

## DECISÃO DA COMISSÃO

de 29 de Julho de 1998

relativa à aprovação condicional do auxílio concedido pela Itália ao Banco di Napoli

[notificada com o número C(1998) 2495]

(Apenas faz fé o texto em língua italiana)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(1999/288/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia e, nomeadamente, os seus artigos 92.º e 93.º,

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu e, nomeadamente, os seus artigos 61.º e 62.º,

Após ter convidado os interessados, em conformidade com o disposto nos artigos acima referidos, a apresentarem as suas observações<sup>(1)</sup>,

Considerando o seguinte:

### 1. Introdução

O Banco di Napoli é uma antiga instituição de crédito de direito público. Na sequência da Lei n.º 218 de 30 de Julho de 1990 (Lei «Amato») e dos correspondentes decretos de aplicação, foi reestruturado através da separação das actividades bancárias, confiadas a uma sociedade anónima distinta da entidade pública pré-existente, das actividades de carácter social, confiadas a uma entidade (Fundação) detentora do capital da instituição bancária. Anteriormente ao auxílio em questão, a Fundação tinha 48,1% do capital social do Banco di Napoli SpA e 71,2% dos direitos de voto. O Tesouro tinha 9,1% do capital social, correspondente a 13,5% dos direitos de voto. Os outros accionistas tinham 10,3% do capital o que equivale a 15,3% dos direitos de voto. O capital restante (32,4%) estava representado por acções de poupança, sem direito de voto, com cotação na bolsa.

O grupo bancário Banco di Napoli, composto pela empresa líder Banco di Napoli SpA, por uma *subholding*, por 11 empresas controladas directamente e duas controladas indirectamente, tendo ainda directa e indirectamente 16 participações importantes, estava implantado no final de 1994 em todo o território nacional, com 810 balcões, dos quais 684 no Sul e 126 no Centro-Norte da Itália. Essa rede era completada pela presença no estrangeiro, com sucursais principais em França, Luxemburgo, Alemanha, Grã-Bretanha, Espanha, Estados Unidos da América e Hong Kong. A actividade do grupo estende-se aos vários campos da intermediação financeira e de crédito, da actividade mobiliária e imobiliária, do «factoring», da locação financeira, da gestão de patrimónios e fundos comuns de investimento, da actividade de banco de negócios e dos seguros. No final de 1993, o Banco di Napoli era o sétimo banco italiano em termos de total do activo (total dos activos no valor de 126 biliões de liras italianas a nível consolidado) com um rácio de solvabilidade (9,3%) superior ao mínimo de 8%, mas com um nível de rentabilidade modesto (rácio lucro de exercício/capitais próprios equivalente a 3,8%).

O Banco di Napoli (a seguir denominado o «Banco») registou prejuízos especialmente importantes que ascenderam nos anos de 1994 e 1995 respectivamente a 1 147 e 3 155 milhares de milhões de liras que quase eliminaram os capitais próprios e impossibilitaram o respeito dos rácios prudenciais previsto pela legislação no domínio do crédito.

As causas destes prejuízos tão avultados são múltiplas. Desde há muito tempo que o Banco era o principal interlocutor das entidades locais, tendo iniciado uma política comercial de expansão especialmente agressiva no início dos anos 90, caracterizada por um grande alargamento da sua rede de balcões e por um aumento dos créditos aos grupos industriais do Norte e às pequenas e médias empresas do Sul, altura em que a economia tinha já entrado numa fase de recessão. As dificuldades dos devedores, conjugadas com critérios de selecção de crédito inadequados e com as carências do sistema de controlo de riscos, determinaram perdas importantes em relação aos créditos concedidos. O carácter público da instituição dificultou a sua adaptação a um ambiente cada vez mais competitivo e a

(1) JO C 328 de 1.11.1996, p. 23.

adopção das disposições necessárias com vista ao desenvolvimento da eficácia técnica e organizativa. Os custos com o pessoal mantiveram-se a um nível especialmente elevado e superiores à média nacional. A política de tomada e de gestão das participações foi desordenada, não se tendo baseado em critérios de rentabilidade e carecendo do necessário controlo, por parte da cúpula do grupo, dos riscos assumidos pelas empresas participadas. O sistema global de controlo de gestão do grupo, constituído pelas regras e pelas instituições com vista ao funcionamento e ao controlo de uma empresa («corporate governance») revelou-se inadequado.

A degradação dos resultados do Banco, devido sobretudo a uma grande acumulação de crédito mal parado, associada ao desequilíbrio entre as receitas geradas pelo activo e os custos incorridos com os elementos do passivo e ao crescente peso das actividades não rentáveis, determinaram a necessidade de o Banco recorrer continuamente ao mercado interbancário, o que determinou um agravamento do custo dos fundos mobilizados em detrimento da rentabilidade. As dificuldades financeiras do Banco deram origem a uma crise de liquidez solucionada através da concessão, em Janeiro de 1996, de um empréstimo obrigacionista no valor de 2 365 milhares de milhões de liras por parte da Cassa depositi e prestiti e de outros bancos.

Em 27 de Março de 1996, o Governo italiano aprovou, com carácter urgente, um decreto-lei com vista ao saneamento, reestruturação e privatização de Banco (Decreto-Lei n.º 163 de 27 de Março de 1996). Por decisão de 30 de Julho de 1996, transmitida às autoridades italianas por ofício de 12 de Agosto de 1996, a Comissão deu início ao processo previsto no n.º 2 do artigo 93.º do Tratado relativamente a várias medidas constantes do decreto, nomeadamente a recapitalização de 2 biliões de liras por parte do Tesouro, os adiantamentos do Banco de Itália de acordo com as disposições do decreto ministerial de 27 de Setembro de 1974 e os benefícios fiscais.

Ao mesmo tempo, a Comissão considerou ainda que outras medidas a favor do Banco eram susceptíveis de ser postas em causa, tanto no que diz respeito a medidas que não assumiam o carácter de auxílios, como o empréstimo obrigacionista de 2 365 milhares de milhões de liras, concedido pela Cassa depositi e prestiti e por outras instituições de crédito públicas e privadas em Janeiro de 1996, e as entradas de capital nos termos da Lei «Amato», como no que diz respeito a uma medida com carácter de auxílio, mais precisamente a possibilidade de dispensa do Banco no Banco de Itália, que porém podia ser declarada compatível com base nas orientações relativas aos auxílios estatais de emergência concedidos a empresas em dificuldade, apesar do não cumprimento do procedimento de notificação constituir uma infracção.

Posteriormente, as autoridades italianas informaram a Comissão da adopção de um novo decreto-lei que

altera o decreto-lei anterior por forma a facilitar e antecipar a privatização do Banco. No Outono de 1996, as autoridades italianas abriram um concurso para a cessão de 60 % do capital do Banco. Esse procedimento ficou concluído no início de Janeiro de 1997 através da adjudicação de acções do Banco correspondentes a 60 % do seu capital a uma empresa propriedade em 51 % pelo Istituto nazionale per le assicurazioni (a seguir designado INA) e um 49 % pelo Banca nazionale del lavoro (a seguir designado BNL). Entretanto, as autoridades italianas tinham decidido proceder ao aumento de capital do Banco antes do final de 1996 a fim de evitar a sua liquidação.

No âmbito do presente processo, a Comissão não recebeu qualquer observação por parte de terceiros interessados dentro dos prazos estabelecidos.

## 2. Descrição das medidas de auxílio estatal a favor do Banco di Napoli

Após um primeiro exame do caso, a Comissão, quando do início do presente processo, tinha concluído que algumas das medidas constantes do Decreto-Lei n.º 293 de 27 de Maio de 1996, que reiterou com ligeiras alterações o anterior Decreto-Lei n.º 163 de 27 de Março de 1996, eram susceptíveis de conter elementos de auxílio estatal, para efeitos do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado CE, e não podiam, naquele estágio e com base nas informações então disponíveis, ser declaradas compatíveis com o mercado comum. Nomeadamente, a Comissão tinha solicitado esclarecimentos relativamente às seguintes medidas de auxílio:

1. A participação do Tesouro nos aumentos de capital do Banco, num montante de 2 biliões nos termos dos compromissos previstos pelo referido decreto;
2. A possibilidade de o Banco de Itália conceder ao Banco, para facilitar a reestruturação do grupo, adiantamentos de acordo com as modalidades estabelecidas no Decreto do Ministro do Tesouro de 27 de Setembro de 1974, para fazer face às perdas resultantes de financiamentos e de outras intervenções efectuadas pelo Banco a favor de sociedades do grupo colocadas em liquidação e no interesse dos credores das mesmas;
3. As medidas fiscais em matéria de taxa de registo (fixada num montante global de 1 milhão de liras) para os actos relativos a operações de cessão de empresas, de ramos de actividades de empresas, de bens e relações jurídicas, efectuados por sociedades do grupo até 30 de Junho de 1997.

Seguidamente, foram introduzidas determinadas alterações ao decreto referido por forma a acelerar o processo de saneamento, reestruturação e privatização do Banco (Decreto-Lei n.º 396/96). Nomeadamente, as autoridades italianas introduziram a possibilidade de constituir uma estrutura de transferência destinada a possibilitar a gestão, a liquidação e a exclusão do perímetro de consolidação de cerca de 12 400 milhares de milhões de liras de activos menos rentáveis do Banco. As mesmas previram além disso um processo acelerado de cessão de 60 % do capital do Banco através do lançamento de um concurso público cujas modalidades foram estabelecidas por Decreto do Ministro do Tesouro de 14 de Outubro de 1996.

As medidas específicas em apreço são apresentadas a seguir.

### *2.1. Participação do Tesouro no aumento do capital do Banco*

O Decreto-Lei n.º 163 de 27 de Março de 1996, a seguir várias vezes reiterado<sup>(2)</sup>, em último lugar pelo Decreto-Lei n.º 497 de 24 de Setembro de 1996, convertido na Lei n.º 588 de 19 de Novembro de 1996, prevê uma série de intervenções financeiras destinadas ao saneamento, reestruturação e privatização do Banco. Nomeadamente, encontra-se prevista a participação do Tesouro em um ou mais aumentos do capital do Banco, um montante de 2 biliões de liras. Essa participação foi subordinada ao respeito de várias condições que as autoridades italianas apresentaram como destinadas a assegurar o carácter comercial da operação de intervenção estatal.

Em primeiro lugar, foi previsto que a intervenção do Tesouro deveria realizar-se apenas em caso de intervenção financeira de um ou mais bancos e de outros investidores institucionais, ou mediante o seu compromisso em participar no processo de venda da participação de controlo de Banco equivalente a 60 % do capital. O mecanismo previamente escolhido deu ao Tesouro a possibilidade de proceder ao aumento do capital após ter recebido as primeiras ofertas e, portanto, com a certeza de poder encontrar um adquirente para o Banco.

Em segundo lugar, a intervenção do Tesouro foi efectuada depois de se ter procedido a uma adaptação do

capital social em função da avaliação da situação patrimonial do Banco em 31 de Março de 1996. Essa condição explica-se pela necessidade de garantir que a intervenção do Tesouro e dos novos accionistas se efectuasse com base na situação patrimonial do Banco o mais actualizada possível. O reconhecimento contabilístico dos prejuízos até ao primeiro trimestre de 1996 implicou a redução do património líquido de 3 867 para 422 mil milhões de liras e do capital social de 1 111 para 128 milhões de liras. O prejuízo do segundo trimestre, de 389 mil milhões de liras, foi reportado para o final do ano. A decisão de não absorver integralmente o prejuízo do primeiro semestre nas contas semestrais fundou-se em duas considerações: por um lado, pela necessidade de manter um nível mínimo de capital necessário para evitar a obrigação jurídica da colocação em liquidação do Banco e, por outro, pela necessidade de o Tesouro, accionista minoritário do Banco, obter da Fundação, accionista maioritário, o mandato para gerir as suas acções a fim de concluir com êxito o processo de venda do Banco. Portanto, a operação ficou subordinada à transferência para o Tesouro, a título de garantia, das acções do Banco propriedade do accionista maioritário (a Fundação) e respectivos direitos de voto ou à concessão, a favor do Tesouro, do mandato irrevogável e incondicional de exercer o direito de voto relativo às acções acima referidas, a fim de lhe permitir ter a maioria dos direitos de voto nas assembleias que deveriam ter decidido nessa matéria sobre as operações do aumento de capital e da renovação dos órgãos sociais do Banco.

Em terceiro lugar, o decreto previu que os órgãos de administração do Banco adoptassem, até 30 de Junho de 1996, um plano de reestruturação adequado, a elaborar com a colaboração de um consultor especializado designado pelo Tesouro e a apresentar, para aprovação, ao Banco de Itália, devendo respeitar a legislação comunitária. As linhas principais desse plano, elaborado com o auxílio do Banco de negócios Rothschild, foram comunicadas à Comissão em 4 de Julho de 1996. Em 6 de Dezembro de 1996, foi apresentada à Comissão uma nova versão do plano, que previa a criação de uma estrutura de acantonamento.

Em quarto lugar, a intervenção do Tesouro ficou subordinada à conclusão de acordos sindicais que incluíssem a redução até 31 de Dezembro de 1997, dos custos com o pessoal, inclusivamente através da redução da remuneração unitária (incluindo os pagamentos para a assistência e segurança social) para os níveis médios nacionais do sector bancário. Esses acordos foram efectivamente concluídos entre 19 e 22 de Julho de 1996. No que diz respeito às pensões suplementares a cargo do Banco, os mecanismos de perequação foram suspensos até ao retorno a um nível suficiente de rentabilidade, não podendo em qualquer caso ser retomados antes do final do ano 2000. Além disso, ficou previsto que o Banco pudesse recorrer ao sistema de pré-reformas para cerca de 800 pessoas.

<sup>(2)</sup> Ver Decretos-Leis n.º 293 de 27 de Maio de 1996, n.º 394 de 26 de Julho de 1996, e n.º 497 de 24 de Setembro de 1996.

## 2.2. *Adiantamentos autorizados pelo Banco de Itália nos termos do Decreto Ministerial de 27 de Setembro de 1974*

Com vista a facilitar a reestruturação do grupo bancário, o n.º 6 do artigo 3.º da Lei n.º 588/96 prevê que o Banco de Itália pode conceder adiantamentos segundo as regras do Decreto do Ministro do Tesouro, de 27 de Setembro de 1974, para cobertura das perdas resultantes de financiamentos autorizados pelo Banco a sociedades do grupo colocadas em liquidação e no interesse dos credores das mesmas, bem como a outras empresas do grupo às quais foram cedidos, após autorização do Banco de Itália, créditos e outros activos não imobiliários do Banco. O Decreto Ministerial de 27 de Setembro de 1974 prevê que o Banco de Itália pode conceder adiantamentos a 24 meses sobre obrigações do Tesouro a longo prazo à taxa de juro de 1% a favor dos bancos que, substituindo-se aos depositantes de outros bancos em liquidação forçada, se vejam obrigados a amortizar as perdas decorrentes da impossibilidade de recuperar os seus créditos. O Banco de Itália determina o montante do recurso a esses adiantamentos em função das perdas e de acordo com os planos de amortização.

Inicialmente, a possibilidade de utilizar os adiantamentos em questão estava limitada às perdas que poderiam ter-se registado no âmbito da liquidação do Isveimer. Posteriormente, essa possibilidade foi alargada às perdas relativas aos activos do Banco transferidos para uma estrutura específica de acantonamento relativamente à parte não susceptível de ser coberta pelos proventos da venda das acções do Banco.

### 2.2.1. *Liquidação do Isveimer*

Em 3 de Abril de 1996, o Isveimer, de que o Banco tinha 65% do capital, foi posto em liquidação voluntária e o valor da participação do Banco no capital do Isveimer foi corrigido passando de 402 mil milhões de liras (no final de 1994) para uma lira. No âmbito da liquidação, a comissão liquidatária poderá reembolsar os credores do Isveimer de acordo com os calendários previstos graças ao apoio do Banco em termos de liquidez. Os adiantamentos do Banco de Itália destinam-se a compensar o Banco pelas perdas registadas na sequência dos financiamentos concedidos ao Isveimer para as operações de reembolso dos seus credores. O objectivo consiste na total protecção dos credores do Isveimer. O montante do financiamento está limitado ao valor negativo da liquidação, na medida em que a cessão dos activos do Isveimer não é suficiente para cobrir o passivo em dívida. A operação tem por

objectivo evitar a ocorrência de tensões e de consequências negativas indesejáveis nos mercados financeiros, em especial no que respeita à importante dívida do Isveimer em relação às instituições financeiras estrangeiras.

### 2.2.2. *Operação de acantonamento*

A operação de acantonamento permite ao Banco destacar do seu balanço e transferir para uma estrutura *ad hoc* um certo número de activos menos rentáveis. Tal estrutura é composta por uma sociedade designada «SGA — Società per la gestione di attività SpA» (a seguir designada SGA) que adquiriu ao valor líquido contabilístico em 30 de Junho de 1996 os activos de cobrança duvidosa (crédito mal parado, activos de cobrança duvidosa superiores a 100 milhões de liras, créditos reestruturados ou em reestruturação) e oito participações do Banco, à excepção dos activos imobiliários, num total de 12 378 milhares de milhões de liras. Saliente-se que os activos são considerados ao valor líquido de 30 de Junho de 1996, isto é, após a cobertura das presumíveis perdas relacionadas com os referidos activos, o que reduz significativamente a presunção de perdas futuras sobre os mesmos. No que diz respeito às participações transferidas — das quais a mais importante é a participação no Banco di Napoli International (a seguir designado BNI), a sucursal bancária do Banco no Luxemburgo — as cotadas na Bolsa foram avaliadas ao valor do mercado, enquanto as outras segundo o método do património líquido. Relativamente ao BNI foi utilizada a avaliação recentemente efectuada pela sociedade de auditoria especializada KPMG com base num método misto de património/rendimento.

Tal operação foi decidida para suprimir o risco de perdas futuras sobre os referidos activos e facilitar, portanto, a venda antecipada do Banco. De facto, embora, em princípio, o acantonamento de Junho passado seja suficiente para anular as perdas até agora previsíveis sobre os activos, não pode excluir-se que futuramente seja necessário proceder a correcções do valor contabilístico dos referidos activos a fim de ter em conta o seu valor efectivo. A operação permite também destacar do balanço do Banco activos que deveriam normalmente ser objecto, com qualquer outro activo, de uma cobertura patrimonial segundo as regras em vigor em matéria de solvência. Portanto, foi possível reduzir ao mínimo a intervenção do Estado na recapitalização do Banco necessária para reforçar o rácio de solvabilidade.

O quadro seguinte apresenta o valor dos activos destacados.

Quadro 1a

## Valor dos activos transferidos para a SGA

## Rubricas patrimoniais

	Valor bruto (em mil milhões de ITL)	Taxa de cobertura (%)	Valor líquido (em mil milhões de ITL)
Créditos mal parados a curto prazo	3 670	49,7	1 845
Créditos mal parados a médio-longo prazo	3 953	28,3	2 835
Subtotal	7 623	38,6	4 680
Activos de cobrança duvidosa <sup>(1)</sup>	6 677	17,1	5 537
Créditos reestruturados	1 411	10,3	1 266
Activos relativos aos PVD	839	28,1	603
Participações <sup>(2)</sup>	292	0,0	292
Total	16 839	26,5	12 378

<sup>(1)</sup> As coberturas dos créditos mal parados são constituídas por 936 mil milhões de liras de capital e 200 mil milhões de liras de juros de mora, cujo montante pode ser alterado.

<sup>(2)</sup> Trata-se de participações em oito empresas, das quais a mais importante é a sucursal bancária do Banco no Luxemburgo, o BNI.

A estes activos devem acrescentar-se ainda os seguintes compromissos assumidos:

Quadro 1b

## Valor dos activos transferidos para a SGA

## Rubricas extrapatrimoniais

	Valor bruto (em mil milhões de ITL)	Taxa de cobertura (%)	Valor líquido (em mil milhões de ITL)
Créditos mal parados	27	25,9	20
Activos de cobrança duvidosa	195	3,1	189
Créditos reestruturados	53	0,0	53
Total	275	4,7	262

A estrutura de acantonamento será financiada através de um empréstimo concedido pelo Banco correspondente ao valor dos activos transferidos. O empréstimo será reembolsado consoante forem cedidos os activos acantonados. No que diz respeito à taxa de juro aplicada ao referido empréstimo, foi adoptado o princípio segundo o qual o Banco não deve obter vantagens nem sofrer perdas relativamente à situação anterior ao

acantonamento. Por conseguinte, foi decidido utilizar uma taxa de juro composta que decorre da média aritmética dos níveis das seguintes taxas relativas ao ano anterior:

— a taxa média anual bruta a três meses dos Bilhetes do Tesouro (média dos últimos 24 leilões),

— a taxa actual interbancária da lira a três meses (média das taxas diárias),

— a taxa média anual da «prime rate» da ABI (média das taxas diárias).

O quadro seguinte apresenta as simulações efectuadas com base em estimativas objectivas das referidas taxas.

Quadro 2

## Taxa de juro do empréstimo do Banco à SGA

	1997	1998	1999	2000
Média BT a três meses	8,6	6,5	5,6	5,4
Média interbancária a três meses	8,8	6,7	5,6	5,2
Média «prime rate»	11,0	8,7	7,5	6,9
Total	9,4	7,3	6,2	5,8

Fonte: Dados fornecidos pelo Banco com base nas previsões de Pro-meteia e de ABI Financial Outlook.

Prevê-se que a duração da estrutura de acantonamento seja de cinco anos. O Banco não poderá readquirir activos acantonados. Estão previstas medidas específicas para evitar conflitos de interesse na gestão dos activos acantonados. Em primeiro lugar, a estrutura de acantonamento será gerida por pessoas não pertencentes ao Banco. Em segundo, foi adoptado o princípio geral de gestão dos activos segundo o qual «a estrutura de acantonamento decide e o Banco propõe». Para tal, será criada uma estrutura específica da Direcção-Geral do Banco, distinta e separada do resto do Banco, encarregada da gestão das relações com a SGA e as filiais do Banco às quais a SGA tenha delegado a gestão dos activos. A separação administrativa e contabilística ente o Banco e a SGA será garantida pela adopção de um sistema contabilístico electrónico específico distinto da gestão contabilística interna do Banco.

### 2.3. *Benefícios fiscais*

O n.º 7 do artigo 3.º da lei prevê que, para os actos realizados até 30 de Junho de 1997 pelas sociedades do grupo do Banco relativos a operações de cessão de empresas, de ramos de empresas, de bens e de relações jurídicas, o imposto de registo será substituído por um imposto global de 1 milhão de liras. A este respeito, as autoridades italianas declararam que tais medidas só são totalmente aplicadas em caso de cessão de créditos a terceiros, bem como de cessão de balcões. Os benefícios fiscais assim concedidos em 1996 relativamente às cessões de créditos no montante de 1 154 milhares de milhões de liras e relativamente à venda de 50 balcões por 21 mil milhões de liras ficaram aquém do montante de 6 mil milhões de liras. Está previsto um benefício adicional de cerca de 10 mil milhões de liras relativamente à cessão de 27 balcões suplementares. Globalmente, os benefícios fiscais previstos devem rondar um montante bruto de 36 mil milhões de liras. Uma vez deduzido o rendimento da empresa, os benefícios decorrentes das referidas operações ascendem globalmente a 17 mil milhões de liras.

## 3. Avaliação do carácter de auxílio das medidas de apoio ao Banco di Napoli

### 3.1. *Aumento de capital*

Na análise das intervenções efectuadas pelo Estado, a Comissão aplica em geral o chamado «princípio do investidor privado numa economia de mercado» tal como indicado na sua comunicação sobre a participação pública no capital das empresas<sup>(3)</sup>. A comunicação estabelece que se verifica um auxílio relativamente a uma operação em que um investidor privado que opere em condições normais de uma economia de mercado não tivesse aceiteado realizá-la. No que diz respeito às participações estatais no capital social de uma empresa, de acordo com a comunicação da Comissão de 1984<sup>(4)</sup>, considera-se que um investidor privado não teria iniciado tal operação e que se trata por conseguinte de um auxílio estatal nos casos seguintes:

- a) Quando a situação financeira da empresa é tal que não parece justificado esperar um rendimento normal (em dividendos ou mais-valias) dos capitais investidos num prazo razoável, ou os riscos de tal operação sejam excessivamente elevados ou sejam

incorridos durante um período demasiado alargado; ou

- b) Quando a injeção de capital em empresas cujo capital está dividido entre accionistas privados e públicos, quando a participação pública atinge uma proporção sensivelmente superior à original e o desenvolvimento correspondente dos accionistas privados se deve essencialmente às más perspectivas de rentabilidade da empresa; ou
- c) Quando o montante da participação ultrapassa o montante do valor real da empresa beneficiária.

No caso em apreço verificam-se todas estas condições. A propósito, saliente-se em primeiro lugar que a operação de aumento de capital de 2 biliões de liras por parte do Tesouro, efectuada em final de 1996 e reconhecida nas contas do mesmo exercício, foi necessária à sobrevivência do Banco, uma vez que os prejuízos registados nos anos de 1994 e 1995 e no primeiro semestre de 1996 absorveram a quase totalidade dos fundos próprios «de base» do Banco, deixando-o com um rácio de solvabilidade praticamente nulo e, portanto, muito inferior ao nível mínimo exigido. Além disso, a prossecução da acção de saneamento, nomeadamente através do registo no balanço do final de 1996 dos prejuízos associados aos activos transferidos e dos custos da reestruturação incluindo os de 1997, colocou o Banco numa situação patrimonial líquida negativa que, segundo o disposto no Código Civil italiano, obriga os administradores a recapitalizar o Banco ou a colocá-lo em liquidação.

Em segundo lugar, saliente-se que o Estado foi o único accionista que participou na operação, uma vez que os outros accionistas, em especial a Fundação e os accionistas privados, se recusaram a tal. Por conseguinte, na sequência da referida operação, o Estado tornou-se o accionista principal do Banco, quando anteriormente tinha apenas 9% do seu capital. De facto, a injeção de 2 biliões de liras foi utilizada para compensar os prejuízos de 1996 calculados em mais de 1 650 mil milhões de liras. Sob este ponto de vista, é claro que nenhum accionista privado estaria disposto a conceder fundos destinados a cobrir prejuízos, a não ser que os proveitos futuros do capital restante estivessem em condições de compensar o prejuízo inicial e o lucro não obtido durante o período de reestruturação. Tal não se verifica uma vez que o plano de reestruturação do Banco prevê um retorno a uma situação de rentabilidade normal, e não superior, apenas no final de 1999.

Em princípio, o Estado teria podido recuperar pelo menos uma parte da sua participação aquando da cessão de 60% da participação do Banco, mas os proveitos da cessão revelaram-se relativamente modestos,

<sup>(3)</sup> Comunicação da Comissão aos Estados-membros sobre a aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado e do artigo 5.º da Directiva 80/723/CEE da Comissão à participação pública no capital das empresas, JO C 307 de 13.11.1993, p. 3.

<sup>(4)</sup> Boletim CE 9-1984.

equivalentes a cerca de 61 mil milhões de liras e, portanto, insuficientes para recuperar a injeção de capital. A valorização do capital remanescente, segundo os métodos dos «cash-flows» futuros actualizados e da cotação dos títulos na bolsa, na medida em que permita chegar-se a uma estimativa relativamente elevada, não permite garantir a recuperação da diferença. Além disso, os proveitos da cessão não podem ser utilizados para a dedução dos custos de aumento de capital, destinando-se efectivamente à cobertura de eventuais perdas da estrutura de acantonamento. Por conseguinte, pode considerar-se que o custo líquido para o Estado decorrente da operação de aumento de capital seja equivalente ao montante de injeção, isto é, 2 biliões de liras.

No que diz respeito às condições prévias ao aumento de capital que, em princípio, segundo o Tesouro, deveriam ter garantido o respeito do princípio do investidor privado actuando em economia de mercado, a Comissão verifica que essas condições foram efectivamente consignadas no decreto para evitar que a intervenção do Tesouro se efectuasse sem qualquer projecto que garantisse o retorno a uma situação de rentabilidade do Banco. Mas essas condições não são suficientes para considerar a operação susceptível de ser empreendida por um investidor privado, por força de razões expostas anteriormente. Todavia, mesmo que as condições supracitadas não possam excluir o carácter de auxílio da operação, a Comissão congratula-se com a consignação desses princípios uma vez que as mesmas se destinam a garantir compatibilidade do auxílio (ver *infra* ponto 5).

Além disso, como salientado aquando do início do processo, o Tesouro teve que actuar numa primeira fase sem o apoio dos bancos privados. Nomeadamente, salienta-se que metade dos 2 biliões de liras de aumento de capital efectuado em Dezembro de 1996 decorre da conversão do empréstimo subordinado concedido pelo Tesouro ao Banco em Junho de 1996. Por sua vez, esse empréstimo subordinado, decorria da conversão do empréstimo obrigacionista de 1 bilião de liras concedido pela Cassa depositi e prestiti ao Banco em Janeiro de 1996. A operação mediante a qual o Tesouro assumiu e converteu o empréstimo obrigacionista da Cassa depositi e prestiti, permitindo ao Banco contabilizar o montante de 1 bilião de liras como empréstimo subordinado, não pode ser considerada neutra para o Tesouro uma vez que determinou um aumento do grau de risco associado ao empréstimo, dado o seu carácter subordinado em caso de liquidação realtivamente às dívidas do Banco, sem que por isso as condições financeiras do empréstimo tenham sido modificadas por forma a garantir ao Tesouro uma maior remuneração para compensar o aumento do grau de risco.

No que diz respeito à conversão do empréstimo subordinado em capital efectuado em 1996, salienta-se que tal operação ocorreu antes do concurso público lançado em Outubro de 1996 para a aquisição de 60 %

do capital do Banco, numa altura em que apenas um banco público tinha manifestado o seu interesse em apresentar uma oferta de aquisição cujo conteúdo não podia ser conhecido. Por conseguinte, as operações através das quais o Tesouro assumiu e converteu o empréstimo obrigacionista de 1 bilião de liras da Cassa depositi e prestiti em empréstimo subordinado nas mesmas condições de taxa de juro em Junho de 1996 e a sua posterior conversão em capital em Dezembro de 1996, antes da conclusão do concurso público, devem ser consideradas como não respeitando o princípio do investidor privado e pelo que, por conseguinte, contêm elementos de auxílio estatal.

A recapitalização do Banco foi efectuada pelo Tesouro antes da decisão da Comissão. A este propósito, as autoridades italianas afirmaram que a recapitalização do Banco devia ter sido efectuada impreterivelmente até final do ano, caso contrário o Banco deveria ter sido colocado em liquidação. Efectivamente, com base nos artigos 2446.º, 2447.º e 2448.º do Código Civil italiano, os administradores do Banco são obrigados a convocar a assembleia dos accionistas, se se verificarem perdas importantes que impliquem a redução do capital, devendo reconstituí-lo ou proceder à liquidação do Banco. Se estas obrigações não forem cumpridas, os administradores são considerados penalmente responsáveis. Por força de uma derrogação específica válida até 31 de Dezembro de 1996, introduzida pelo decreto, a assembleia dos accionistas decidiu em 31 de Julho de 1996 reduzir parcialmente o capital (deixando intactas as acções de poupança) e proceder a um aumento do capital de 2 biliões de liras a realizar até final de 1996. As autoridades sublinharam que respeitaram as condições previstas pelo Decreto-Lei que obrigavam o Tesouro a proceder à recapitalização, apenas após ter recebido o compromisso por parte de um banco de apresentar uma proposta firme de aquisição do Banco.

A Comissão compreende as razões que levaram as autoridades italianas a efectuar a operação antes do final do ano. Todavia, observa que essa operação se efectuou inesperadamente, sem um pedido formal e antes da conclusão do processo de concurso público para a cessão do conjunto de acções de controlo do Banco. Além disso, as informações então fornecidas à Comissão estavam ainda incompletas. Por conseguinte, a Comissão não teria podido decidir com conhecimento de causa quanto à compatibilidade dos auxílios a favor do Banco antes da recapitalização, dado o atraso com que as autoridades italianas lhe apresentaram formalmente o plano de reestruturação. Por conseguinte, o auxílio deve ser considerado ilegal.

A Comissão verifica, além disso, que o processo de venda foi concluído em Janeiro de 1997 mediante a adjudicação da participação de controlo do Banco ao duo formado pela seguradora INA, no valor de 51 %, e pelo BNL, no valor de 49 %, tendo sido considerada inadequada a proposta concorrente do Mediocredito centrale.

Portanto, deve concluir-se que um investidor privado operando numa economia de mercado não teria aceite, como fez o Estado italiano, conceder capitais ao Banco para depois não recuperar uma fracção mínima aquando da privatização. Por conseguinte, com base nas informações disponíveis, o aumento de capital de 2 biliões de liras deve ser considerado um auxílio estatal.

### 3.2. *Adiantamentos do Banco de Itália nos termos do Decreto de 27 de Setembro de 1974*

#### 3.2.1. *Liquidação do Isveimer*

Normalmente, no caso em que a liquidação de um banco conduz à cessão de todos os activos comerciais e de intermediação e a livre repartição dos seus bens e de outros activos entre os concorrentes, pode afirmar-se que as medidas destinadas a cobrir os prejuízos dos credores decorrentes da liquidação não são susceptíveis de causar distorções da concorrência, para efeitos do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado CE. Por outro lado, caso os activos e os passivos do Banco em liquidação sejam alienados em bloco a um terceiro, é possível que as disposições do Decreto Ministerial de 27 de Setembro de 1974, que permitem compensar o adquirente pelo valor negativo da aquisição, falseiem o livre jogo da concorrência, na medida em que podem permitir, de facto a continuação das actividades do Banco em liquidação por um terceiro. Como referido pela Comissão nas suas orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade, «não será possível fugir ao controlo através de uma transferência da actividade para outra entidade jurídica ou para outro proprietário»<sup>(5)</sup>.

No caso em apreço, as autoridades italianas afirmaram que a liquidação do Isveimer corresponde ao primeiro dos casos descritos e acrescentaram que a participação do Banco no capital do Isveimer foi reduzida de 402 mil milhões de liras para uma lira. As mesmas sublinharam que as medidas em questão só poderiam ser tomadas para solucionar as dificuldades decorrentes da liquidação dos activos do Isveimer. A liquidação do Isveimer foi, além disso, realizada sob estreito controlo do Banco de Itália que é a autoridade competente em matéria de supervisão das instituições de crédito. O primeiro balanço provisório de liquidação do Isveimer, que se reportava a 31 de Dezembro de 1996, patenteou um défice patrimonial de cerca de 1 775 milhares de milhões de liras, correspondente à estimativa do valor actual do prejuízo final de liquidação. Desde a data de início da liquidação (9 de Abril de 1996) até

31 de Dezembro de 1997, a cobrança dos créditos aos clientes e o fluxo regular de reembolsos conduziram à redução de 5 028 milhares de milhões de liras do activo, que se fixou em 6 224 milhares de milhões de liras, das quais 3 086 milhares de milhões de meios líquidos. No final do ano, o passivo ascendia, em termos líquidos das rubricas patrimoniais, a 6 341 milhões de liras contra 12 077 milhares de milhões de liras aquando do início da liquidação. Portanto, está quase concluído o processo de liquidação.

As autoridades italianas afirmaram que a intervenção não provoca distorções da concorrência a nível comunitário, uma vez que se destinou não à salvação do Isveimer mas a garantir a defesa dos interesses dos credores do instituto que, uma vez em liquidação, deixa de estar integrado no mercado. A este propósito, foi salientado que entre os credores do Isveimer, figuravam dívidas importantes de numerosos intitutos de crédito estrangeiros. Por fim, as autoridades italianas declararam que o Banco não obteria qualquer lucro específico dos adiantamentos em questão, uma vez que estes têm objectivos meramente compensatórios, incluindo a recuperação dos encargos suportados pelo Banco em relação aos financiamentos concedidos às empresas controladas para facilitar o processo de liquidação. Noutros termos, esses adiantamentos apenas transitaram pelo Banco. As autoridades italianas excluíram a possibilidade de o Banco adquirir qualquer activo do Isveimer no âmbito da liquidação, excepto se for impossível vendê-los a terceiros ou recuperá-los em condições mais vantajosas para a liquidação.

Além disso, a Comissão examinou se os adiantamentos em questão se destinavam igualmente a compensar os eventuais prejuízos do Banco relativamente aos créditos por ele concedidos ao Isveimer num montante de cerca de 800 mil milhões de liras. A este respeito, as autoridades italianas declararam que os créditos do Banco se encontravam plenamente garantidos por hipotecas contabilizadas por montantes superiores ao valor dos créditos. Portanto, o Banco teria verosimilmente recuperado os seus créditos no âmbito da liquidação mesmo sem os adiantamentos do Banco de Itália. Saliente-se, além disso, que foi estabelecido que os créditos do Banco relativamente ao Isveimer seriam reembolsados apenas no final da liquidação. Por conseguinte, segundo a Comissão, considera-se justificado o facto de o Banco não obter qualquer vantagem indevida por força da aplicação do Decreto Ministerial de 27 de Setembro de 1997.

Tendo em conta os esclarecimentos prestados pelas autoridades italianas sobre a questão, a Comissão considera que, no caso em apreço, a aplicação das disposições do Decreto de 27 de Setembro de 1974 não constitui auxílio estatal nos termos do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado CE. Porém, a Comissão considera necessário que, no futuro, seja previamente comunicada a aplicação do referido decreto noutros casos, nomeadamente quando os activos e os passivos da instituição

<sup>(5)</sup> Ver orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade, (JO C 368 de 23.12.1994, p. 12).

de crédito em liquidação forem cedidos em bloco a um terceiro, uma vez que a sua aplicação poderia ser susceptível de constituir auxílio estatal nos termos do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado CE.

### 3.2.2. *A operação de acantonamento*

Normalmente, e tal como se verificou noutros casos, a Comissão considera que este tipo de operações de acantonamento de activos bancários constitui um auxílio estatal, uma vez que permite retirar do balanço da instituição de crédito em dificuldade, os activos acantonados e os prejuízos que o Banco teria em princípio devido suportar autonomamente e facilita o cumprimento das disposições em matéria de solvabilidade. Além disso, permite também facilitar eventuais operações de privatização, pelo facto de os potenciais adquirentes não terem de proceder a uma avaliação morosa e difícil, dada a natureza dos activos transferidos, da exactidão da operação de acantonamento. Esta operação é apoiada financeiramente por recursos obtidos através da sociedade bancária que a efectua ou de uma sociedade expressamente constituída para o efeito que se interpõe entre o Banco e a sociedade de acantonamento, para a qual são transferidos os activos destacados. Em todo o caso, os prejuízos incorridos pelas sociedades de acantonamento são, em última análise, suportados pelo Estado através de mecanismos de garantia pública que, no caso em apreço, assumiram a natureza de um adiantamento do Banco de Itália, segundo as regras do Decreto de 27 Setembro de 1974.

Dada a natureza dos activos objecto de acantonamento, do mecanismo financeiro utilizado e da duração da operação é muitas vezes bastante difícil fazer uma estimativa fiável dos custos finais de tais estruturas de acantonamento. Todavia, a quantificação do custo presumido para o Estado é essencial para a aprovação do auxílio e para determinar as contrapartidas necessárias para compensar as distorções da concorrência induzidas. A Comissão prestou especial atenção a este aspecto, à luz da experiência obtida noutros casos de criação de estruturas de acantonamento, devido sobretudo aos desvios significativos dos resultados recentes deste tipo de estruturas relativamente às estimativas que lhe tinham sido apresentadas no âmbito do exame que teve de efectuar de acordo com as regras do Tratado em matéria de auxílios estatais. A actualização das estimativas do valor líquido dos activos em carteira, a variação das taxas de juro do mercado, o abrandamento do ritmo de cessão dos activos ou de reembolso do crédito concedido pelo Banco à estrutura de acantonamento podem ter consequências significativas sobre o custo líquido final da operação suportada pelo Estado.

Aquando da criação da estrutura de acantonamento, as autoridades italianas tinham defendido que esta não produziria perdas significativas e que a sua realização

se destinava essencialmente a reduzir o grau de incerteza da avaliação de algumas rubricas do balanço o que seria susceptível de atrasar a privatização.

As autoridades italianas salientaram, em primeiro lugar, que a estrutura e os mecanismos de acantonamento apresentam uma diferença fundamental relativamente aos utilizados noutras situações e já examinados pela Comissão, uma vez que os activos do Banco foram transferidos para a estrutura de acantonamento pelo seu valor líquido e não pelo seu valor bruto. Isto significa que o Banco tinha já suportado nos exercícios de 1995 e 1996 os prejuízos previsíveis sobre os activos transferidos e que o levou a registar um prejuízo respectivamente superior a 1 650 milhares de milhões de liras em 1996 e a 3 160 milhares de milhões de liras em 1995. No total, o Banco suportou com recursos próprios, isto é, através da redução das reservas e diminuição do capital, perdas e os custos de acantonamentos sobre créditos no montante de 4 460 milhares de milhões de liras que correspondem a 26,5% do valor global de 16 840 milhares de milhões de liras dos activos acantonados. A este propósito, saliente-se que os activos foram avaliados individualmente e não foram objecto de um acantonamento global. Além disso, graças a um sistema informático, denominado Central de Riscos, que permite a um banco conhecer o risco total de um dos seus clientes junto de outros bancos e o grau de risco que estes últimos lhe atribuíram, o Banco pôde igualmente corrigir a avaliação do risco dos seus clientes que eram igualmente devedores de outros bancos, nomeadamente no que diz respeito aos créditos mal parados. No que diz respeito aos créditos de cobrança duvidosa, o Banco adoptou um critério de classificação especialmente prudente que consiste na inclusão de créditos nesta categoria a partir do segundo pagamento não efectuado. Por fim, a desvalorização dos activos foi efectuada sob estreito controlo do Banco de Itália, que é a autoridade independente responsável pela supervisão bancária. A adequação das valorizações contabilísticas é aliás confirmada pelos resultados das primeiras cessões de activos efectuadas pela SGA.

A Comissão, embora considerando plausíveis as especificações apresentadas pelas autoridades italianas relativamente à adequação das valorizações económicas dos activos transferidos, considerou, porém, necessário dispor de um estudo pormenorizado sobre a situação da SGA, tendo presente o peso dos encargos financeiros por ela suportados para a sua actividade. No decurso de 1998, o Banco Rothschild apresentou à Comissão um estudo sobre a SGA e os seus eventuais prejuízos futuros, com base em informações fornecidas pelo Banco de Itália e pelo Banco e em dados complementares.

O Banco Rothschild examinou os seguintes aspectos: a) a estrutura organizativa da SGA, as suas actividades e as suas relações com o Banco; b) as orientações de gestão seguidas pela SGA nas suas actividades de recu-

peração; c) os resultados das actividades de realização para 1997; d) os valores económicos relativamente aos quais foi efectuada a transferência dos activos para a SGA; e) o saldo entre os juros activos associados ao rendimento dos activos transferidos e os encargos passivos sobre o financiamento concedido pelo Banco, com base nos adiantamentos do Banco de Itália.

a) A SGA apresenta uma organização específica articulada em torno de:

- uma estrutura própria que desempenha funções de orientação, incentivo, coordenação e controlo das actividades de realização. Estas funções são exercidas por funcionários estranhos ao Banco com idoneidade profissional e experiência no sector da gestão e da recuperação dos créditos,
- uma estrutura específica e distinta dividida num serviço central que trabalha em exclusivo para a SGA e na rede de filiais do Banco em que operam funcionários do Banco que têm a tarefa de gerir os créditos e funções de instrução e de proposta das decisões,
- uma repartição dos poderes de decisão entre o Conselho de Administração e o administrador delegado, que podem gerir directamente os créditos mais importantes e mais delicados e que são os únicos responsáveis pela actividade de recuperação e realização dos créditos.

Essa estrutura organizativa, centrada na repartição de funções entre uma estrutura autónoma e distinta, um serviço central e a rede das filiais do Banco, permite que a SGA proceda a uma gestão em boas condições em termos económicos e com a necessária flexibilidade a multiplicidade de posições credoras largamente distribuídas por todo o território nacional. Esta estrutura deveria, em última análise, facilitar o cumprimento da sua missão dentro de um prazo e com custos reduzidos. Além disso, a repartição e a separação entre responsabilidade de gestão e de instrução, por um lado, e responsabilidades de orientação, controlo e decisão entre os funcionários do Banco e os da SGA, por outro, satisfaz exigências necessárias de separação entre a sociedade instrumental e o Banco;

b) A SGA, em conformidade com as directrizes do Banco de Itália, estabeleceu as linhas estratégicas da actividade de recuperação do crédito com base no critério da maximização das realizações de activos, tendo em conta os objectivos de contenção ao nível dos prazos e dos encargos da actividade empresarial. Nesta perspectiva, foram privilegia-

das, em alternativa às vias judiciais, caracterizadas pela morosidade e riscos associados à degradação das fontes de rendimento afectadas, soluções extrajudiciais de liquidação a preço reduzido e/ou com planos de amortização plurianuais, contendo o mais possível, neste caso, os prazos de reembolso. Tal abordagem permitiu também ter em conta perspectivas de saneamento das empresas devedoras, evitando sempre que possível efeitos traumáticos. Relativamente aos créditos reestruturados, foi decidido não assumir compromissos posteriores de concessão de novos financiamentos, de reduzir, sempre que possível, os já previstos nas convenções de reestruturação, de evitar a conversão de créditos em capital de risco;

c) A actividade de realização dos activos registou resultados satisfatórios: em 31 de Dezembro de 1997 foram recuperados 1 476 milhares de milhões de liras, correspondentes a cerca de 12 % do activo, dos quais cerca de 660 mil milhões provenientes da cessão de títulos estrangeiros e de créditos concedidos em países de risco (com mais-valias brutas de cerca de 80 mil milhões de liras) e cerca de 780 mil milhões de liras referentes a créditos de carácter excepcional. Registou-se uma ligeira mais-valia também em relação aos títulos italianos vendidos. Além disso, foram celebrados acordos de liquidação a preço reduzido e/ou rateio que, a partir de 1998, produziram encaixes ao longo do tempo num montante global superior a 580 mil milhões de liras. Em termos agregados, o Conselho de Administração da SGA procedeu ao exame de posições relativamente a um total de 3 789 milhares de milhões de liras e tomou decisões relativamente a um total de 3 559 milhares de milhões de liras. Os resultados das actividades de realização de activos registados pela SGA um ano após o início das suas actividades vão ao encontro das previsões adoptadas aquando da elaboração do plano de reestruturação do Banco;

d) O Banco Rothschild comparou a valorização do crédito e a política de acantonamentos seguida por alguns dos principais bancos comparáveis com o Banco em termos de dimensão e localização geográfica. Utilizando os dados do balanço em 31 de Dezembro de 1996, data em que foram transferidos os activos do Banco para a SGA, resulta que a política de acantonamento e de saneamento da estrutura do balanço seguida pelo Banco foi idêntica à dos principais bancos ou mesmo mais prudente. Porém, a possibilidade de a SGA poder decidir concluir a sua actividade e liquidar as posições residuais relativamente às quais faltaria o incentivo à recuperação, uma vez atingido um nível importante de realização dos activos transferidos, impõe a necessidade de estimar os prejuízos. As valorizações prudenciais do Banco Rothschild baseiam-se numa perda fisiológica avaliada num nível máximo de 10 % da carteira transferida, isto é, 1 000-1 200 milhares de milhões de liras;

- e) No que diz respeito aos custos de financiamento de estrutura de acantonamento, as autoridades italianas defenderam que a taxa de juro aplicada ao empréstimo do Banco à SGA foi fixada com base no princípio segundo o qual o banco não deve obter vantagens nem sofrer prejuízos relativamente à situação actual. Portanto, a taxa deveria corresponder à taxa de remuneração efectiva dos activos acantonados. Nesse caso, a SGA deveria poder utilizar os rendimentos gerados pelos activos em carteira para pagar os juros sobre o empréstimo do Banco.

A análise do Banco consultor Rothschild sobre a sociedade instrumental tomou igualmente em consideração a possibilidade de eventuais desequilíbrios económicos. Nomeadamente, foi analisada a possibilidade de os encargos passivos associados ao financiamento por parte do Banco à SGA serem certos e de montante elevado, enquanto os juros activos a receber das posições de crédito transferidas ou os dividendos a receber sobre títulos serem no mínimo «incertos» ou de montante não significativo. Em 1997, o desvio entre encargos financeiros sustentados pela SGA com o financiamento recebido do Banco di Napoli (1 089 milhares de milhões de liras) e os juros activos — incluindo juros de mora — (1 039 milhares de milhões de liras) foi equivalente a 60 mil milhões de liras. Tal desvio poderia eventualmente sofrer variações decorrentes de uma série de factores como, por exemplo, a efectiva recuperabilidade dos juros de mora sobre posições de crédito, a proporção dos créditos concedidos a um juro fixo relativamente aos de taxa variável, a progressiva redução dos encargos financeiros devidos a uma redução geral das taxas de juro, a progressiva redução do montante do financiamento da SGA na sequência do *write-off* e de reembolsos e a progressiva degradação da qualidade dos activos pertencentes à SGA. Admitindo que o cenário de 1997 é válido também para os exercícios futuros, tendo em conta a duração prevista da sociedade de acantonamento e dos factores que acabam de ser referidos, o desvio passivo deveria variar, segundo a estimativa prudencial do Banco Rothschild, entre 1 000-2 700 milhares de milhões de liras nos próximos dois-três anos, incluindo os custos previstos na alínea d).

Segundo as autoridades italianas, os resultados registados até à data levariam a admitir boas possibilidades de que a actividade da SGA se concluisse a curto prazo e sem se registarem prejuízos significativos. Porém, na fase actual, a Comissão não pode excluir o risco de que a progressiva deterioração dos activos da SGA pode implicar maiores prejuízos a levar à conta de capital e um aumento do desvio entre encargos de financiamento e juros activos. Dadas as dificuldades de recuperação dos juros de mora e com base noutras experiências, a Comissão considera mais prudente assumir a valorização máxima de 2 700 milhares de milhões de liras de prejuízos. Além disso, a garantia estatal cobre a perda teórica máxima, isto é, 12 378 milhares de milhões de liras, que resultaria da

situação hipotética segundo o Banco Rothschild, em cuja base os activos remanescentes a cargo da SGA não têm qualquer valor positivo.

No entanto, como em outros casos, a Comissão tomou igualmente em consideração elementos adicionais susceptíveis de reduzirem o custo líquido final do encargo imputado ao Estado.

Face a estes custos presumidos importa considerar que a Lei n.º 588/96 prevê que os eventuais prejuízos decorrentes da estrutura de acantonamento serão em primeiro lugar cobertos pelos proveitos das cessões das acções do Banco propriedade do Tesouro. Para determinar o custo líquido para o Estado é, pois, lícito, tal como aconteceu noutras casos, deduzir do custo bruto da operação de alienação os proveitos líquidos da operação de acantonamento das acções propriedade do Banco. Além disso, o valor da participação minoritária ainda na posse do Estado é claramente um valor patrimonial cuja valorização é mais segura no caso em que o plano de reestruturação dê os seus frutos, o que torna a valorização da empresa em questão mais aleatória. O Tesouro declarou, a este propósito, ter intenção de ceder as acções na sua posse equivalente a 17,4 % do capital do Banco. Com base na cotação na bolsa das acções do Banco no último semestre, pode considerar-se que tal participação tem um valor de cerca de 1 bilião de liras.

Por último, saliente-se a este propósito que o Tesouro deveria beneficiar também dos resultados do processo de privatização do BNL em curso que actualmente tem 27,7 % do Banco. À luz do aumento do valor das acções do Banco, como comprovado pela referida evolução do preço do título do último semestre, o valor da participação no Banco do BNL é estimado em cerca de 1 500 milhares de milhões de liras. O Tesouro beneficiará directamente desse aumento na privatização do BNL lançada em resposta ao compromisso do Governo italiano formalizado pelo Decreto do Presidente do Conselho de Ministros de 28 de Janeiro de 1998, que prevê uma oferta directa, a fim de constituir um grupo de accionistas estáveis, e uma oferta pública de venda que deveria incluir um encaixe para o Estado estimado, com base nas cotações actuais, em cerca de 10 biliões de liras. Após a participação nas *data rooms* de diferentes bancos, tanto italianos como estrangeiros, o Tesouro aceitou a oferta do Banco Bilbao Vizcaya de adquirir 10 % do capital do Banco. A segunda parte da operação está prevista para o Outono de 1998 e o Tesouro nomeou os *global coordinators* da venda pública. A este propósito, saliente-se que, com base na futura venda no mercado de uma percentagem não inferior a 50 % da sua participação, o Tesouro converteu as acções de poupança do BNO em acções ordinárias, reduzindo assim a sua participação no Banco de 85,5 % para 70 %.

Em conclusão, a Comissão considera que tendo em conta as estimativas quantitativas, os custos líquidos da estrutura de acantonamento a suportar pelo Estado bem como os proveitos líquidos provenientes da cessão das acções do Banco por parte do Tesouro dos proveitos adicionais da venda da participação do BNL no âmbito da privatização em curso, devem ser avaliados, com base nas informações prestadas pelas autoridades italianas, em cerca de 200 mil milhões de liras.

Todavia, se o montante total dos auxílios for eventualmente superior, os mesmos poderão ser considerados auxílios estatais suplementares. Nomeadamente, variações do custo líquido para o Estado relativamente às estimativas actuais poderão vir a dar origem a auxílios estatais suplementares a favor do Banco, uma vez que estes custos suplementares correspondem a perdas que este último teria provavelmente suportado se tais activos não tivessem sido transferidos para a SGA. Os elementos de incerteza associados à criação das estruturas de acantonamento são de tal modo significativos que a autorização por parte da Comissão do auxílio abrangem a totalidade do mecanismo à data da sua decisão. No caso em apreço as recentes estimativas efectuadas pelo Banco Rothschild baseiam-se na evolução posterior à criação da SGA, o que leva a alargar o leque das estimativas das prováveis perdas da estrutura de acantonamento. Este leque, como antes foi referido, situa-se já em 1 000/2 700 milhares de milhões de liras. A aprovação dos auxílios por parte da Comissão deve dizer respeito ao risco teórico máximo coberto pela garantia, equivalente a 12 378 milhares de milhões de liras.

Quanto aos efeitos da operação de acantonamento no que diz respeito às empresas devedoras, as autoridades italianas explicaram que a gestão das operações de liquidação de activos se caracteriza por rígidos critérios profissionais. Em conformidade com o seu objecto social, a SGA deve gerir os activos transferidos com vista à sua realização segundo critérios económicos. Nomeadamente, deve conseguir recuperar créditos e realizar outros activos obtendo o máximo de receitas nos prazos mais curtos. Igualmente a gestão da SGA está sujeita a controlo do Banco de Itália. A Comissão pôde verificar que a sociedade instrumental se comporta como um investidor privado que tenciona reduzir ao máximo os custos da liquidação dos activos. A Comissão reserva-se todavia a possibilidade de examinar se foram concedidos auxílios a favor das empresas devedoras ou a favor dos activos transferidos à SGA.

### 3.3. Benefícios fiscais

No que diz respeito aos benefícios fiscais previstos no n.º 7 do artigo 3.º da Lei, as autoridades italianas

declararam que se trata de um montante muito reduzido, de cerca de 36 mil milhões de liras, e que corresponde a um montante líquido de cerca de 17,2 mil milhões de liras, após dedução do rendimento da empresa. Sublinharam que a vantagem económica a favor do Banco no caso de cessão de créditos foi muito reduzida e que se teria podido obter um resultado equivalente se o Banco tivesse decidido não registar os actos de transferência, o que era possível uma vez que o registo é opcional para as partes.

No caso de cessão dos balcões, o registo fica obrigatoriamente a cargo do adquirente. Do ponto de vista negocial, a necessidade de o Banco ceder com urgência tais activos colocou-o numa posição de fragilidade face ao adquirente ou aos potenciais adquirentes, razão pela qual deve considerar-se pouco provável que os benefícios fiscais concedidos ao adquirente possam de qualquer modo ser recuperados, integral ou parcialmente, pelo Banco.

Porém, com base nas informações disponíveis, a Comissão considera que as medidas em questão constituem auxílios estatais, embora diminutos. Quanto às vantagens associadas à cessão dos créditos, afigura-se que o Banco decidiu registar os actos para aumentar a transparência das operações e tranquilizar assim os adquirentes e os seus outros credores. Portanto, essa decisão foi motivada pela intenção de ceder em melhores condições os créditos e diminuir as incertezas relativas ao processo de saneamento do Banco. Por conseguinte, a decisão do Banco tem um valor económico.

Pode chegar-se igualmente à mesma conclusão no que diz respeito à cessão dos balcões, visto que não é de excluir, uma vez que o registo está formalmente a cargo do adquirente, a possibilidade de estes benefícios fiscais poderem produzir uma vantagem económica a favor do Banco. Tratando-se de uma derrogação a uma medida geral, incluída num dispositivo jurídico destinado à salvação e à reestruturação e relativo directamente ao Banco, não se compreende qual a razão desta medida se a intenção não fosse favorecer o Banco e facilitar a sua reestruturação. O montante dos auxílios estatais máximos contidos nos benefícios fiscais em questão é estimado em termos líquidos, como acaba de ser referido, em 17 mil milhões de liras.

A Comissão considera que o auxílio estatal a favor do Banco decorrente dos elementos referidos se situa num leque que oscila entre 4 717 e 14 395 milhares de milhões de liras. Para avaliar este montante deve ter-se em conta o valor das participações directas e indirectas do Estado no Banco no valor de cerca de 2 500 milhares de milhões de liras: o custo líquido do apoio estatal será, portanto, de cerca de 2 217 milhares de milhões de liras com um limite máximo potencial de 11 895 milhares de milhões de liras, no caso de se considerar o risco total de acantonamento.

#### 4. Distorções do comércio entre os Estados-membros

A liberalização dos serviços financeiros e a integração dos mercados financeiros tornaram o comércio intracomunitário cada vez mais sensível às distorções da concorrência. O auxílio atribuído a um grupo bancário como o Banco, que concede créditos e outros financiamentos às empresas em concorrência com outros bancos europeus, alargando a sua actividade ao estrangeiro através da sua rede de agências fora da Itália, pode ter de facto efeitos de distorção no comércio intracomunitário. Esta tendência será posta em evidência com a chegada da moeda única e uma maior abertura dos mercados que aumentará as tensões concorrenciais nos países da Comunidade.

Além disso, importa considerar que os bancos, apesar de poderem exercer a sua actividade, principalmente baseada nos serviços de recolha de depósitos e concessão de créditos, sem fronteiras, encontram frequentemente entraves à sua expansão no estrangeiro. Esses entraves prendem-se normalmente com a implantação local dos bancos nacionais o que dificulta ainda mais o acesso dos concorrentes estrangeiros ao mercado. Dado que a liberalização aumentará cada vez mais a possibilidade de os bancos oferecerem os seus serviços noutros Estados-membros, como já sucedeu, por exemplo, com o *Crédit Lyonnais*, o *Deutsche Bank* ou o *Westdeutsche Landesbank*, um auxílio estatal concedido a um banco internacional ou nacional, é susceptível de criar obstáculos a essa possibilidade. Os auxílios destinados a manter em actividade bancos mesmo locais, que sem esses auxílios teriam saído do mercado devido aos níveis inferiores de competitividade e eficiência, podem falsear a concorrência a nível comunitário pois dificultam o acesso ao mercado italiano dos bancos estrangeiros.

Sem os auxílios em questão, o Banco teria sido provavelmente obrigado a entrar em liquidação. Nesse caso, os activos do Banco teriam podido ser adquiridos por um ou mais concorrentes estrangeiros que pretendessem assegurar uma presença comercial significativa em Itália. Além disso, a clientela do Banco ver-se-ia na contingência de recorrer a outros bancos, eventualmente estrangeiros. Assim, importa considerar que os auxílios estatais a favor do Banco são abrangidos pelo n.º 1 do artigo 92.º do Tratado CE, na medida em que são susceptíveis de constituir auxílios estatais que falseiam a concorrência, afectando o comércio intracomunitário.

#### 5. Apreciação da compatibilidade dos auxílios estatais a favor do Banco di Napoli

##### 5.1. Considerações gerais

Uma vez determinado o carácter de auxílio estatal das medidas de apoio financeiro autorizadas ao Banco, a Comissão deve agora avaliar se as mesmas podem ser consideradas compatíveis com o mercado comum, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 92.º do Tratado CE.

No caso em apreço, deve em primeiro lugar considerar-se que não se trata de um auxílio de natureza social concedido a consumidores individuais, nem de um auxílio destinado a facilitar o desenvolvimento de certas regiões italianas. Também não se trata de um auxílio destinado a sanar uma perturbação grave da economia, mas sim de um auxílio destinado a ultrapassar as dificuldades de uma única instituição beneficiária, o Banco, e não as dificuldades de todos os operadores do sector. As causas dos prejuízos do Banco são específicas à instituição e parecem estar associadas, em larga medida, à política comercial e creditícia agressiva seguida pelo Banco caracterizada pela ausência de um controlo adequado dos riscos. Por conseguinte, o auxílio concedido não pode ser considerado um auxílio de interesse comum europeu.

Apenas poderá ser considerada a derrogação prevista no n.º 3, alínea c), do artigo 92.º A compatibilidade dos auxílios em questão deve ser avaliada segundo regras específicas relativas aos auxílios de emergência e à reestruturação<sup>(6)</sup>. O princípio geral a aplicar aos auxílios estatais concedidos às empresas em dificuldade subordina a sua compatibilidade a várias condições, entre as quais:

1. A execução integral de um plano de reestruturação, com base em hipóteses realistas e destinado a restabelecer, num prazo razoável, a rentabilidade mínima exigida pelos capitais investidos e a garantir desse modo a eficácia económico-financeira a longo prazo da empresa;
2. A concessão de contrapartidas suficientes para compensar o efeito de distorção da concorrência do auxílio e, por conseguinte, a possibilidade de concluir que o auxílio não é contrário ao interesse comum;

<sup>(6)</sup> Ver nota 5.

3. A proporcionalidade do auxílio aos objectivos prosseguidos e a limitação do montante do auxílio ao mínimo rigorosamente necessário para permitir a reestruturação, por forma que o esforço de saneamento seja sustentado ao máximo pela própria empresa;
4. A execução integral do plano de reestruturação e o cumprimento de todas as outras obrigações previstas na decisão final da Comissão;
5. A criação de um sistema de controlo para verificar o cumprimento da condição anterior.

Com base nas orientações relativas aos auxílios à reestruturação, a Comissão entende que esses auxílios à reestruturação deveriam, em princípio, ser concedidos uma vez por todas.

## 5.2. *Análise do plano de reestruturação*

O plano de reestruturação do Banco foi preparado pela instituição de crédito com o apoio do Banco Rothschild, consultor designado pelo Tesouro. No final de Junho de 1996 tinha sido redigido um primeiro plano incluindo várias medidas, parte das quais tinha sido já tomado no início de 1996. Este plano foi reforçado e especificado no final de Novembro de 1996 para permitir a privatização do Banco antes do final do ano. O novo plano incluía nomeadamente a transferência para uma sociedade de acantonamento de cerca de 12 400 milhares de milhões de libras de activos do Banco, a adopção de uma política de cobertura mais rigorosa, o reforço do programa de redução do pessoal e das despesas gerais.

O plano identifica, em primeiro lugar, correctamente, as razões da insolvência do Banco, que incluem uma série de deficiências estruturais, financeiras, de gestão e de programação estratégica da instituição. Em particular, sob o ponto de vista da gestão verificava-se uma gestão de pessoal inadequada, uma estrutura organizativa complexa, sistemas de informação inadequados, uma actividade comercial pouco desenvolvida e uma gestão financeira pouco prudente. Do ponto de vista do desenvolvimento estratégico, a análise evidencia uma expansão territorial não homogénea, uma política de crédito descontrolada, uma presença no estrangeiro não integrada, um investimento em operações demasiado arriscado e a ausência de produtos inovadores. Estas deficiências deram origem a problemas económicos e financeiros graves traduzindo-se em prejuízos da

carteira de créditos, capitalização insuficiente, fraca rentabilidade e ausência de liquidez. Em particular, as perdas sobre os créditos acentuaram o desequilíbrio financeiro (redução da margem de intermediação e prejuízos anuais) e o desequilíbrio patrimonial (aumento do activo improdutivo e diminuição do passivo não oneroso) com o recurso excessivo ao mercado interbancário. A rede de balcões caracterizou-se por uma expansão não controlada: os balcões abertos nas regiões do Norte, em que a concorrência bancária é muito intensa, não obtiveram os resultados esperados por causa das margens demasiado modestas, riscos demasiado elevados e custos estruturais excessivos. O custo com o pessoal era desproporcionado relativamente às outras instituições de crédito da mesma praça, bem como à evolução do mercado tanto a nível individual como global.

O plano de reestruturação inscrevia-se numa operação de privatização competitiva e transparente realizada dentro de um período de tempo extremamente curto, ainda antes de aguardar a confirmação do saneamento, com uma dotação de capitais próprios significativamente inferior ao nível mínimo regulamentar previsto pelas disposições na matéria, deixando portanto aos potenciais adquirentes o ónus de recapitalizarem o Banco. Em geral, a Comissão aprecia tal atitude na medida em que, em princípio, garante a resolução definitiva do problema de saneamento do Banco relativamente ao Estado e contribui para a reforma do sistema global de controlo da gestão («corporate governance») do Banco que estava na base dos prejuízos do grupo. A Comissão considera essa solução adequada, uma vez que permite reconstituir um sistema de controlo mais eficaz baseado na acção sem distorção dos mercados.

A este propósito, refira-se que, seguro do apoio explícito ou implícito do Estado, o Banco lançou-se nos últimos anos numa política imprudente que o conduziu posteriormente a prejuízos particularmente importantes. Tal comportamento é particularmente pouco prudente por duas razões: em primeiro lugar, porque a ineficácia do sistema de «corporate governance», como consequência, aumentou consideravelmente o montante final dos auxílios efectivamente necessários, dado o papel passivo dos accionistas de referência, determinando além disso o aparecimento de um problema de «moral hazard»<sup>(7)</sup>. Em segundo lugar, porque no sector bancário as consequências de um comportamento errado ou imprudente geralmente manifestam-se apenas a prazo, sendo necessário um dado período geralmente mais longo para que a assunção dos riscos desmesurados se traduza em perdas financeiras, razão pela qual se podem realizar políticas de risco durante mais tempo com a consequência de provocar distorções mais graves.

(7) Relativamente a este efeito de risco moral («moral hazard»), quanto maiores forem os erros de gestão maior é o auxílio concedido à empresa responsável por tais erros.

O plano de reestruturação incide sobre os diferentes pontos fracos do Banco, a fim de sanear o perfil de exploração do Banco, restabelecer o equilíbrio patrimonial, financeiro e de rentabilidade, bem como garantir a sua privatização dentro de um prazo reduzido.

Nomeadamente, o plano social prevê a redução de 2 480 trabalhadores, dos quais cerca de 1 000 já efectuados em 1996 e outros tantos em 1997. Em conformidade com o disposto no decreto, o custo médio *per capita*, que era de 125 milhões de liras em 1996, será reduzido até ao nível médio do sistema bancário italiano que era de 117 milhões de liras. A redução das despesas administrativas deveria atingir 12 % em 1997 e 9 % em 1998.

### Quadro 3

#### Plano de actividades do Banco di Napoli

(em mil milhões de liras)

	1995	1996	1997	1998	1999
Receitas líquidas de juros	1 961	1 635	1 597	[...](*)	[...](*)
Margem de serviços	534	621	649	[...](*)	[...](*)
Total margem de intermediação	2 495	2 256	2 246	[...](*)	[...](*)
Custos com o pessoal	-1 512	-1 540	-1 322	[...](*)	[...](*)
Outros custos administrativos	-613	-550	-518	[...](*)	[...](*)
Total de despesas gerais	-2 125	-2 090	-1 840	[...](*)	[...](*)
Lucro de exploração bruto	370	166	406	[...](*)	[...](*)
Prejuízos relativamente a créditos e activos destacados	-3 112	-1 533	-202	[...](*)	[...](*)
Outros acantonamentos	-382	-500	-270	[...](*)	[...](*)
Proveitos líquidos extraordinários	-24	201	90	[...](*)	[...](*)
Total de outros elementos	-3 518	-1 832	-382	[...](*)	[...](*)
Lucro antes de impostos	-3 148	-1 665	23	[...](*)	[...](*)
Impostos	-8	-4	-4	[...](*)	[...](*)
Resultados depois de impostos	-3 156	-1 669	19	[...](*)	[...](*)

(\*) A versão publicada da presente decisão não revela informações de carácter confidencial assinaladas por asterisco e parêntesis.

As hipóteses do plano parecem suficientemente realistas. Preveem a redução das taxas de juro a curto prazo de cerca de 300 pontos de base entre 1996 e 1999,

bem como a redução da margem entre as taxas de juros dos empréstimos e depósitos de cerca de 130 pontos de base. A taxa de crescimento dos recursos permaneceria reduzida, enquanto as aplicações deveriam registar um aumento mais sensível. A margem de intermediação manter-se-ia em níveis satisfatórios graças ao aumento das comissões, cuja percentagem face à margem de intermediação deveria alinhar-se pelo nível mais elevado característico dos bancos mais expostos à concorrência. Todavia, o regresso à situação de lucro não parecia basear-se num crescimento da margem de intermediação, que se mantinha inferior ao nível de 1995, mas sobre a redução dos custos gerais e do custo do crédito. Isto poderia garantir posteriormente a solidez das previsões, *coeteris paribus*, uma vez que tal melhoramento se baseava em elementos que se encontravam sujeitos sobretudo ao controlo da empresa e não sobre o crescimento do mercado e do volume de negócios. A diminuição dos acantonamentos reflecte evidentemente a transferência dos créditos não rentáveis para a estrutura de acantonamento e a diminuição do nível dos activos. Todavia, o plano prevê também a adaptação das taxas dos créditos não rentáveis para níveis mais «fisiológicos».

A remuneração do empréstimo do Banco à sociedade de acantonamento não foi fixada rigidamente, mas baseou-se num sistema de indexação que a liga às taxas de mercado a curto prazo do ano anterior (ver o ponto 2.2). Numa situação de redução das taxas, tal mecanismo parece dar ao Banco uma remuneração adequada, tendo em conta a remuneração normalmente mais elevada dos créditos à clientela e do custo dos recursos.

Com base na análise dos documentos recebidos, o plano de saneamento do Banco parece adequado. O apoio de um banco de negócios internacional como o Rothschild garante que os problemas de fundo do Banco foram adequadamente tomados em consideração. De facto, as medidas de reestruturação incidem sobre os principais aspectos da gestão corrente (pessoal, organização, informática, função comercial), do desenvolvimento estratégico (escolha da clientela, desenvolvimento territorial, inovação dos produtos) e da estrutura financeira (fundos próprios, qualidade dos créditos, rentabilidade e liquidez). A maioria das medidas de reestruturação já foram tomadas e, em especial, a redução do custo do trabalho em termos unitários e absolutos. Os encargos com o pessoal no activo foram reduzidos em 1997 em 142 milhões de liras o que representa 11 %. Os encargos com as reformas sofreram uma redução de 83 mil milhões de liras o que representa uma contenção de 36 %.

Os resultados registados pelo Banco em 1997 confirmam o saneamento em curso e ultrapassam as expectativas expressas no plano de actividades, apesar da redução dos volumes de activos. Já depois dos primeiros seis meses, o resultado líquido (16,8 milhões de liras) era superior ao esperado e equivalente ao nível

estimado para final do ano. No segundo semestre de 1997, confirmou-se a recuperação tendo o Banco fechado o ano com um lucro líquido equivalente a 142 mil milhões de liras, valor superior ao resultado aguardado, permitindo que o Banco procedesse à redistribuição de um dividendo aos detentores de acções de poupança. Nomeadamente, as contas mostram que o Banco esteve em condições de travar e mesmo inverter a redução da margem de intermediação, graças ao aumento das comissões líquidas e à estabilização da margem de juros. A acentuada diminuição das despesas gerais, graças, nomeadamente, a uma acção radical sobre os custos com pessoal, está em consonância com as previsões do plano. Esta evolução permite considerar que o plano de reestruturação do Banco está plenamente em condições de produzir nos próximos anos os resultados aguardados e provavelmente excedê-los.

A credibilidade do plano de reestruturação do Banco foi confirmada pela plena adesão dos accionistas privados à operação de reforço dos fundos próprios conduzida após a privatização. Esta operação, num montante de cerca de 900 mil milhões de liras, não contou com a participação do Tesouro contando com a participação largamente maioritária dos accionistas privados, em particular do INA<sup>(8)</sup>. A este propósito, a Comissão entende que a participação maioritária do INA e dos accionistas privados nesta operação assegura o seu carácter comercial e dá maior credibilidade ao plano de reestruturação do Banco.

Segundo as autoridades italianas a eficácia económico-financeira a longo prazo, já garantida pelas medidas previstas no plano de reestruturação, será assegurada também no caso de integração com o BNL. As mesmas sublinharam os efeitos positivos das sinergias dos dois bancos sobre a taxa de rentabilidade do Banco e os importantes esforços de reestruturação do BNL tendo em vista o projecto de privatização. A este propósito, sublinha-se que o processo de privatização do BNL já iniciado exclui o risco de uma passagem do controlo do Banco do sector privado (INA) para o sector público (BNL) e, por conseguinte, diminui o risco da necessidade de entrada posterior de fundos públicos em caso de não realização das previsões do plano de reestruturação. Contrariamente, a privatização do BNL confirma a passagem definitiva do controlo do Banco para o sector privado.

No que diz respeito à possibilidade de uma integração entre o Banco e o BNL na sequência da privatização deste último, a Comissão verifica que nesta fase não existem ainda certezas sobre a data exacta de realização deste projecto. Em todo o caso, se o projecto

<sup>(8)</sup> O carácter privado do INA foi determinado com base nas informações transmitidas pelas autoridades italianas relativas aos seus accionistas, nomeadamente, a presença significativa de investidores institucionais privados e os respectivos direitos de voto.

tivesse que ser realizado, como previsto pelo Decreto de 21 de Janeiro de 1998, tendo em conta os valores patrimoniais dos dois bancos e as cotações do mercado, a fusão deveria dar origem a um novo banco cujo capital seria na sua maioria propriedade de accionistas privados e em que o Estado manteria uma participação minoritária.

No entanto, a Comissão quis também verificar se a hipótese de fusão com o BNL seria prejudicial sob o ponto de vista de rentabilidade do complexo empresarial decorrente da fusão e portanto do Banco. De facto, o BNL revelou nos últimos exercícios um nível de rentabilidade bastante modesto que não permitiria concluir, na falta de elementos suplementares, que a rentabilidade dos fundos próprios do novo banco resultante da fusão do BNL e do Banco fosse aceitável para um investidor privado actuando em economia de mercado. As autoridades italianas sublinharam a propósito que o BNL deu início a um importante projecto de reestruturação cujos custos serão suportados pelo próprio Banco antes da fusão. Em especial, o BNL procedeu já a importantes acantonamentos sobre os activos e sobre os custos de reestruturação que provocaram uma correspondente redução da situação líquida. Portanto, tem sentido considerar que a fusão não terá efeitos negativos sobre a rentabilidade da nova instituição bancária face ao nível estimado para o Banco isoladamente. Pode ser atingido um efeito benéfico a mais longo prazo.

Nomeadamente, o Banco Rothschild apresentou à Comissão um relatório em que salienta os progressos alcançados pelo Banco a partir de 1993, quando foi nomeada uma nova direcção. Para além dos acantonamentos acima referidos, o BNL mostra importantes sinais de saneamento com carácter estrutural. Em coe-rência com as estratégias prosseguidas, o Banco conseguiu conter a deterioração da margem de juro obtida a nível do sistema e aumenta a remuneração dos activos afectos aos serviços, graças ao impulso de gestão da poupança e seguradora; igualmente, no que diz respeito aos custos, o BNL conseguiu reduzir os custos com o pessoal em termos reais graças também à redução do número de empregados. O plano de reestruturação em curso, que prevê nomeadamente uma nova redução dos custos e do pessoal (-3 700 empregados no triénio de 1998-2000), permite boas perspectivas de melhoria nos próximos anos dos resultados até agora obtidos.

O Banco Rothschild considerou que no caso de uma fusão entre o Banco e o BNL os resultados do Banco beneficiariam da integração com o BNL. A fusão entre os dois bancos é susceptível de produzir sinergias significativas avaliadas em cerca de 500 mil milhões de liras, tendo em conta a complementaridade geográfica e funcional dos dois bancos. A fusão deverá permitir realizar sinergias a nível do pessoal, das outras despesas gerais e das receitas não financeiras. Nomeadamente, as sinergias deverão ascender a cerca de 240 mil

milhões de liras a nível de pessoal (47,5% dos custos totais com o pessoal), com a redução dos empregados junto das direcções-gerais e a racionalização da rede de agências na Itália e no estrangeiro; 125 mil milhões de liras a nível das outras despesas gerais (25% das despesas gerais totais) e 140 mil milhões de liras, a nível das receitas não financeiras (27,5% do total), nomeadamente nos centros de lucros financeiros e nas comissões.

Comparativamente com outros casos de fusões, as hipóteses aqui adoptadas parecem suficientemente prudentes. As sinergias deverão atingir mais ou menos 30% dos custos de exploração, quando noutros casos, em particular italianos e britânicos as sinergias realizadas foram de cerca de 35% dos custos de exploração.

Por conseguinte, na eventualidade de uma fusão com o BNL, a taxa de rentabilidade do capital do Banco poderia aumentar de 7,6% para 11,6%. Este nível é adequado para garantir a eficácia económico-financeira a longo prazo da nova instituição. É evidente que tal resultado, tal como confirmado pelo Banco Rotschild, está subordinado à integral execução do plano de reestruturação do Banco e à realização da fusão entre o Banco e o BNL. Em todo o caso, a transferência do Banco para o Grupo INA/BNL, com a participação maioritária do INA, garantirá a rentabilidade económica e financeira a longo prazo do Banco mesmo sem uma fusão formal entre o Banco e o BNL.

Tendo em conta os elementos referidos, a Comissão considera que no caso de uma eventual fusão entre os dois bancos, a rentabilidade económico-financeira do conjunto Banco-BNL fica garantida e que já não haverá recurso a intervenções de apoio por parte do Estado.

### 5.3. *Proporcionalidade do auxílio face aos objectivos prosseguidos*

No que diz respeito à observação das outras condições previstas nas orientações relativas aos auxílios à reestruturação, a Comissão considera que o Banco contribuiu de modo significativo para os custos de reestruturação através dos seus próprios recursos. A este propósito salienta-se que o Banco suportou o custo de cobertura de todos os compromissos transferidos para a estrutura de acantonamento, cerca de 4 400 milhares de milhões de liras, isto é, o dobro do aumento do capital do Tesouro. Acrescentem-se ainda as cessões, excluída a operação de acantonamento, de 5 300 milhares de milhões de liras de créditos a médio prazo em dois anos (1995 e 1996), de participações, nomea-

damente financeiras, de cerca de 210 mil milhões de liras e de imóveis em cerca de 230 mil milhões de liras.

O princípio da limitação do auxílio ao mínimo estritamente necessário impõe especial atenção, por um lado, até que o Banco disponha de fundos próprios em montante suficiente para dar cumprimento às suas obrigações regulamentares mas, por outro lado, que não seja dotado de um nível de fundos próprios superior ao estritamente necessário. A este propósito, a Comissão sublinha que o nível de capitalização mínimo deve ser avaliado tendo em conta a possibilidade de que após a intervenção, se proceda a uma injeção dos fundos suplementares necessários por parte dos outros accionistas. Por exemplo, no caso de uma privatização a curto prazo através de concurso público pode imaginar-se que seja o potencial adquirente a observar as obrigações regulamentares.

Neste contexto, a Comissão sublinha em primeiro lugar que a intervenção de recapitalização do Tesouro, avaliada em 2 biliões de liras, foi particularmente reduzida uma vez que não foi suficiente para reconstituir o rácio de solvabilidade, devido aos prejuízos registados no final de 1996, que reduziram o património líquido do Banco para cerca de 1 bilião de liras. O respeito do nível de capitalização regulamentar do grupo foi assegurado pelos adquirentes e pelos outros accionistas privados que recapitalizaram o Banco em 1997. Por conseguinte, considera-se que a intervenção do Tesouro foi de facto limitada ao estritamente necessário.

### 5.4. *Contrapartidas impostas*

No que diz respeito às contrapartidas destinadas a compensar os concorrentes dos efeitos de distorção causado pelos auxílios, recorda-se a política da Comissão nessa matéria. O papel das contrapartidas, como previsto nas orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade, é o de contrabalançar, tanto quanto possível, as repercussões negativas para os concorrentes. Caso contrário, os auxílios seriam «contrários ao interesse comum» e não poderiam beneficiar da derrogação prevista no n.º 3, alínea c), do artigo 92.º

As contrapartidas devem tendencialmente representar um esforço suplementar da empresa beneficiária do auxílio relativamente às operações de reestruturação necessárias ao seu saneamento. Por conseguinte, deve tratar-se, em primeiro lugar, de medidas que não são financiadas, directa ou indirectamente, por auxílios estatais.

A Comissão referiu recentemente num outro caso bancário que é possível proceder a uma avaliação da distorção teórica da concorrência provocada pelos auxílios. No sector bancário, a existência de uma obrigação de solvência, que fixa uma relação directa entre a capitalização de um banco e os compromissos ponderados de acordo com o seu grau de risco, que o Banco está autorizado a assumir, permite calcular de maneira directa o possível impacto teórico do aumento de capital de um banco sobre o seu nível de actividade. Por força da Directiva 89/647/CEE do Conselho, de 18 de Dezembro de 1989, relativa a um rácio de solvabilidade das instituições de crédito <sup>(9)</sup>, com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 96/10/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de Março de 1996 <sup>(10)</sup>, essa obrigação de solvência é a mesma para todos os bancos na Europa, simplificando a avaliação do efeito de um aumento de capital ou de um auxílio com efeito análogo. Se os auxílios assumirem a forma de aumentos de capital, a distorção da concorrência pode ser avaliada, a título meramente indicativo, em termos de activos ponderados pelo respectivo risco. Por exemplo, uma injeção de capital de 1 000 milhões de liras ou uma medida de efeito equivalente, mantendo-se invariáveis as outras condições, permite que um banco aumente o nível dos seus activos ponderados (tendo em conta o respeito do rácio de solvabilidade que obriga a empresa a respeitar o rácio mínimo de 8 % que deve ser calculado sobre os fundos próprios constituídos pelo menos por metade dos fundos próprios de base) num montante que varia entre 12,5 milhares de milhões e 25 mil milhões de liras.

No caso em apreço, os auxílios de cerca de 2 217 milhares de milhões de liras são equivalentes a cerca de metade dos fundos próprios necessários para o respeito do rácio de solvabilidade no final de 1994. Ao contrário do que se verifica noutros casos e como já referido no ponto 5.3 da presente decisão, os auxílios em questão destinaram-se sobretudo à cobertura dos prejuízos e à sobrevivência do Banco e não à conservação de um nível de capitalização por forma a permitir a manutenção do nível anterior de actividade. De facto, o respeito do rácio de solvabilidade foi garantido pelo aumento de capital subscrito em 1997 após a privatização. Todavia, os mesmos permitem *de facto* a manutenção dos activos do Banco, mesmo a um nível reduzido após as cessões.

A este propósito, as medidas contempladas no plano de reestruturação afiguram-se suficientes para atenuar, na medida do possível, a distorção da concorrência decorrente dos auxílios.

Em primeiro lugar, as medidas já adoptadas conduziram a uma redução drástica da dimensão do Banco. O total do activo diminuiu de 121 biliões de liras (final de 1994) para 69 biliões de liras (final de 1997), equivalente a uma redução de 43 % em três anos. Os acti-

vos ponderados pelo seu risco sofreram uma redução ainda mais acentuada. A redução da dimensão do Banco corresponde, uma vez eliminado o efeito do acantonamento de 12 400 milhares de milhões de liras de activos a favor da SGA, a uma redução de quase 40 biliões de liras de activos.

Todavia, o encerramento, mediante a liquidação voluntária da empresa controlada Isveimer (quase 15 biliões de liras de activos no final de 1994) não pode ser totalmente equiparado a uma contrapartida, uma vez que a liquidação era uma medida necessária no âmbito do plano de reestruturação relativamente à qual serão utilizados recursos estatais. Uma vez que se trata de uma liquidação e os montantes em questão apenas transitavam pelo Banco, concluiu-se que não existem elementos de auxílio nas medidas de apoio ao Banco na liquidação do Isveimer. Essa liquidação corresponde a um encerramento de capacidade. O Banco não poderá obter activos do Isveimer no quadro da liquidação deste, salvo se for impossível vendê-los a outros ou realizá-los em condições mais vantajosas no quadro da liquidação.

O Banco cedeu, além disso, 300 mil milhões de liras de imóveis e mais de 200 mil milhões de liras de participações. Nomeadamente, foram vendidas as participações nos Bancos IMI e Banca di Roma, obtendo uma mais-valia. Estão previstas cessões posteriores de imóveis no valor de cerca de 100 mil milhões de liras.

A nível nacional, o Banco já cedeu 500 balcões ao Banca popolare di Brescia e nove ao Banca Popolare Antoniana Veneta. Além disso, já foi iniciada a cessão de outros 18 balcões, cessão essa que, em princípio, deverá ficar concluída até final do ano. Os balcões cedidos têm boas potencialidades demonstradas, em primeiro lugar, pelo interesse suscitado no mercado e pelo preço pago (respectivamente 290 mil milhões de liras e 34,5 mil milhões de liras) e, em segundo lugar, pela importância do *trespasse* reconhecida pelo adquirente (respectivamente 132 mil milhões de liras, isto é, 46 % do valor da transacção, e 21,3 mil milhões de liras, equivalentes a 62 % do valor). Nomeadamente, a venda dos 59 balcões comportou a cessão de mais de 2 500 milhares de milhões de liras de créditos. Com a cessão dos restantes 18 balcões deveria ser possível uma redução suplementar de cerca de 1 bilião de liras. Por conseguinte, esta cessão pode ser considerada como uma compensação para os auxílios. Uma vez cedidos 77 balcões, o que representa cerca de 10 % da rede em termos do número de instalações, o Banco passará a ter um carácter regional, dispondo apenas de alguns balcões no estrangeiro e terá uma presença muito modesta no Norte de Itália. Em caso de fusão com o BNL poderão verificar-se sem dúvida outras cessões ou reagrupamentos de balcões.

A nível internacional, o Banco já reduziu a sua presença de forma muito significativa: o número das empresas controladas e de filiais baixou de 13 para

<sup>(9)</sup> JO L 386 de 30.12.1989, p. 14.

<sup>(10)</sup> JO L 85 de 3.4.1996, p. 17.

seis em dois anos e o nível de activos já sofreu uma redução de cerca de 70%. Em particular, o nível das aplicações baixou cerca de 22 biliões de liras. Foram encerradas as dependências de Paris, Francoforte, Los Angeles, Moscovo e Seul, enquanto as outras (Barcelona) foram cedidas. Brevemente deverá concluir-se a saída do mercado espanhol. As outras dependências sofreram reduções do pessoal e do nível de activos. Saliente-se que, salvo determinadas excepções, a rede internacional do Banco era rentável. Nessa avaliação teve-se, além disso, em conta a transferência da sucursal luxemburguesa (Banco di Napoli International) para a estrutura de acantonamento, que evidentemente não pode ser considerada uma contrapartida uma vez que a criação da estrutura de acantonamento contribuiu para a recuperação do Banco.

Com base nos elementos precedentes, a Comissão considera, que os esforços do Banco e as medidas tomadas pelas autoridades, embora não permitindo suprimir totalmente os efeitos de distorção decorrentes dos auxílios, constituem um nível de compensação muito significativo que permite atenuar substancialmente os efeitos de distorção dos auxílios concedidos ao Banco.

Com base nestas considerações, a Comissão considera que as contrapartidas fornecidas pelo Banco são adequadas e contribuem para tornar o auxílio ao Banco compatível com o interesse comum.

### 5.5. Outros elementos

Como estabelecido nas orientações comunitárias relativas aos auxílios à reestruturação, a Comissão examinou igualmente a situação do Banco em relação aos créditos fiscais. De facto, com base na legislação vigente na matéria, as empresas que tenham beneficiado dos auxílios estatais não podem beneficiar também de créditos fiscais equivalentes ao montante das perdas fiscais cobertas por aumentos de capital que constituem auxílios. A este respeito, as autoridades italianas declararam que não estão reunidas as condições estabelecidas pela lei italiana e, nomeadamente, pelo artigo 123.º do TU n.º 917/86, para que o Banco possa beneficiar dessa vantagem.

Portanto, pode concluir-se que a intervenção do Estado não contribui para reforçar a posição do Banco para além do estritamente necessário e não restringe a capacidade concorrencial dos outros operadores europeus do sector. Contrariamente ao que se verificava antes, a quota de mercado do Banco foi significativamente reduzida. Por conseguinte, tendo em conta o contributo do Banco em termos de esforços de reestrutur

tação e de redução de activos, os auxílios em questão podem ser considerados em conformidade com as orientações comunitárias relativas aos auxílios à reestruturação e ser declarados compatíveis com o mercado comum.

## 6. Conclusões

Em conclusão, dados os elementos *supra* e com base nas informações disponíveis, a Comissão considera que o plano de saneamento do Banco contém importantes elementos de auxílio estatal, sob a forma, nomeadamente, de um aumento de capital de 2 biliões de liras, da utilização dos adiantamentos do Banco de Itália ao abrigo do Decreto Ministerial de 27 de Setembro de 1974 para a absorção dos prejuízos da SGA e de benefícios fiscais por um valor líquido de 17 mil milhões de liras. Tendo em conta proveitos estimados para o Estado da privatização em curso, o custo total líquido actualizado para o Estado é estimado em 2 217 milhares de milhões de liras com um limite máximo teórico de 11 895 milhares de milhões de liras. Por seu lado, não constituem auxílios estatais ao Banco di Napoli os adiantamentos concedidos pelo Banco de Itália ao abrigo do Decreto de 27 de Setembro de 1974 no âmbito da liquidação do Isveimer, se forem respeitadas determinadas condições.

Estas medidas foram examinadas aprofundadamente à luz do n.º 3, alínea c), do artigo 92.º do Tratado, a fim de estabelecer se podem ser consideradas compatíveis com o mercado comum. Com base nas considerações acima apresentadas, pode considerar-se que os auxílios concedidos ao Banco respeitam as condições previstas nas orientações comunitárias relativas aos auxílios de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade, desde que sejam satisfeitas determinadas condições, algumas das quais são indispensáveis para a rentabilidade económico-financeira e outras representam contrapartidas necessárias para que se possa concluir que o auxílio respeita o interesse comum.

Tendo em conta o tipo de auxílios é, além disso, necessário que seja controlada a execução do plano, nomeadamente no que diz respeito aos esforços de reestruturação do projecto de fusão a fim de que o plano de saneamento apresentado à Comissão seja efectiva e integralmente realizado. Por conseguinte, as autoridades italianas deverão informar a Comissão, de seis em seis meses a contar da data de aprovação da presente decisão, do estado de adiantamento do plano bem como de qualquer desvio dos resultados realizados relativamente às previsões. Não poderá ser feita qualquer alteração ao plano destinada a aumentar os auxí

lios estatais a favor do Banco sem o acordo prévio da Comissão.

Com base nas orientações relativas aos auxílios à reestruturação, a Comissão considera que a atribuição dos referidos auxílios deveria, em princípio, ser necessária apenas uma única vez.

Nestas condições, os auxílios em questão podem, portanto, beneficiar da isenção da proibição prevista no n.º 1 do artigo 92.º do Tratado CE e no n.º 1 do artigo 61.º do Acordo EEE, uma vez que podem ser considerados compatíveis com o mercado comum, em conformidade com o disposto no n.º 3, alínea c), do artigo 92.º do Tratado CE e do n.º 3, alínea c), do artigo 61.º do Acordo EEE,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

#### Artigo 1.º

1. As medidas de saneamento, reestruturação e privatização do Banco di Napoli, constantes do Decreto-Lei n.º 163 de 27 de Março de 1996, posteriormente, em diversas ocasiões reiterado, em último lugar pelo Decreto-Lei n.º 497 de 24 de Setembro de 1996, convertido na Lei n.º 588 de 19 de Novembro de 1996, nomeadamente o aumento de capital do Banco di Napoli por parte do Tesouro no valor de 2 biliões de liras, os benefícios fiscais e o recurso aos adiantamentos do Banco de Itália ao abrigo do Decreto Ministerial de 27 de Setembro de 1974 para a absorção dos prejuízos da Società per la Gestione di Attività SpA, com um limite máximo potencial de 14 395 milhares de milhões de liras, constituem auxílios estatais nos termos do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado CE.

Essas operações, cujo custo líquido o Estado está estimado em cerca de 2 217 milhares de milhões de liras, embora o seu limite máximo potencial seja de 11 895 milhares de milhões de liras, são declaradas compatíveis com o mercado comum e com o Acordo EEE, por força do n.º 3, alínea c), do artigo 92.º do Tratado CE e do n.º 3, alínea c), do artigo 61.º do Acordo EEE.

2. Os adiantamentos concedidos pelo Banco de Itália ao abrigo do Decreto Ministerial de 25 de Setembro de 1974, no âmbito da liquidação do Isveimer, não constituem auxílios estatais a favor do Banco di Napoli, na medida em que a utilização destes recursos seja feita segundo critérios aceitáveis para um investidor privado e seja respeitada a condição prevista na alínea e) do artigo 2.º

#### Artigo 2.º

A autorização das medidas referidas no artigo 1.º fica subordinada ao respeito por parte da Itália do compromisso do Banco di Napoli de ceder ou encerrar, até final de 1998, 18 balcões implantados no Norte e no Centro de Itália e a dependência de Madrid, bem como as seguintes condições:

- a) Seja assegurada a aplicação de todas as medidas de saneamento e de todas as disposições previstas pelo sistema a que se refere o artigo 1.º e constantes do plano de reestruturação apresentado à Comissão;
- b) Não sejam alteradas, após ter tomado em conta as condições impostas pela presente decisão, e salvo acordo prévio da Comissão, as condições previstas no plano de reestruturação;
- c) Seja suprimida a possibilidade de o Banco di Napoli beneficiar de créditos fiscais no montante equivalente às perdas fiscais cobertas pelo aumento de capital do Tesouro;
- d) Os proveitos das cessões dos balcões, das participações e de outros activos sejam destinados à reestruturação económica e financeira do Banco di Napoli;
- e) Seja assegurado que o Banco di Napoli não readquirir activos da liquidação do Isveimer, salvo se se demonstrar impossível vendê-los a terceiros ou realizá-los em condições mais vantajosas no quadro da liquidação.

#### Artigo 3.º

As autoridades italianas colaborarão plenamente no controlo de aplicação da presente decisão e apresentarão à Comissão os seguintes documentos:

- a) Um relatório circunstanciado sobre a aplicação da decisão da Comissão e sobre a execução do plano de reestruturação. Nomeadamente, este relatório:
  - examinará a eficácia económico-financeira das diversas entidades do grupo que eventualmente tenham permanecido sob o controlo do Estado mediante a apresentação dos resultados pormenorizados em confronto com as estimativas constantes do plano,

- especificará todas as intervenções do Estado a favor das mesmas entidades, sob a forma de recapitalização, financiamento, garantia, remissão de créditos ou outra forma,
- analisará pormenorizadamente o desenvolvimento do processo da eventual fusão entre o Banca Nazionale del Lavoro e o Banco di Napoli,
- apresentará o grau de realização do compromisso e das condições previstas no artigo 2.º

O relatório deverá ser transmitido semestralmente a contar da data da decisão da Comissão e até à data de realização do compromisso e das condições previstas no artigo 2.º;

- b) Os balanços, a demonstração dos resultados e os relatórios (anuais e semestrais) da administração das empresas que integram a operação em apreço, isto é, o Banco di Napoli e o Banca Nazionale del Lavoro, até à data da privatização deste último, bem como da estrutura de acantonamento da

Società di Gestione di Attività SpA, até ao cumprimento da sua missão, e do Isveimer, até à conclusão da sua liquidação. Esses documentos deverão ser apresentados à Comissão logo que aprovados pelo Conselho de Administração de cada uma das empresas em questão.

A Comissão pode recorrer a auditorias especializadas para efeitos de avaliação dos documentos e de execução do plano a que se referem as alíneas a) e b).

*Artigo 4.º*

A República Italiana é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 29 de Julho de 1998.

*Pela Comissão*  
Monika WULF-MATHIES  
*Membro da Comissão*