado com o NB ou com as autoridades portuguesas em matérias relacionadas com o NB."

109. Nesta sequência, concluiu o Tribunal de Contas que: *[c]om a contratação da empresa que desempenha as funções de Agente de Monitorização para realizar o referido trabalho, o BdP, que a propôs, o Secretário de Estado das Finanças, que a indicou, e o NB, que a efetivou, comprometeram a segregação de funções exigida a este Agente."*

É notado, portanto, que a conclusão do Tribunal de Contas é a de que a realização daquele específico trabalho de "garantia de qualidade" da auditoria independente prevista na Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, afetou negativamente as funções da Mazars enquanto Agente de Monitorização dos compromissos assumidos pelo Estado perante a Comissão Europeia ("Monitoring Trustee").

110. Sobre esta matéria, entende o Banco de Portugal que tem de ser esclarecido, em primeiro lugar, que a aprovação da nomeação do *Monitoring Trustee* cabe à Comissão Europeia e é por imposição desta instituição europeia que, para adequada e rigorosa verificação do cumprimento dos compromissos que são assumidos no contexto de auxílios de Estado, este Agente é designado e apresenta, pontualmente, à Comissão Europeia os seus relatórios.

Nesta medida, não pode deixar de se assinalar, desde logo, que o Tribunal de Contas formula um juízo e uma conclusão sobre as funções de *Monitoring Trustee* terem ficado comprometidos quando tal juízo está reservado, em primeira linha, à Comissão Europeia.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

111. Adicionalmente, é importante esclarecer também que o trabalho conduzido pela Mazars a propósito da garantia de qualidade da auditoria especial ao Novo Banco (ao abrigo da Lei 15/2019, de 12 de fevereiro) revestiu um âmbito e natureza muito específico e circunscrito, que incidu sobre ativos que não foram abrangidos pelos trabalhos da Mazars enquanto *Monitoring Trustee* para acompanhamento do cumprimento dos compromissos assumidos pelo Estado português perante a Comissão Europeia, no contexto do auxílio de Estado prestado no âmbito da resolução do BES (que inclui, como se sabe, a venda do Novo Banco).

112. De todo o modo, e a fim de minimizar qualquer tipo de risco de ocorrência ou mera percepção de conflito de interesses sobre esta matéria, o Banco de Portugal promoveu precisamente uma consulta específica junto da Comissão Europeia (a quem reporta o *Monitoring Trustee* e a quem competia identificar qualquer conflito ou incompatibilidade), previamente à designação da Mazars para efeitos daquele *quality assurance*, não tendo esta instituição europeia manifestado oposição a essa nomeação.

113. Face ao exposto, o parágrafo 288 formula uma conclusão que, na opinião do Banco de Portugal, está reservada a uma instituição europeia – a Comissão Europeia, que foi tempestivamente consultada – e que não é sequer correta, pois, em concreto, os serviços prestados não apresentam incompatibilidade entre si, nomeadamente de um ponto de vista da capacidade e independência necessários à sua prestação.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

6. O ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES CONSTANTES DO RELATÓRIO 7/2021, DE ABRIL DE 2021

115. O Relato de Auditoria abrange a análise realizada pela equipa de auditoria ao acolhimento das Recomendações do Tribunal de Contas constantes do Relatório 7/2021, de abril de 2021.

Daquelas Recomendações – e ainda que seja dirigida ao Fundo de Resolução e não ao Banco de Portugal – a que se refere à demonstração e validação dos valores pagos pelo Fundo de Resolução ao Novo Banco (constante do parágrafo 276 do Relatório 7/2021) é objeto, no presente exercício de contraditório, de um capítulo próprio (ver capítulo 4, *supra*), atenta a especial importância que também o Banco de Portugal lhe atribui, mas sobretudo porque é entendimento do Banco de Portugal que o juízo contido no Relato a propósito dessa Recomendação é aquele que apresenta o maior desfasamento face à realidade observável.

Conforme ali se conclui, entende-se que a confirmação e a demonstração do cálculo do valor a pagar pelo Fundo de Resolução sempre foi obtida, sendo de considerar que a correspondente Recomendação não tem aplicação ou se encontra integralmente acolhida.

116. Assim, no presente capítulo, o Banco de Portugal aborda ainda as observações constantes do Relato de Auditoria a propósito da Recomendação do Relatório 7/2021 que lhe foi dirigida – em concreto, a recomendação quanto à independência das ações entre o Conselho de Administração do Banco de Portugal e a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução (ver secção 6.2, *infra*) –, bem como a propósito de uma outra Recomendação dirigida ao Fundo de Resolução, mas sobre a qual o Banco de Portugal não pode deixar de prestar também o seu contributo – a recomendação relativa à imputação de responsabilidades aos responsáveis pelas perdas (ver secção 6.1, *infra*);



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

6.1. RECOMENDAÇÃO RELATIVA À IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADES AOS RESPONSÁVEIS PELAS PERDAS

117. A Recomendação constante do parágrafo 277 do Relatório de Auditoria 7/2021 recomenda ao Fundo de Resolução o seguinte:

“Aplicar os princípios da transparência e da prestação de contas na comunicação periódica do impacto da Resolução do Banco Espírito Santo e da Venda do Novo Banco, na sustentabilidade das finanças públicas e na imputação de responsabilidades, nomeadamente quanto:

- *Ao financiamento público do Novo Banco pelo Fundo de Resolução, ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, autonomizando a parte imputável às perdas verificadas nos ativos protegidos por esse acordo, da parte imputável à restante atividade do banco;*
- *Aos resultados das ações desencadeadas para imputação das perdas verificadas no Banco Espírito Santo e no Novo Banco aos seus responsáveis (por ação ou por omissão).*
- *Ao ciclo de responsabilização com o saldo das perdas que, neste âmbito, se encontrem por responsabilizar (imputar aos seus responsáveis) no final de cada período. Esse saldo final resulta do saldo inicial de perdas por responsabilizar, acrescido das perdas verificadas nesse período e deduzido das perdas imputadas aos seus responsáveis nesse período.”*

Pelas razões que em seguida são apresentadas, o Banco de Portugal considera que o Fundo de Resolução tem atendido plenamente, no estrito âmbito das suas competências legais e no quadro legal vigente, à materialidade subjacente àquelas recomendações.

6.1.1. *Sobre a extensa informação que já era divulgada pelo Fundo de Resolução ainda antes da publicação do Relatório de Auditoria*

118. A recomendação constante do parágrafo 277 do Relatório de Auditoria 7/2021 incide sobre a aplicação de “princípios da transparência e da prestação de contas na comunicação periódica do impacto da Resolução do Banco Espírito Santo e da Venda do Novo Banco, na sustentabilidade das finanças públicas e na imputação de responsabilidades”.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Ora, o Fundo de Resolução tem atuado com total transparência e tem assegurado, no âmbito das suas competências legais, a prestação de contas sobre os impactos da medida de resolução aplicada ao Banco Espírito Santo e da venda do Novo Banco.

Os valores desembolsados pelo Fundo de Resolução no âmbito da resolução do BES são objeto de divulgação extensa nos relatórios e contas do Fundo de Resolução publicados no sítio do Fundo de Resolução na Internet, e que são objeto de parecer do Conselho de Auditoria do Banco de Portugal e de revisão por um auditor externo.

Esses relatórios incluem também informação completa sobre as contingências que ainda podem resultar em responsabilidades futuras.

A consulta dos relatórios e contas do Fundo de Resolução permite conhecer todo o quadro de direitos e de responsabilidades, presentes e eventuais, que decorrem da medida de resolução aplicada ao BES (e também da resolução do BANIF), bem como conhecer com todo o rigor e detalhe a situação patrimonial do Fundo de Resolução e o seu modelo de financiamento.

119. Ainda antes da publicação do Relatório da Auditoria, a informação publicada pelo Fundo de Resolução já abrangia, no que se refere aos “impactos das medidas de resolução” (cfr. Relatórios e Contas até 2019):

- O valor correspondente a perdas decorrentes de medidas de resolução, mais concretamente 7.902.329,4 milhares de euros, bem como a correspondente desagregação e a específica indicação do valor correspondente à resolução do BES, designadamente:
 - Imparidade sobre a participação no Novo Banco: 4.900.000,0 milhares de euros, parcialmente compensada pelo registo da valorização da participação mantida após a concretização da operação de venda do banco, em 333.333,3 milhares de euros, o que resulta num efeito líquido, negativo, de 4.566.666,7 milhares de euros;
 - Responsabilidades relativas ao mecanismo de capitalização contingente, num total de 2.977.990,1 milhares de euros, assim distribuídas:
 - o 2017: 791.695,0 milhares de euros;
 - o 2018: 1.149.295,1 milhares de euros;



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

- o 2019: 1.037.000,0 milhares de euros (a este montante, provisionado nas contas de 2019, viria a ser deduzido o valor relativo aos custos registados pelo Novo Banco com a remuneração variável atribuída aos membros do seu Conselho de Administração Executivo, pelo que o valor efetivamente pago pelo Fundo de Resolução viria a ser de 1.035.015,6 milhares de euros, como se explica no Relatório e Contas relativo a 2020).
- Registo de provisões relativas a contingências associadas a pedidos de compensação apresentados nos termos do contrato de venda e de subscrição de ações do Novo Banco: 4.792,3 milhares de euros.
- Absorção de perdas na resolução do BANIF: 489.000,0 milhares de euros, parcialmente compensada pela “retenção” das contribuições para o Fundo Único de Resolução relativas a 2016, no montante de 136.119,7 milhares de euros, o que resulta num efeito líquido, negativo, de 352.880,3 milhares de euros.

120. A informação publicada pelo Fundo de Resolução abrange também a componente da receita, que atento o modelo de financiamento das medidas de resolução estatuído pelo regime jurídico da resolução, concorre também para o cálculo do “impacto das medidas de resolução”.

Assim, nos relatórios e contas publicados anteriormente à publicação do Relatório de Auditoria já se informava sobre:

- O valor das contribuições entregues diretamente ao Fundo de Resolução, num total de 338.752,9 milhares de euros; e sobre
- O valor da receita da contribuição sobre o setor bancário, que constitui igualmente receita do Fundo de Resolução nos termos da lei, e que ascendia a 1.210.410,6 milhares de euros.

121. Nos relatórios e contas do Fundo de Resolução pode ainda obter-se informação sobre:

- O valor a que se encontra valorizada a participação no Novo Banco;



- O impacto do regime especial aplicável aos ativos por impostos diferidos na participação do Fundo de Resolução no Novo Banco;
- Os valores ainda em risco no âmbito do Acordo de Capitalização Contingente;
- Os diferendos com o Novo Banco;
- O contencioso e os riscos jurídicos relacionados com as medidas de resolução;
- As responsabilidades contingentes relacionadas com a aplicação do princípio designado de “no creditor worse off”; e ainda
- Informação sobre o acompanhamento do Acordo de Capitalização Contingente.

122. Àqueles reportes de informação regular acresce ainda a publicação de informação complementar, especificamente sobre o Acordo de Capitalização Contingente. Nomeadamente, encontram-se disponíveis no sítio do Fundo de Resolução, em www.fundoderesolucao.pt, os seguintes elementos:

- Informação sobre a conclusão do processo de venda do Novo Banco e sobre os principais termos e condições dessa operação, incluindo sobre o funcionamento do mecanismo de capitalização contingente e sobre o financiamento das obrigações do Fundo de Resolução que emergiram dos contratos de venda, divulgadas em caixas de texto dedicadas que foram publicadas no Relatório e Contas do Fundo de Resolução referente a 2017;
- Informação mais completa sobre a execução do Acordo de Capitalização Contingente, incluindo sobre o papel dos diferentes intervenientes no processo de gestão e acompanhamento dos ativos abrangidos pelo Acordo, divulgada numa caixa de texto dedicada que foi publicada no Relatório e Contas do Fundo de Resolução referente a 2018;
- Atualização da informação referente ao acompanhamento dos contratos relativos à venda do Novo Banco, divulgada na Secção 1 do Relatório e Contas do Fundo de Resolução referente a 2019 e também nas notas às demonstrações financeiras;
- A declaração do Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução na Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, no âmbito da audição realizada em 20 de março de 2019;



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

- Um conjunto de esclarecimentos sobre as questões que se podem colocar mais frequentemente a propósito do Acordo de Capitalização Contingente, publicado a 17 de junho de 2019, e que deu cumprimento ao compromisso do Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução, assumido na sua audição na Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, realizada a 20 de março de 2019;
- Informação sobre o processo de acompanhamento do Acordo de Capitalização Contingente, no que se refere a operações com ativos abrangidos por esse acordo, conforme entregue à Comissão de Orçamento e Finanças por ocasião da audição do Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução realizada a 16 de setembro de 2020.

6.1.2. Sobre a informação divulgada pelo Fundo de Resolução após o Relatório 7/2021

123. Já após a emissão das recomendações constantes do Relatório de Auditoria, o Fundo de Resolução publicou ainda, no seu website (www.fundoderesolucao.pt), a seguinte informação:

- No Relatório e Contas relativo a 2020, foi atualizada a informação sobre as perdas relacionadas com a medida de resolução aplicada ao BES e com a venda do Novo Banco, sendo indicado:
 - A reversão de parte da provisão constituída em 2019 a respeito do mecanismo de capitalização contingente, no montante de 1.984,4 milhares de euros, daí resultando que a perda relacionada com aquele mecanismo e reportada a 2019 foi, especificamente, de 1.035.015,6 milhares de euros;
 - O registo de uma perda adicional relativa ao mecanismo de capitalização contingente, respeitante ao ano de 2020, no montante de 429.012,6 milhares de euros;
 - A reversão das provisões constituídas em anos anteriores para responsabilidades decorrentes de contingências associadas a pedidos de compensação apresentados no âmbito do contrato de venda e de subscrição de ações do Novo Banco, no montante de 4.792,3 milhares de euros.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

- O valor total, atualizado, das perdas, para o Fundo de Resolução, relacionadas com a resolução do BES e com a resolução do BANIF, que passou a ascender a 8.311.140,3 milhares de euros, do qual são atribuíveis à resolução do BES, conforme a informação publicada pelo Fundo de Resolução, 7.971.685,0 milhares de euros.
- Ainda no Relatório e Contas relativo a 2020, foi publicada informação adicional sobre:
 - O modelo de governação aplicável à gestão dos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente (Caixa 1 do relatório), com prestação de informação sobre matérias concretas que mereceram a intervenção do Fundo de Resolução e sobre estatísticas relativas às pronúncias do Fundo de Resolução sobre operações que envolvam ativos abrangidos pelo Acordo;
 - O apuramento do valor pago pelo Fundo de Resolução ao abrigo e nos termos do Acordo de Capitalização Contingente, relativamente ao ano de 2020, com prestação de informação sobre as deduções determinadas pelo Fundo de Resolução e sobre o financiamento do valor pago (Caixa 2 do relatório);
 - A execução do Acordo de Capitalização Contingente até 31 de dezembro de 2020, com a divulgação de informação, para cada um dos anos de 2017, 2018, 2019 e 2020, sobre as perdas registadas na carteira de ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente ("Ativos CCA"), sobre a "insuficiência de capital", sobre os valores pagos pelo Fundo de Resolução e sobre as matérias que o Fundo de Resolução entendeu que não eram suscetíveis de cobertura pelo mecanismo de capitalização contingente (Caixa 3 do relatório).

Nessa caixa de texto do relatório e contas, indica-se, muito especificamente, que:

- As perdas registadas nos Ativos CCA até 31/12/2017 ascendiam a 2.091 milhões de euros;
- As perdas registadas nos Ativos CCA até 31/12/2018 ascendiam a 2.661 milhões de euros;
- As perdas registadas nos Ativos CCA até 31/12/2019 ascendiam a 3.615 milhões de euros;
- As perdas registadas nos Ativos CCA até 31/12/2020 ascendiam a 4.367 milhões de euros;



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

- O valor da “insuficiência de capital”, em 2017, ascendeu a 792 milhões de euros;
 - O valor da “insuficiência de capital”, em 2018, ascendeu a 1.149 milhões de euros;
 - O valor da “insuficiência de capital”, em 2019, ascendeu a 1.037 milhões de euros, da qual o Fundo de Resolução pagou 1.035 milhões de euros;
 - O valor da “insuficiência de capital”, em 2020, ascendeu a 598 milhões de euros, da qual o Fundo de Resolução pagou 317 milhões de euros (montante a que viria a crescer, já em dezembro, o pagamento de 112 milhões de euros);
 - As perdas totais relacionadas com os ativos abrangidos pelo mecanismo de capitalização contingente até à data de reporte em causa ascenderam a 4.367 milhões de euros, das quais o Fundo de Resolução pagou 3.293 milhões de euros, havendo ainda, na altura, 112 milhões de euros que se encontravam em análise, perfazendo a soma destes dois últimos valores o total de 3.405 milhões de euros, o que correspondia a 78% do valor total das perdas.
- A cópia integral (salvo informação sujeita a dever de segredo) das deliberações da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução relativas aos pagamentos realizados ao Novo Banco em 2018, em 2019 e em 2020, nas quais são referidas as principais diligências realizadas em cada um desses pagamentos e os fatores que concorrem para o cálculo dos respetivos valores;
 - Informação específica sobre o pagamento realizado ao Novo Banco em 2021, incluindo o valor das perdas registadas nos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente e o valor da insuficiência de capital (esta informação viria a integrar o Relatório e Contas relativo a 2020, como acima se referiu, mas foi publicada a 4 de junho de 2021, antes, portanto, da aprovação do Relatório e Contas).



124. Consta-se, portanto, que, não obstante ter sido sempre prática do Fundo de Resolução divulgar publicamente um grande manancial de informação sobre “o impacto da resolução do BES e da venda do Novo Banco” – sempre tendo em conta a concreta esfera de competências do Fundo de Resolução, como não poderia deixar de ser – durante o ano de 2021 foram ainda divulgados elementos adicionais, incluindo um maior detalhe sobre as perdas especificamente registadas nos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente e sobre a “insuficiência de capital”, em cada um dos anos de 2017 a 2020.

As divulgações realizadas pelo Fundo de Resolução foram sempre completas e rigorosas, dentro do âmbito das competências do Fundo de Resolução, quer quanto aos impactos já ocorridos, quer quanto aos impactos eventuais e aos riscos envolvidos, tendo o Fundo de Resolução, não apenas cumprido, mas até excedido as suas obrigações quanto à publicação de informação.

6.1.3. *Sobre a imputação de responsabilidades pelas perdas*

125. A informação que tem sido divulgada pelo Fundo de Resolução corresponde, no entendimento do Banco de Portugal, àquela que o Fundo de Resolução tem competência para divulgar.

Com efeito:

- No que se refere à recomendação sobre a prestação de informação sobre os resultados das ações desencadeadas para imputação das perdas verificadas no Banco Espírito Santo e no Novo Banco aos seus responsáveis, tais ações não se encontram no âmbito de competências do Fundo de Resolução;
- No que se refere à recomendação para que seja prestada informação sobre “o ciclo de responsabilização com o saldo das perdas que, neste âmbito, se encontrem por responsabilizar (imputar aos seus responsáveis) no final de cada período”, não se consegue interpretar o alcance de tal recomendação.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

126. De acordo com o Relato de Auditoria que (§275, §277 e §278):

- *“Não foi exigido ao NB que identificasse os responsáveis pelas perdas”;*
- *“Não foi exigido ao NB que identificasse os responsáveis pelos atos de gestão que originaram as perdas para as quais não identifique outros responsáveis”;*
- *“Importa, por isso, que o financiador público (FdR) exija ao NB a identificação dos responsáveis pelas perdas ou pelos atos de gestão que originaram as perdas para as quais o NB não identifique outros responsáveis. A exigência desta informação deveria, aliás, ter sido a primeira iniciativa do FdR nesta matéria.”*
- *“Como reportado no Caso Prático 3, a perda de valor da seguradora, desde a sua integração no GNB, resultou de atos e omissões das entidades responsáveis pela definição estratégica da seguradora e pela realização desse processo de venda (Governo, BdP, FdR e gestores do GNB), designadamente por indefinição quanto ao futuro da seguradora, morosidade da realização dos processos de venda do NB e da GNB Vida, indefinição dos planos de negócios da seguradora, existência de falhas de mercado que não foram minimizadas e negociação de um mecanismo de ajustamento do preço que, num primeiro momento, conduziu à redução do preço para 81 milhões de euros.”*

Sucedem que a identificação da origem das perdas que são registadas nos balanços das instituições de crédito e, portanto, a identificação dos seus responsáveis, não se insere no âmbito das competências legais (nem contratuais) do Fundo de Resolução, não gozando o Fundo de Resolução de qualquer prerrogativa de ordem inspetiva ou de supervisão que tenha em vista a obtenção dessa informação.

A identificação de responsáveis pelas perdas envolve, aliás, um julgamento sobre os atos praticados a respeito dos ativos em causa, o qual, na maioria dos casos, só pode ser feito pelos tribunais. É sabido, aliás, que, em matéria de responsabilidades pelas perdas registadas pelo BES e pelo Novo Banco, há hoje matéria alvo de apreciação criminal.

Nessa medida, é também entendimento do Banco de Portugal, na qualidade de autoridade de resolução, e à qual compete, aliás, determinar o quadro em que o Fundo de Resolução deve ser utilizado, que o Fundo de Resolução não tem competência legal (nem contratual) para determinar se os responsáveis pelas perdas são os “clientes, gestão do BES, gestão do NB, FdR ou outro”. O Fundo de Resolução também não pode, portanto, divulgar informação de que não dispõe, nem tem competência para obter.



O exemplo oferecido no Relato a este respeito (as responsabilidades que o Relato atribui pelas perdas relacionadas com a companhia de seguros GNB Vida, com base num entendimento da auditoria) evidencia, aliás, a inadequação da recomendação, porque demonstra a falibilidade e a subjetividade inerente à imputação de responsabilidades, que, também por isso, é matéria que só pode ser apreciada noutras sedes.

127. Isto não significa que as matérias relacionadas com a identificação da origem das perdas registadas pelas instituições de crédito não tenham um espaço normativo próprio, **sendo essencial atentar na legislação específica sobre esta matéria e que indicou os intervenientes considerados mais adequados para efeitos desse processo – não tendo sido atribuída, nesse quadro, qualquer função ou intervenção do Fundo de Resolução.**

A este propósito, importa, pois, recordar que o legislador criou um regime jurídico próprio para efeitos de transparência da informação relativa à concessão de créditos de valor elevado e reforço do controlo parlamentar no acesso a informação bancária e de supervisão.

Trata-se da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, que estabelece, precisamente (destaque adicionado), **“deveres de transparência e escrutínio a que ficam sujeitas as operações de capitalização, resolução, nacionalização ou liquidação de instituições de crédito com recurso, direto ou indireto, a fundos públicos”** (cfr. artigo 1.º, n.º 2 da Lei).

Aquela Lei da Assembleia da República estabelece um mecanismo específico de reporte de informação e de publicação de informação sobre operações que envolvam fundos públicos e, ainda, um procedimento específico de auditoria independente aos atos de gestão.

Assim, no seu artigo 4.º, sob a epígrafe “transparência sobre operações de capitalização de instituições de crédito com recurso a fundos públicos” aquela Lei determina que:

- *“No prazo de 30 dias após a data da tomada da medida ou decisão que determine a aplicação ou disponibilização direta ou indireta de fundos públicos em instituição de crédito abrangida, o Governo manda realizar uma auditoria especial por entidade independente, por si designada sob proposta do Banco de Portugal, a expensas da instituição auditada e que abranja:*
 - a) *Operações de crédito, incluindo concessão, garantias, reestruturação ou perdão de dívida, dações em cumprimento ou execução de garantias, venda de carteiras de crédito ou transferência para fundos de reestruturação;*



b) Decisões de investimento, expansão ou desinvestimento realizadas em Portugal ou no estrangeiro;

c) Decisões de aquisição e alienação de ativos.” (cfr. artigo 4.º, n.º 2).

Ao momento, e desde a entrada em vigor da mencionada Lei, foram já concluídas três auditorias especiais, uma motivada pelo pagamento efetuado pelo Fundo de Resolução ao Novo Banco, em 2019 (e que foi concluída em 31 de agosto de 2020), a outra na decorrência do pagamento efetuado pelo Fundo de Resolução ao Novo Banco, em 2020 (e que foi concluída em 31 de março de 2021), e a terceira na decorrência do pagamento efetuado pelo Fundo de Resolução ao Novo Banco, em 2021 (e que foi concluída em 31 de março de 2022). Os relatórios das auditorias entretanto concluídas são do conhecimento do Tribunal de Contas e foram, pelos meios próprios, entregues também ao Governo e à Assembleia da República.

Adicionalmente, em matéria de transparência e divulgação de informação, aquela Lei determina ainda os seguintes deveres (todos têm vindo a ser cumpridos escrupulosamente no contexto dos pagamentos efetuados ao Novo Banco, desde a sua entrada em vigor):

- *“Nos prazos previstos nos artigos 5.º e 6.º, o Banco de Portugal publica, no respetivo sítio da Internet, um relatório com o resumo sob a forma agregada e anonimizada da informação relevante relativa às grandes posições financeiras” (cfr. artigo 4.º, n.º 3);*
- *“O Banco de Portugal recolhe a informação relevante [conforme definida na Lei] junto das entidades pertinentes, incluindo as instituições de crédito abrangidas, instituições resolvidas, instituições de transição, veículos de gestão de ativos e entidades adquirentes de ativos correspondentes a grandes posições financeiras” (cfr. artigo 5.º, n.º 1);*
- *“O Banco de Portugal entrega à Assembleia da República a informação relevante no prazo de 120 dias corridos da data da tomada da medida ou decisão que determine a aplicação ou disponibilização direta ou indireta de fundos públicos em instituição de crédito abrangida” (cfr. artigo 5.º, n.º 2).*



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

128. Ou seja, por Lei da Assembleia da República foi já determinada qual a “informação relevante” (cfr. assim definida na Lei) para efeitos de cumprimento de princípios de “transparência e escrutínio a que ficam sujeitas as operações de resolução de instituições de crédito com recurso, direto ou indireto, a fundos públicos”, tendo sido também definido o procedimento considerado necessário e mais adequado à divulgação dessa informação e ao seu reporte, bem como à análise dos atos de gestão que poderão ter conduzido à necessidade de financiamento público.

Sublinha-se, portanto, que o parâmetro da transparência a aplicar em operações de capitalização de instituições de crédito com recurso a fundos públicos é aquele que a Assembleia da República definiu pela Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro.

A Lei não atribui qualquer competência ao Fundo de Resolução, o que reflete o reconhecimento do legislador de que não compete ao mecanismo de financiamento da resolução desenvolver as diligências que a Lei considera necessárias e adequadas para efeitos de transparência e escrutínio a que ficam sujeitas as operações que envolvem o recurso, direto ou indireto, a fundos públicos.

6.2. A RECOMENDAÇÃO QUANTO À INDEPENDÊNCIA DAS AÇÕES ENTRE O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO BANCO DE PORTUGAL E A COMISSÃO DIRETIVA DO FUNDO DE RESOLUÇÃO

129. No que se refere à Recomendação para que seja assegurada a segregação institucional entre o Conselho de Administração do Banco de Portugal (na sua qualidade de “responsável pela seleção da Compradora de 75% do capital social do Novo Banco”) e a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução, o Banco de Portugal reitera que **resulta de imperativo legal o facto de a Presidência da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução ser assegurada por um membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal.**

Com efeito, nos termos do disposto no artigo 153.º-E, n.º 1, alínea a), do RGICSF, a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução é composta por três membros, um dos quais é necessariamente um membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal, designado por este último. A mesma norma prevê ainda que o membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal acabado de referir, designado para integrar a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução, presida a este órgão.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Estas disposições legais, que são imperativas e se impõem a todas as entidades envolvidas, têm sido cumpridas pelo Banco de Portugal nos seus exatos termos desde a criação do Fundo de Resolução.

130. Importa assinalar ainda que, não obstante o elemento de conexão orgânica estabelecido na lei, o Conselho de Administração do Banco de Portugal e a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução atuam, no exercício das respetivas competências, com independência decisória, na estrita medida em que a lei o determina.

Cada um destes órgãos – de composição colegial – possui os seus procedimentos deliberativos próprios, pelos quais são responsáveis os titulares dos cargos respetivos. As relações entre o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução desenvolvem-se no quadro desta autonomia paritária e recíproca, sem prejuízo, naturalmente, dos atos de comunicação e de informação exigidos pelo exercício das suas competências próprias.

131. Importa também sublinhar que, quando atuou como “responsável pela seleção da Compradora de 75% do capital social do Novo Banco”, o Banco de Portugal atuou na sua qualidade de autoridade de resolução e os atos praticados foram aqueles que a lei inscreve no âmbito das suas competências próprias como autoridade nacional de resolução. As deliberações aprovadas nesse processo de seleção foram independentes de qualquer entidade ou interesse externos, conforme, aliás, já reiteradamente confirmado por via judicial.

Acresce que entre as deliberações adotadas pelo Conselho de Administração do Banco de Portugal, na sua qualidade de autoridade de resolução, e nomeadamente quanto à seleção da compradora do Novo Banco, e as deliberações aprovadas pela Comissão Diretiva do Fundo de Resolução na execução dos contratos não se vislumbra qualquer conflito de interesses: entre a decisão de proceder à celebração dos contratos de venda e a execução dos mesmos contratos não há, nem neste caso, nem por via de regra, qualquer incompatibilidade e é até usual que a execução de contratos de venda seja assegurada pelas mesmas entidades que procedem à venda.

A realidade é que o Tribunal de Contas também não apresenta os fundamentos com base nos quais entende que o alegado risco de conflito de interesses ou de complacência pode existir e, no Relato, até parece estar a existir confusão (cfr. § 284, que alude ao Relatório 12/2020) entre: por um lado, a questão da eventual segregação entre a autoridade de resolução e o mecanismo



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

de financiamento de resolução (que é a questão a que alude a Recomendação em análise); e, por outro lado, a questão da eventual segregação de funções no seio do Banco de Portugal, entre a função de resolução e as demais funções desempenhadas pelo Banco de Portugal.

São efetivamente, planos distintos.

132. Acresce que a adoção de medidas que, para efeitos da recomendada segregação de funções, estabelecessem uma total segregação institucional entre o Conselho de Administração do Banco de Portugal e a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução não seria possível sem uma clara violação das acima mencionadas disposições do artigo 153.º-E do RGICSF.

O Banco de Portugal reitera que, a ser entendido da forma que se apresenta na Recomendação em apreço, o requisito de segregação entre a autoridade de resolução e o órgão diretivo do mecanismo de financiamento de resolução, não só contrariaria, no entender do Banco de Portugal, o disposto no atual regime jurídico vigente em Portugal como se afigura não encontrar sustentação no direito da União Europeia em vigor em matéria de resolução bancária.

Pelo contrário, nos termos do disposto no artigo 100.º, n.º 5, da Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, (“BRRD”), e salvo quando autorizado nos termos do n.º 6 do mesmo artigo, cada Estado-Membro está obrigado a criar os seus mecanismos nacionais de financiamento através de um fundo, cuja utilização é desencadeada, precisamente, pela sua autoridade de resolução.

Por sua vez, o Regulamento (UE) N.º 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014, (“Regulamento do Mecanismo Único de Resolução”) criou um mecanismo único de resolução no espaço da União Bancária, que integra um Fundo Único de Resolução (que não tem sequer personalidade jurídica autónoma), detido e controlado, precisamente, pela autoridade de resolução (no caso, o Conselho Único de Resolução).

Em conclusão, o Banco de Portugal considera que, não tendo, por certo, o legislador nacional pretendido comprometer o exercício independente de funções pela Comissão Diretiva do Fundo de Resolução face ao Conselho de Administração do Banco de Portugal, tem atendido, enquanto autoridade de resolução e no quadro legal vigente, à materialidade subjacente à Recomendação vertida no parágrafo 278 do Relatório de Auditoria.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

133. Mas importa ainda refutar a seguinte observação do Relato de Auditoria: diz-se no Relato que “[a] necessidade de segregação de funções entre o Conselho de Administração do Banco de Portugal e a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução acentuou-se desde março de 2021, quando a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução passou a funcionar apenas com dois dos três membros que a deveriam constituir: o do Conselho de Administração do Banco de Portugal e o designado pelo Ministro das Finanças, o que, considerando o voto de qualidade, fez a tomada de decisão passar a depender exclusivamente do membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal, o qual, nessa qualidade, participou nas decisões sobre a escolha da compradora de 75% do capital social do NB”.

Ora, sendo correto, em abstrato, que a tomada de decisão na Comissão Diretiva do Fundo de Resolução poderia ter passado a fazer-se apenas com o voto do seu Presidente (e que, nos termos da lei, insiste-se, é membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal), **não tem o Banco de Portugal conhecimento de que tenha ocorrido, em concreto, nenhuma situação em que isso tivesse sucedido e em que tivesse sido necessário ao Presidente da Comissão Diretiva utilizar o seu voto de qualidade.**

134. Já quanto ao facto de a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução ter passado a funcionar com apenas dois membros, a partir de março de 2021, importa reconhecer que o funcionamento da Comissão Diretiva com a plenitude dos seus membros é, efetivamente, importante e que, por essa razão, têm sido desenvolvidos esforços no sentido do preenchimento da vaga existente. Esses esforços têm encontrado dificuldades concretas, a que não será alheio o facto de se tratar de uma função que não é remunerada, tal como não são as dos restantes membros da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução. Assim, no projeto que apresentou quanto ao “Código da Atividade Bancária”, o Banco de Portugal já integrou propostas que também concorrem para que sejam mais facilmente ultrapassadas as dificuldades práticas que se colocam na nomeação de membros para a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução.

135. De todo o modo, deve salientar-se que as deliberações da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução – mesmo depois de esse órgão ter passado a funcionar com apenas dois membros – têm sido sempre decisões colegiais, adotadas com o voto unânime dos dois membros que compõem a Comissão Diretiva.



A formulação utilizada no Relato pode sugerir que as decisões passaram a ser tomadas exclusivamente pelo Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução, o que, segundo é do conhecimento do Banco de Portugal, não tem correspondência com a realidade.

136. De todo o modo, quanto a esta matéria, o Banco de Portugal reconhece que se mostra necessário assegurar a composição plena da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução e nomear o membro que, nos termos da lei, é designado por acordo entre o Banco de Portugal e o Ministério das Finanças.

137. A respeito das Recomendações do Relatório 7/2021, o Banco de Portugal considera ainda importante assinalar o seguinte:

- a) A mencionada auditoria do Tribunal de Contas foi realizada por solicitação da Assembleia da República (cfr. “Termos de Referência” e o “Sumário” do Relatório de Auditoria, no qual se lê que: *“Solicitada pela Assembleia da República, a auditoria reporta-se ao processo de financiamento público do Novo Banco pelo Fundo de Resolução e visa avaliar se esse financiamento salvaguarda o interesse público”*).
- b) O Relatório de Auditoria 7/2021 foi um dos elementos que integraram o exame realizado pela Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar às perdas registadas pelo Novo Banco e imputadas ao Fundo de Resolução (“CPI”) (a integração do Relatório de Auditoria nos trabalhos da CPI é especificamente mencionada no Relatório Final daquela Comissão Parlamentar).
- c) A CPI foi constituída pela Assembleia da República (cfr. Resolução da Assembleia da República n.º 90/2020) e o seu objeto integra, nomeadamente, a avaliação da *“atuação do Governo, do Banco de Portugal, do Fundo de Resolução e da Comissão de Acompanhamento enquanto decisores públicos e mecanismos responsáveis pela fiscalização da gestão do Novo Banco”* e a avaliação da *“atuação dos Governos, Banco de Portugal, Fundo de Resolução e Comissão de Acompanhamento no quadro da defesa do interesse público”*.
- d) A avaliação da atuação do Banco de Portugal, entre outros, enquanto um dos decisores públicos responsáveis pela fiscalização da gestão do Novo Banco, no quadro da defesa do interesse público, foi, por isso, realizada pela Assembleia da República, órgão que



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

havia solicitado a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas, em momento superveniente ao Relatório de Auditoria, tendo tido em conta esse Relatório de Auditoria.

- e) A Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar às perdas registadas pelo Novo Banco e imputadas ao Fundo de Resolução, órgão que a Assembleia da República considerou apto a avaliar a atuação do Fundo de Resolução, entre outros decisores públicos, analisou e integrou as recomendações do Relatório de Auditoria e produziu também as suas próprias recomendações;
- f) As recomendações emitidas pela Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar às perdas registadas pelo Novo Banco e imputadas ao Fundo de Resolução reproduzem, aliás, algumas das recomendações constantes do Relatório de Auditoria, nomeadamente a recomendação para que sejam cessadas as situações verificadas quanto ao auditor do Fundo de Resolução, do Novo Banco e da Nani Holdings, assim como quanto à empresa contratada para Agente Verificador;
- g) As recomendações emitidas pela Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar às perdas registadas pelo Novo Banco e imputadas ao Fundo de Resolução, reproduzem certas recomendações constantes do Relatório de Auditoria, mas não reproduzem outras;
- h) As recomendações emitidas pela Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar que reproduzem as Recomendações constantes do Relatório de Auditoria 7/2021 são, precisamente, aquelas que já se encontram acolhidas ou em vias de o ser. As recomendações do Relatório 7/2021 que não se encontram reproduzidas nas recomendações emitidas pela Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar são as Recomendações constantes do parágrafo 276 (sobre a demonstração do valor a pagar) e do parágrafo 277 (sobre a imputação de responsabilidades por parte do Fundo de Resolução).



7. OUTRAS IMPRECIÇÕES DO RELATO DE AUDITORIA

§ 1 a 39 – “Enquadramento”

“Figura 1 – A aplicação do Mecanismo de Capital Contingente”

139. Na figura é apresentado o número correspondente à diferença, em cada ano, entre o “Défice de capital” e o montante das perdas registadas em cada período.

Porém, esse número só é apresentado para os anos de 2018, 2019 e 2020. Está em falta a apresentação desse número nas colunas relativas ao ano de 2017.

§ 39: “A Entre 24/05/2018 e 31/12/2021, o FdR pagou 3.405 milhões de euros ao NB, ao abrigo do ACC. O Estado/Administração Central continua a ser a principal fonte de financiamento, através:

- **Do empréstimo de 2.130 milhões de euros ao FdR.**
- **Da contribuição extraordinária do setor bancário (receita do Estado consignada ao FdR).**
- **Das contribuições das instituições participantes no FdR (receita da Administração Central).”**

140. Ainda que, do ponto de vista do regime financeiro e orçamental aplicável ao Fundo de Resolução, a caracterização apresentada neste parágrafo possa ser correta, ela é imprecisa porque a contribuição extraordinária sobre o setor bancário e as contribuições periódicas pagas ao Fundo de Resolução pelas instituições participantes – sendo receita do Estado – são efetivamente pagas pelo setor bancário, sobre o qual recai o esforço contributivo em causa.



Acresce que aquela receita tem por exclusiva finalidade e propósito, nos termos da lei, ser destinada ao Fundo de Resolução, pelo que, sendo receita do Estado, a sua existência está intrinsecamente ligada à necessidade de financiar o Fundo de Resolução ⁽²⁰⁾. Esse dado é relevante e não deveria ser omitido porque, como o Banco de Portugal já referiu anteriormente, a despesa pública realizada com os pagamentos feitos pelo Fundo de Resolução ao Novo Banco tem como específica contrapartida aquela receita pública, a obter durante um período de tempo mais longo, com o propósito específico de financiar a despesa em causa e assegurar, a prazo, a “neutralidade” da medida de resolução para as contas públicas.

Não se compreende que este enquadramento – que reflete um dos princípios basilares do mecanismo de financiamento de medidas de resolução, nos termos do direito da União Europeia – não seja apresentado de forma completa e com clareza.

§ 57 a 75 – “Financiamento público próximo do previsto”

§ 60: “Até 31/12/2021, o valor pago pelo FdR ao NB, ao abrigo do ACC, referente aos exercícios de 2017 a 2020, ascende a 3,4 mil milhões de euros e já ultrapassa o estimado no cenário base da CE, além de estarem em litígio mais 327 milhões de euros, que o NB quer receber e o FdR não quer pagar.”

141. Importa clarificar que efetivamente o valor agregado dos pagamentos efetuados pelo Fundo de Resolução, nos termos e ao abrigo do CCA ultrapassa marginalmente os valores estimados no cenário base da Comissão Europeia, mas se considerado o benefício previsível decorrente do acordo celebrado em maio de 2021, a respeito de um concreto devedor do Novo Banco, a que se faz referência anteriormente, o valor final deverá ser próximo, ou mesmo ficar abaixo, do valor estimado no cenário base da Comissão Europeia.

²⁰ Isso é especialmente flagrante no caso da contribuição periódica adicional paga ao Fundo de Resolução pelas instituições participantes, uma vez que a obrigação legal de pagamento dessa receita já foi revogada, mantendo-se em vigor ao abrigo de uma norma transitória, apenas durante o período de tempo necessário para a liquidação dos empréstimos do Fundo de Resolução.

Com efeito, o Decreto-Lei n.º 24/2013, de 19 de fevereiro, foi revogado pela Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março (cfr. artigo 13.º, alínea c) daquela Lei), mantendo-se todavia transitoriamente em vigor ao abrigo do n.º 5 do artigo 14.º da mesma Lei n.º 23-A/2015, especificamente para permitir o cumprimento de obrigações assumidas, ou a assumir, pelo Fundo de Resolução por força da prestação de apoio financeiro a medidas de resolução aplicadas até 31 de dezembro de 2014.



BANCO DE PORTUGAL
EURO SISTEMA

Em qualquer caso, importa sublinhar, acima de tudo, que o valor pago pelo Fundo de Resolução está muito aquém das estimativas da Comissão Europeia em cenário adverso, não obstante a adversidade do contexto em que o acordo foi executado, atento: o agravamento das exigências em matéria de redução de NPLs (que o Relato do Tribunal de Contas confirma); a persistência e agravamento do quadro de taxas de juro negativas; os impactos económicos da pandemia e agora o início do conflito na Europa com a invasão da Ucrânia pela Federação Russa.

§ 76 a 88 – “Financiamento público mesmo com resultados positivos”

Prévio § 76: “Obter resultados líquidos positivos não implica que o NB detenha o nível mínimo de fundos próprios estabelecido pelo ACC para não ser acionado o mecanismo de capitalização contingente”.

142. O funcionamento do mecanismo de capitalização contingente – e nomeadamente o facto de o pagamento se encontrar condicionado pela existência de necessidades de capital – sempre foi, pelo Fundo de Resolução, adequadamente explicitado, conforme consta dos Relatórios e Contas do Fundo de Resolução, dos diversos comunicados efetuados pelo Fundo de Resolução a esse respeito e da abundante informação que foi partilhada com o Tribunal de Contas, entre outras entidades.

Em todo o caso, importa assinalar que, na realidade, o Fundo de Resolução já informou que considera que nenhum valor é devido relativamente ao exercício de 2021, o ano em que o Novo Banco apresentou, pela primeira vez, resultados positivos.

§ 123 a 136 – “Transferência de riscos para o Fundo de Resolução”

§ 125: “Os riscos [das decisões dos órgãos de gestão sobre políticas contabilísticas] são transferidos para o FdR, que os imputa, como é sabido, para os contribuintes (quando recorre a empréstimos do Estado) e para os clientes das instituições financeiras, cujas comissões pagas irão financiar as contribuições para o FdR.”



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

143. Não é o Fundo de Resolução que imputa riscos ou custos para os contribuintes ou para as instituições que o financiam. O modelo de financiamento do Fundo de Resolução, que consiste no pagamento de contribuições por parte do setor bancário e na obtenção de financiamento junto do Estado, quando necessário, encontra-se determinado na lei.

§ 152 a 173 – “Falhas no controlo da estratégia de redução de ativos não produtivos”

§ 153: “As partes têm entendido estas cláusulas como limitadoras dos poderes do Fundo de Resolução, face à necessidade de cumprir os requisitos prudenciais de redução de ativos não produtivos (...)”.

144. O condicionamento dos poderes do Fundo de Resolução face à necessidade de cumprimento de obrigações ou compromissos regulamentares não é matéria gerada pelo *entendimento* das partes.

A cláusula 13.3. do Acordo de Capitalização Contingente impõe expressamente ao Fundo de Resolução o dever de atuar “com razoabilidade” no exercício dos seus poderes quanto à gestão dos ativos e também estipula expressamente que o Novo Banco não fica obrigado a cumprir as indicações do Fundo de Resolução se isso contender, nomeadamente, com as suas obrigações ou compromissos regulamentares. Aliás, sobre a limitação dos poderes do Fundo de Resolução, o Relato reconhece-os, noutras passagens, não se compreendendo a utilização, neste parágrafo, da expressão “as partes têm entendido”, como se outra houvesse.

§ 174 a 185 – “Falhas de mercado por superar”

§ 175, Tabela 9: “Gera oligopólios”

145. Trata-se de um lapso: a palavra é oligopsónio, conforme consta, aliás, da publicação citada.



§ 175, Tabela 9: Fonte

146. Em rigor, a fonte da tabela é uma apresentação realizada, em 2021, por Reiner Martín, o qual, por sua vez, utiliza a tabela com base em artigo de John Fell, e outros, publicado no Financial Stability Review, do Banco Central Europeu.

§ 309 a 318 – “Diluição da participação do Fundo de Resolução por prevenir”

§ 312: “Estatuindo o acordo celebrado entre o FdR, a Nani Holdings (NH) e o NB, a entrega à NH de ações suficientes para manter, com a emissão de novas ações a favor do Estado, 75% do capital social do NB, o exercício do direito potestativo de adquirir os direitos de conversão ao Estado recai apenas sobre o FdR”.

147. O facto de o Fundo de Resolução ter sido o único acionista do Novo Banco abrangido pelo direito de preferência relativamente ao exercício de 2015, nada tem que ver com o acordado no âmbito da operação de venda do NB, em concreto com a “Cláusula de anti-diluição” que é ali referenciada.

Com efeito, é o próprio REAID que determina que o exercício do direito potestativo de adquirir, ao Estado, os direitos de conversão apenas cabe aos acionistas à data da constituição dos direitos de conversão atribuídos ao Estado (no caso, tratando-se do ano de 2015, apenas o Fundo de Resolução era acionista do Novo Banco).



8. SOBRE AS RECOMENDAÇÕES PRELIMINARES CONSTANTES DO RELATO DE AUDITORIA

148. O Banco de Portugal reafirma o seu firme empenho em dar adequado acolhimento às Recomendações que lhe vierem a ser dirigidas pelo Tribunal de Contas, sempre no escrupuloso respeito pelo enquadramento legal e contratual que rege a sua atividade.

149. Nesse sentido, e com referência ao projeto de Recomendação contida no parágrafo 348, o Banco de Portugal considera que aquela Recomendação terá que ser compatibilizada com as competências em matéria de supervisão, em particular prudencial e contraordenacional, e de resolução, pois o Banco de Portugal não dispõe de outras competências, legal ou contratualmente, para, no contexto de operações que envolvam apoio financeiro público, proceder à específica identificação dos responsáveis pelas perdas subjacentes aos eventuais valores a pagar ou para proceder a ações de recuperação dessas perdas junto desses responsáveis. É a essa luz que o Banco de Portugal procurará interpretar e analisar o teor daquela Recomendação. O Banco de Portugal tem, entretanto, conhecimento de que o Fundo de Resolução tem colaborado, empenhadamente e sempre que solicitado, com as autoridades judiciárias competentes para assegurar o apuramento de eventuais responsabilidades a este respeito, procurando também acautelar, pelos meios jurídicos ao seu dispor, os interesses do Fundo de Resolução na atual fase dos processos de natureza judiciária em curso.

150. Ainda a respeito da mesma Recomendação, o Banco de Portugal sublinha que a natureza dos pagamentos realizados ao Novo Banco se encontra estipulada contratualmente, em conformidade com as deliberações do Banco de Portugal, na qualidade de autoridade de resolução, no âmbito da venda do Novo Banco, além de estar também definida no processo subjacente à autorização da Comissão Europeia àquela operação de venda. A hipotética reconfiguração da natureza desses pagamentos, que parecer ser sugerida no projeto de recomendação contida no parágrafo 347, carece de competente base jurídica.



151. De resto, também quanto à mesma Recomendação do parágrafo 348 do Relato, é entendimento do Banco de Portugal, como aqui se procurou demonstrar, que o controlo público se tem mostrado eficaz.

152. Quanto à Recomendação constante do parágrafo 349, o Banco de Portugal assinala que o mercado de ativos não produtivos tem um alcance que ultrapassa as fronteiras nacionais e que a intervenção nesse mercado, nomeadamente com vista a sanar eventuais falhas e a minimizar os correspondentes riscos, impõe, ou a sua condução de forma harmonizada ou centralizada no espaço da União Europeia ou, pelo menos, de forma articulada com as iniciativas que sejam desenvolvidas a esse nível. Nos últimos anos, têm sido desenvolvidas análises que incidem, precisamente, sobre a existência de falhas nos mercados de ativos não produtivos e têm sido também promovidas algumas iniciativas no sentido de as corrigir ou regular. O Banco de Portugal integrará o teor da Recomendação em causa à luz das suas atribuições e do contributo que poderá prestar, nomeadamente no contexto das iniciativas promovidas no plano da União Europeia.

153. Quanto à Recomendação constante do parágrafo 350, o Banco de Portugal acompanha o juízo constante do Relato quanto à importância de ser assegurado que a Comissão Diretiva funciona com a plenitude dos seus três membros e assinala que têm sido desenvolvidos esforços no sentido do preenchimento da vaga existente, os quais têm encontrado dificuldades concretas, a que não será alheio o facto de se tratar de uma função que não é remunerada, tal como não são as dos restantes membros da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução. Assim, no projeto que apresentou quanto ao “Código da Atividade Bancária”, o Banco de Portugal já integrou propostas que também concorrem para que sejam mais facilmente ultrapassadas as dificuldades práticas que se colocam na nomeação de membros para a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução. O Banco de Portugal irá desenvolver as diligências necessárias para assegurar a composição plena da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução, em articulação com o Governo, como a lei determina.



154. O Banco de Portugal considera dever também prestar o seu contributo quanto a algumas das Recomendações que são dirigidas ao Fundo de Resolução:

- Quanto à Recomendação constante do parágrafo 351, o Banco de Portugal considera que a atuação do Fundo de Resolução tem comprovado que o mesmo exerce um controlo adequado, face ao quadro de direitos e de deveres a que está adstrito nos termos da lei e dos contratos. Aquela Recomendação, nos termos em que está formulada, parece não ter adequada base contratual.
- Quanto à Recomendação constante do parágrafo 353, o Banco de Portugal considera que deverá ser tida em atenção a limitada capacidade do Fundo de Resolução para formular exigências que a própria lei não impõe, nomeadamente a eventuais contrapartes do Novo Banco que sejam organismos de investimento coletivo ou entidades societárias.



Handwritten signature



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

20 MAI 2022 000547

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	ENT. 1845/2022	DATA
	13/05/2022	PROC. N.º 28.03	

ASSUNTO Auditoria à Gestão do Novo Banco com Financiamento Público.

Exmo. Senhor Diretor Geral do Tribunal de Contas,

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe, encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de remeter a V. E. a pronúncia solicitada sobre o Relato de Auditoria n.º 2/2022 do Tribunal de Contas, referente à gestão do Novo Banco com Financiamento Público.

I. Enquadramento (§ 1 a §39)

1. Nos pontos 1 a 39, o Relato de Auditoria sintetiza os desenvolvimentos subsequentes a 07/04/2021 relativamente à atividade do Novo Banco.
2. Neste âmbito, o MdF submete à consideração do Tribunal de Contas os seguintes ajustamentos à descrição factual:
 - a) O Acordo Quadro celebrado entre o Fundo de Resolução e o Estado foi autorizado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 151-A/2017, e não pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2021 (referida no ponto 3 e na nota 2), a qual simplesmente autorizou a alteração ao referido Acordo Quadro;
 - b) O comunicado do MdF referido no ponto 3 e na nota 2 está em linha com a posição pública acerca desta matéria e, ainda, com a natureza subsidiária da intervenção do Estado nos termos do Acordo Quadro, a qual depende de uma insuficiência de meios financeiros do Fundo de Resolução (quer próprios, quer alheios, em condições adequadas).

II. 3.1. Financiamento público próximo do previsto (§ 57 a §75)

3. Nos pontos 57 a 75, o Relato refere:
 - a) Os compromissos (estruturais, comportamentais e de viabilidade) necessários à obtenção da decisão de não oposição da Comissão Europeia;



- b) As principais linhas gerais do plano de reestruturação submetido à Comissão Europeia;
 - c) Que os montantes pagos pelo Fundo de Resolução por conta do acionamento do Mecanismo de Capitalização Contingente (“MCC” ou “CCA”) são próximos dos montantes previstos no plano de reestruturação;
 - d) Que esta circunstância era conhecida dos diversos intervenientes à data da venda;
 - e) A possibilidade de materialização do acionamento do *backstop*, em caso de extensão do período de reestruturação.
4. A declaração pública, em 31 de março de 2017, abordou primeiramente, e entre outras, a recapitalização da Caixa Geral de Depósitos e a aprovação do diploma relativo à recuperação de créditos por lesados no âmbito do sistema financeiro e por fim, a referência à tomada da decisão, por parte do Banco de Portugal, de venda do Novo Banco à Lone Star.
5. Na parte relativa à venda do Novo Banco, a declaração reiterava a necessidade de obter a concordância da Comissão Europeia e, ainda, as três condições fundamentais para a concretização da venda do Novo Banco:
- a) Evitar a liquidação do Novo Banco e assegurar a sua continuidade, protegendo os seus depositantes e sem imposição de sacrifícios não voluntários aos detentores de obrigações;
 - b) Não existência de impacto direto ou indireto nas contas públicas, nem de novos encargos para os contribuintes, na medida em que não estava prevista, contrariamente ao constante da proposta inicial do proponente selecionado pelo Banco de Portugal, a concessão de uma garantia prestada por uma entidade pública. Em acréscimo, referia que o reforço de capital seria efetuado pelo investidor privado e que as responsabilidades futuras incidiriam sobre o setor bancário, enquanto participante no Fundo de Resolução;
 - c) Salvaguarda da estabilidade do sistema financeiro no seu conjunto.
6. Esta declaração pública foi complementada pela intervenção do Ministro das Finanças, na Assembleia da República, no dia 5 de abril de 2017, a qual desenvolveu os princípios enunciados:
- a) A venda afastava o cenário de liquidação do Novo Banco cujas consequências sistémicas eram imprevisíveis;
 - b) O esforço de recapitalização assegurado pelo investidor privado e que os esforços decorrentes de eventuais responsabilidades futuras seriam imputados ao setor bancário atenta a participação no Fundo de Resolução, referindo ainda um dos mecanismos previstos para mitigar o risco de injeção de capital a cargo do Fundo de Resolução (a proibição de distribuição de dividendos), não existindo impacto direto ou indireto das contas públicas e uma garantia pública.
7. Nessa intervenção de 5 de abril de 2017 referiu ainda o seguinte: “*Sendo uma solução equilibrada, não quer dizer que tenha sido a solução perfeita na perspetiva do Estado. Foi, porém, a melhor solução de entre o conjunto de alternativas que se apresentaram neste processo. Idealmente, teria sido positivo existirem outras condições para a venda, permitindo, designadamente, ao Fundo de*”

Resolução recuperar o valor que foi injetado pelo anterior Governo na resolução do BES. No entanto, este foi o melhor negócio possível perante as circunstâncias concretas.”.

8. O plano de reestruturação do Novo Banco foi remetido à Comissão Europeia e complementado subsequentemente a partir de maio de 2017, conforme foi transmitido ao Tribunal de Contas.
9. A Comissão Europeia decidiu não se opor à venda do Novo Banco, em outubro de 2017.
10. Aquando da Conclusão da Operação de Venda, na sequência da não oposição da Comissão Europeia, o Comunicado do Ministério das Finanças, de 11 de outubro de 2017, referia expressamente que a injeção de capital efetuada pela Lone Star, a implementação do plano de reestruturação e as medidas aprovadas pela Comissão Europeia iriam garantir a viabilidade de longo prazo da instituição.
11. Como é referido nos pontos 59 e 60 do Relato de Auditoria, o plano continha diversos cenários, menos e mais gravosos, consoante os pressupostos aplicados para cada cenário, tendo a Comissão Europeia considerado como cenário base um dos cenários mais gravosos (e desenvolvido ainda um cenário mais gravoso, conforme referido na Decisão).
12. Procurando clarificar a resposta referida no ponto 66 do Relato, o plano de reestruturação continha exercícios de cenarização do desempenho financeiro do Novo Banco, que incidiram sobre a globalidade da sua posição financeira e demonstração de resultados durante o período de reestruturação. A cenarização incluiu nomeadamente a evolução do desempenho dos ativos do Novo Banco (incluídos ou não no CCA), incluindo a ocorrência de possíveis perdas, consoante os diversos pressupostos assumidos com base na informação disponível. Neste âmbito, a Comissão Europeia desenvolveu inclusivamente um cenário mais extremo.
13. Os referidos cenários foram desenvolvidos para efeitos de avaliação da viabilidade do Novo Banco, com recurso a pressupostos e assunções. Sendo possível a existência de responsabilidades futuras, atenta a incerteza manifestada no âmbito do processo de venda relativamente a diversos ativos e a necessidade de implementação do MCC para assegurar a venda (evitando o cenário de liquidação do Novo Banco), a materialização desse risco (e a sua quantificação) depende necessariamente da efetiva evolução do desempenho financeiro desses ativos. Ora, a avaliação da materialização do risco de crédito (incluindo sob a forma de imparidade) implícita nos diversos cenários, e a respetiva quantificação, é efetuada no âmbito dos processos de elaboração dos documentos de prestação de contas e respetiva revisão. Foi este o racional subjacente à resposta referida no ponto 66 do Relato relativamente à expectativa de perdas.
14. Em síntese, foram desenvolvidos cenários relativos à globalidade do desempenho financeiro do Novo Banco durante o período de reestruturação. A projeção da evolução de um desempenho financeiro tem uma margem de incerteza, pelo que a cenarização de perdas, como as demais cenarizações de desempenho financeiro, não podem constituir um referencial que se sobreponha a correta e adequada

valorização e expressão na contabilidade, de acordo com as normas aplicáveis, como se pretendeu referir na resposta ao Questionário.

15. O acionamento do MCC depende **não só** da evolução do nível de perdas registadas nos ativos abrangidos pelo CCA ("ativos CCA"), mas **também** da evolução dos fundos próprios da instituição face aos rácios contratualmente relevantes, na medida em que a demais atividade do Novo Banco podia compensar a insuficiência de fundos próprios gerada pela depreciação nos ativos CCA, dispensando ou mitigando a intervenção do Fundo de Resolução.
16. A menor capacidade de criação de fundos próprios do Novo Banco (nomeadamente a margem financeira projetada pressupunha níveis de taxas de juro mais elevados face aos efetivamente verificados) também impactou nesta equação. Este elemento é especialmente relevante para o desvio associado ao objetivo do rendimento pré-provisão referido no ponto 73 do Relato (face ao objetivo definido no compromisso 28), impedindo uma maior absorção de perdas emergentes dos ativos CCA pela demais atividade do Novo Banco, assim reduzindo a necessidade de intervenção do Fundo de Resolução.
17. Existiram desvios face às projeções e estimativas do plano de reestruturação que impactaram a execução do mecanismo, nomeadamente os desvios identificados pelo *Monitoring Trustee* (Agente de Monitorização) nos relatórios periódicos de acompanhamento (como, por exemplo, em matéria de margem financeira projetada, que depende substancialmente da taxa de juro, cuja efetiva evolução está associada a fatores económicos globais).
18. Em todo o caso, e conforme referido anteriormente, foi admitida a possibilidade da existência de **responsabilidades futuras** para o Fundo de Resolução no âmbito da Operação de Venda do Novo Banco (tanto nas declarações de 31.03.2017, como nas de 05.04.2017):
 - a) Em 31.03.2017: "[as] eventuais responsabilidades futuras não recairão sobre os contribuintes, mas sobre os bancos que asseguram o capital do Fundo de Resolução";
 - b) Em 05.04.2017: "as eventuais responsabilidades futuras recairão nos bancos que asseguram o capital do Fundo de Resolução".
19. A quantificação da eventual contingência foi **igualmente enunciada** no âmbito da decisão de não oposição da Comissão Europeia, cuja versão pública continha os intervalos em causa (no ponto 224 da Decisão da Comissão Europeia), em cumprimento do princípio da transparência, sem prejudicar o princípio da minimização do apoio (prevenindo a consolidação do cenário mais gravoso que se pretendia evitar).
20. Por fim, reitera-se, ainda, que o compromisso subjacente ao *capital backstop* tem **caráter subsidiário** (precedido necessariamente de medidas privadas, como a libertação de fundos próprios, recolha de capital junto dos acionistas ou do mercado), como decorre textualmente dos seus termos e

pressupostos, representando um significativo instrumento à disposição do Estado para assegurar a estabilidade financeira em caso de necessidade.

21. Ora, conforme é referido na nota 55 do Relatório, o acionamento do *backstop* é necessariamente precedido do esgotamento de qualquer financiamento privado (próprio ou alheio) ou do insucesso de medidas de libertação de fundos próprios.
22. Nesse caso, o *backstop* - que foi autorizado pela Comissão Europeia até certo limite no contexto de um cenário extraordinariamente adverso - tem implicações particularmente penalizadoras para a instituição, nomeadamente em matéria de redução adicional de agências e de FTE.
23. Em síntese:
 - a) A evolução da execução do MCC não teve uma correspondência exata com os pressupostos dos cenários previstos no plano de reestruturação, tendo sido influenciada por diversas variações que contribuíram para esse resultado;
 - b) À data da venda, foi expressamente admitida a possibilidade de existência de responsabilidades futuras para o Fundo de Resolução cuja materialização era quantitativamente incerta, atenta a evolução de duas variáveis: o desempenho financeiro dos ativos CCA e a capacidade de geração interna de capital;
 - c) O *backstop* é instrumento subsidiário e de último recurso, dependendo do prévio esgotamento e insucesso de medidas privadas de criação de capital.

III. 3.4. Inadequado reconhecimento de perdas nos ativos (§ 101 a §136)

24. Nos pontos 101 a 136 do Relato de Auditoria refere-se que:

- a) A necessidade de constituição de imparidades e provisões para perdas potenciais estava prevista à data da venda e da Decisão da Comissão Europeia;
- b) Existe um grau de subjetividade na aplicação das normas de contabilidade que tiveram impacto no acionamento do CCA, sendo exemplificado por referência à forma de contabilização da cobertura do risco de taxa de juro decorrente da exposição a dívida soberana;
- c) A supervisão prudencial tem incentivado as instituições a reforçar o nível de imparidade em ativos não produtivos;
- d) Existe uma transferência de riscos da demais atividade do Novo Banco para o Fundo de Resolução.

a) 3.4.1. Previsibilidade das perdas (§ 101 a §110)



25. O exercício de viabilidade efetuado pela Comissão Europeia no âmbito do processo de avaliação de auxílios de Estado contempla uma análise da posição financeira e do desempenho financeiro do beneficiário do auxílio, para avaliar a adequação (ou não) do auxílio.
 26. Conforme referido, esse exercício foi efetuado com base numa cenarização, com diferentes pressupostos, da evolução do desempenho financeiro, como também sucedeu neste caso, incluindo nomeadamente para o desempenho dos seus ativos.
 27. Esta circunstância verificou-se tanto para os ativos CCA, como para os demais ativos, tendo sido ainda necessário à obtenção da decisão de não oposição da Comissão Europeia a assunção do compromisso 31 (que exigia a rotação do auditor).
 28. Assim, e sem prejuízo da eventual margem de subjetividade igualmente referida no Relato de Auditoria, atenta a incerteza relativa ao desempenho de certos ativos, podiam existir responsabilidades futuras para o Fundo de Resolução (considerando nomeadamente os pressupostos insitos nos diversos cenários), circunstância que não coloca em causa a natureza contingente do MCC, na medida em que o seu funcionamento dependia da concreta evolução das circunstâncias que condicionam o seu acionamento.
- b) 3.4.2. Subjetividade na aplicação de normas de contabilidade (§ 111 a §115)
29. É referido que não foi salvaguardada, no âmbito dos compromissos necessários à obtenção da decisão de não oposição da Comissão Europeia, a possibilidade de intervenção do Fundo de Resolução em matéria contabilística e/ou prudencial.
 30. Conforme referido anteriormente, sempre foi reconhecido que a venda do Novo Banco, à data, foi a solução mais equilibrada e possível, na medida em que era necessário compatibilizar, por um lado, o compromisso de venda efetiva do Novo Banco, assumido em 2014, e, por outro, a necessidade de assegurar instrumentos tendentes à minimização do recurso ao MCC que não fossem considerados como substancialmente incompatíveis com uma venda efetiva.
 31. Foi, assim, necessário assegurar a plena conciliação destes requisitos, o que implicou nomeadamente a assunção do compromisso perante a Comissão Europeia que o Fundo de Resolução não exerceria os seus direitos acionistas durante o período de reestruturação, como condição da decisão de não oposição à venda do Novo Banco.
 32. É necessário atender que, no plano legal (societário, contabilístico e prudencial), existe uma atribuição de responsabilidades funcionais no processo de elaboração, certificação e aprovação das demonstrações financeiras, que não pode ser derogado por via contratual.
 33. Neste contexto, foi implementado um conjunto de medidas tendentes à minimização do recurso ao mecanismo, como a atribuição de poderes de “cogestão” ao Fundo de Resolução relativamente aos

ativos CCA, os instrumentos de fiscalização de contas, as limitações às alterações de políticas contabilísticas ou de crédito ou à distribuição de rendimentos, respeitando a divisão funcional e a repartição de funções prevista na legislação em vigor.

c) 3.4.4. Transferência de riscos para o Fundo de Resolução (§ 123 a §136)

34. Conforme indicado no contraditório ao Relato de Auditoria que esteve subjacente ao Relatório n.º 7/2021, o CCA cobre exclusivamente a insuficiência de fundos próprios originada pelo reconhecimento de perdas nos ativos CCA.
35. Essa cobertura não é imediata, i.e., o Fundo de Resolução não compensa imediatamente euro por euro o valor das perdas registadas nos ativos CCA no exercício em que essa perda é reconhecida (que originam imediatamente uma diminuição de fundos próprios) mas apenas na medida em que esse valor seja necessário à reposição dos rácios de fundos próprios contratualmente relevantes.
36. Na matéria do reconhecimento de perdas e valorização de ativos, a decisão da Comissão Europeia assinala as reservas desta instituição quanto à situação existente no Novo Banco antes da venda, tendo sido necessário à obtenção da decisão de não oposição da Comissão Europeia a assunção do compromisso 31 (que exigia nomeadamente a rotação do auditor).
37. Ao abrigo do CCA (condição necessária para a conclusão da venda do Novo Banco, atenta a incerteza manifestada relativamente aos seus ativos, e, por isso, essencial para assegurar a sua continuidade, atento os compromissos assumidos em 2014 e 2015), o principal risco a que o Fundo de Resolução se encontra exposto é o risco de depreciação dos ativos CCA, o qual depende da evolução da situação económica e financeira dos mesmos e da sua expressão na contabilidade.
38. Como referido no ponto 3.4.3. do Relato, existem diversas variáveis na formulação do juízo sobre imparidades (perdas potenciais esperadas) em que a intervenção da supervisão prudencial pode ter influência, nomeadamente por força da emissão de orientações, recomendações ou outros atos que têm impacto na formação desse juízo por parte das instituições. Esta é uma matéria em que os principais intervenientes são o órgão de gestão (e de fiscalização), o auditor da instituição e ainda o respetivo supervisor prudencial.
39. Não basta, somente, a depreciação dos ativos CCA para constituir o Fundo de Resolução na obrigação de pagamento, sendo ainda necessária a existência de uma lacuna de fundos próprios face ao rácio de fundos próprios contratualmente revelante.
40. Esta segunda dimensão (ou condição) visou mitigar o montante dos eventuais pagamentos do Fundo de Resolução por via da absorção de perdas nos ativos CCA por parte da demais atividade do Novo Banco, só intervindo o Fundo de Resolução em caso de necessidade.



Apels



41. Em todo o caso, o CCA acautelou, ainda, a segunda dimensão, em particular em matéria da política de concessão de crédito, prevendo a cláusula 21.2 um conjunto de condicionantes à atuação da gestão que agravassem materialmente o perfil de risco do Novo Banco. Adicionalmente, os compromissos necessários à obtenção da decisão de não oposição da Comissão Europeia exigiam que o Novo Banco aderisse às melhores regras possíveis de concessão de crédito e gestão de risco (Compromisso 32).
42. A intervenção do Fundo de Resolução no âmbito do CCA tinha que ser enquadrável e admissível na legislação da União Europeia e nacional, a qual não pode ser derrogada por via contratual ou nos auxílios de Estado. Foram, assim, previstos poderes de verificação de contas e de outra informação por parte do Fundo de Resolução.
43. A título de comparação, o Fundo de Resolução não dispunha de outros eventuais poderes referidos no Relato, nomeadamente a intervenção no controlo da contabilidade, enquanto titular único do capital do Novo Banco com o estatuto de instituição de transição.

IV. 3.5. Venda de ativos com perdas (§ 137 a §197)

44. Nos pontos 137 a 197, o Relato:
 - a) Enuncia os objetivos de desinvestimento constantes dos compromissos necessários à obtenção da decisão de não oposição da Comissão Europeia e a respetiva execução;
 - b) Analisa o exemplo do processo de desinvestimento na GNB Vida;
 - c) Refere os impactos da regulação, supervisão e gestão na definição de objetivos de redução de ativos não produtivos e o seu impacto na estratégia de redução efetuada pelo Novo Banco;
 - d) Analisa as falhas de controlo da estratégia de redução e de mercado relativo às transações nos referidos ativos;
 - e) Analisa os impactos da estratégia de redução com base na venda de carteiras;
 - f) Refere um conjunto de falhas na gestão dos ativos CCA.
- a) 3.5.1. Objetivos de desinvestimento constantes dos compromissos necessários à obtenção da decisão de não oposição da Comissão Europeia
45. À respeito do processo de venda da GNB Vida (identificado como Caso Prático 3 e igualmente referido no ponto 278), e embora seja referido como responsável, o Governo não podia intervir na condução ou definição estratégica de um ativo do Novo Banco (uma instituição de crédito com o estatuto de banco de transição, até outubro de 2017).
46. Adicionalmente, em processos desta natureza, a decisão de não oposição da Comissão Europeia está normalmente condicionada à implementação de medidas de limitação das distorções da concorrência, incluindo, designadamente, o desinvestimento em ativos, sendo tradicionalmente exigida a

concentração da entidade no seu principal setor de atividade, abandonando a participação noutros setores de atividade (como era o caso da atividade seguradora no contexto do Novo Banco).

b) 3.5.4. Falhas do mercado de ativos não produtivos

47. A regulação do mercado de ativos não produtivos foi uma matéria em que o Estado Português se empenhou particularmente no âmbito da Presidência Portuguesa, no primeiro semestre de 2021, cujo processo legislativo culminou na adoção da Diretiva n.º 2021/2167.
48. Considera-se que a melhoria da regulação desse mercado por forma a aumentar a concorrência e mitigar riscos identificados no Relato é um passo significativo, devendo ser efetuado no âmbito da transposição da referida Diretiva.
49. Os procedimentos de venda de ativos foram uma das matérias especificamente abordadas nos relatórios das auditorias especiais efetuadas ao abrigo da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, pretendendo-se aferir a adequação dos procedimentos aplicados nos processos de venda agregada de carteiras (assim como no desinvestimento de outros ativos).

V. 3.7. Práticas com impacto no acionamento do mecanismo (§ 211 a §220)

50. Nos pontos 211 a 220, o Relato:
 - a) Refere a margem de discricionariedade da gestão na tomada de decisões que podem influenciar o acionamento do mecanismo e os principais fundamentos de algumas decisões que se repercutiram no mesmo;
 - b) Enuncia como exemplo a decisão de desinvestimento na Sucursal de Espanha e ainda o registo de uma provisão para uma contingência fiscal.
51. Reitera-se, a este respeito, o referido acerca da necessidade compatibilizar o cumprimento do compromisso de venda efetiva do Novo Banco, assumido em 2014, e estabelecer mecanismos de mitigação e minimização do apoio do Fundo de Resolução que não fossem substancialmente incompatíveis com o referido cumprimento.
52. Refira-se, ainda, como tem sido reiteradamente defendido, que o constante acionamento do CCA se repercute, de forma sensível, na reputação da instituição, comprometendo a sua valorização e reconhecimento perante os diversos *stakeholders*.
53. O Estado é atualmente um dos acionistas do Novo Banco, tendo recebido ações no âmbito da aplicação do Regime Especial dos Ativos por Impostos Diferidos.
54. No exercício dos seus direitos acionistas, o Estado participou e votou os pontos da ordem de trabalhos da reunião da assembleia geral de 25.03.2022, tendo votado contra a aprovação das contas e o voto

de apreciação ao órgão de administração, precisamente por o resultado da atividade continuar a refletir uma pretensão de acionamento do mecanismo de capitalização contingente, circunstância que não contribui para a preservação de valor e valorização da sociedade, a qual deve ser a principal preocupação e missão do órgão de administração.

VI. 3.8 Controlo público ineficaz (§ 221 a § 289)

55. Nos pontos 222 a 289, o Relato procede à análise do processo de implementação das recomendações constantes do Relatório n.º 7/2021.

a) 3.8.2.1. Contabilização do financiamento

56. Conforme referido no Relato, promoveu-se o ajustamento da classificação, em contabilidade pública e orçamental, do pagamento do Fundo de Resolução ao abrigo do mecanismo de capitalização contingente, com referência a 2020.

57. Foi igualmente refletida no âmbito da alteração orçamental efetuada na sequência do pedido do Fundo de Resolução cujo pedido foi instruído com os elementos que considerou como refletindo o acolhimento das recomendações constantes do Relatório n.º 7/2021.

b) 3.8.2.4. Riscos de complacência e segregação

58. Relativamente ao ponto 288, e conforme transmitido no âmbito do Questionário, foi acolhida a proposta do Banco de Portugal relativamente à realização de um exercício de garantia de qualidade, seguindo-se a indicação do Banco de Portugal, conforme previsto na Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro.

59. Essa indicação teve em conta, por um lado, o nível de competências técnicas e dimensão para efetuar o referido exercício, considerando os prazos aplicáveis, e, por outro, o requisito de independência previsto na Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro. Considerando estes dois requisitos, o Banco de Portugal considerou que aquela entidade era a que se encontrava em melhores condições para efetuar o exercício de garantia de qualidade.

60. Esse exercício de garantia de qualidade visou aferir a adequação dos procedimentos de auditoria aplicados pela Deloitte, SROC, S.A., na qualidade de entidade independente responsável pela auditoria especial, relativamente a dois ativos particulares objeto da auditoria especial. Em substância, este procedimento complementar incidia sobre o relatório da auditoria especial e não sobre o auditado.

61. À data, foi dado conhecimento à Comissão Europeia, pelo Banco de Portugal, do enquadramento e contexto dessa indicação, não tendo conhecimento e informação de oposição da Comissão Europeia a essa indicação. Entende-se, assim, que foi reforçada a independência e qualidade da auditoria especial com o exercício de garantia de qualidade e que tal não colocou em causa nem a independência do Agente Monitorização nem a segregação de funções.

VII. 3.10 Impacto negativo das medidas de resolução no Fundo de Resolução (§ 321 a § 325)

62. Nos pontos 321 a 325, o Relatório procede à análise do impacto das medidas de resolução na situação financeira do Fundo de Resolução.
63. No que respeita aos pontos 324 e 325, importa referir que, perante uma insuficiência de meios financeiros do Fundo de Resolução e na ausência de um financiamento por terceiros em condições adequadas, entrar-se-ia no âmbito de aplicação do Acordo Quadro celebrado com o Fundo de Resolução, pelo que, ocorrendo um novo financiamento do Estado, este também ficaria sujeito ao tratamento aplicável aos empréstimos concedidos ao abrigo do Acordo Quadro.
64. Assim, em conformidade com o referido na Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2021, a alteração era necessária para dispensar a intervenção do Estado no apoio financeiro direto ao Fundo de Resolução.

VIII. Conclusões

Em síntese:

- a) O plano de reestruturação submetido à Comissão Europeia continha diversos cenários, com diferentes pressupostos, que poderiam impactar no montante de eventual acionamento do CCA;
- b) O *backstop* é instrumento subsidiário e de último recurso, dependendo do prévio esgotamento e insucesso de medidas privadas de criação de capital;
- c) Foram estabelecidos os mecanismos de mitigação do recurso ao CCA, como a atribuição de poderes de “cogestão” ao Fundo de Resolução relativamente aos ativos CCA, os instrumentos de fiscalização de contas, as limitações às alterações de políticas contabilísticas ou de crédito ou à distribuição de rendimentos, respeitando a divisão funcional e a repartição de funções prevista na legislação em vigor;
- d) A designação da entidade que procedeu ao exercício de garantia de qualidade no âmbito da segunda auditoria especial ao Novo Banco seguiu a indicação do Banco de Portugal, entidade competente para o efeito, que teve em conta o nível de competências técnicas e dimensão para efetuar o referido exercício, considerando os prazos aplicáveis, e o requisito de independência previsto na Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, não se considerando que, atento o



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

enquadramento, tal indicação coloque em causa a independência do Agente Monitorização ou segregação de funções, a qual incidiu, de forma suplementar, sobre o trabalho da entidade responsável pela auditoria especial, visando reforçar o relatório;

- e) Foi implementada a recomendação do Tribunal de Contas relativa à classificação do pagamento efetuado pelo Fundo de Resolução ao abrigo do CCA.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

**Carlos
Domingues**

Assinado de forma
digital por Carlos
Domingues
Dados: 2022.05.20
16:58:16 +01'00'

Carlos Domingues

Cc: SET