

II

(Comunicações)

COMUNICAÇÕES ORIUNDAS DAS INSTITUIÇÕES E DOS ÓRGÃOS DA
UNIÃO EUROPEIA

COMISSÃO

**Comunicação da Comissão — Aplicação das regras relativas aos auxílios estatais às medidas
adoptadas em relação às instituições financeiras no contexto da actual crise financeira global**

(2008/C 270/02)

1. INTRODUÇÃO

1. A crise financeira global intensificou-se de forma notória, estando agora a afectar fortemente o sector bancário da UE. Para além dos problemas específicos relacionados, em especial, com o mercado do crédito imobiliário nos EUA e com os títulos garantidos por créditos hipotecários ou ligados a perdas decorrentes de estratégias demasiado arriscadas de alguns bancos, nas últimas semanas verificou-se uma erosão generalizada da confiança no sector bancário. A incerteza omnipresente em relação ao risco de crédito das instituições financeiras individuais paralisou o mercado dos empréstimos interbancários, tendo tornado cada vez mais difícil o acesso à liquidez para as instituições financeiras no mercado.
2. A situação actual ameaça a existência das instituições financeiras problemas resultantes do seu modelo e práticas de negócios, e cujas fraquezas são expostas e agravadas pela crise nos mercados financeiros. Para que seja possível assegurar a viabilidade a longo prazo destas instituições e evitar a sua liquidação, será necessário proceder a uma profunda reestruturação das suas operações. Nas circunstâncias actuais, a crise afecta igualmente as instituições financeiras fundamentalmente sólidas, cujas dificuldades provêm exclusivamente das condições gerais do mercado, que restringiram seriamente o acesso à liquidez. A viabilidade a longo prazo destas instituições pode implicar uma reestruturação menos substancial. Contudo, em qualquer caso, as medidas adoptadas pelos Estados-Membros relativamente a (certas) instituições que operam no seu mercado financeiro nacional podem favorecer essas instituições em detrimento de outras que operam nesse ou em outros Estados-Membros.
3. Nas conclusões do Conselho ECOFIN de 7 de Outubro de 2008 foi assumido o compromisso de adoptar todas as

medidas necessárias para aumentar a solidez e estabilidade do sistema bancário, a fim de restabelecer a confiança e o bom funcionamento do sector financeiro. Entre outras, a recapitalização das instituições financeiras vulneráveis com uma importância sistémica foi considerada como uma forma adequada de proteger os interesses dos depositantes e a estabilidade do sistema. Decidiu-se igualmente que as intervenções públicas têm de serem decididas a nível nacional, mas de forma coordenada e com base numa série de princípios comuns da UE ⁽¹⁾. Na mesma ocasião a Comissão comprometeu-se a emitir a breve prazo orientações relativas a um quadro geral em que seria possível avaliar rapidamente se os regimes de recapitalização e de garantia, bem como os casos em que tais regimes são aplicados, são compatíveis com a regras em matéria de auxílios estatais.

4. Dada a extensão desta crise, que está agora a colocar igualmente em perigo os bancos essencialmente sólidos, e tendo em conta o elevado grau de integração e interdependência dos mercados financeiros europeus e as profundas repercussões da eventual insolvência de uma instituição financeira importante, em termos sistémicos, para o agravamento da crise, a Comissão admite que os Estados-Membros possam considerar necessário adoptar medidas adequadas para preservar a estabilidade do sistema financeiro. Dada a natureza específica dos actuais

⁽¹⁾ As conclusões do Conselho ECOFIN enumeram os seguintes princípios:

- as intervenções devem ser oportunas e o apoio deve, em princípio, ser temporário,
- os Estados-Membros estarão atentos em relação aos interesses dos contribuintes,
- os actuais accionistas devem suportar as consequências normais da intervenção,
- os Estados-Membros devem estar em condições de introduzir alterações a nível da gestão,
- os gestores não devem conservar lucros indevidos — os governos podem ter nomeadamente a possibilidade de intervir a nível das remunerações,
- deve ser protegido o interesse legítimo dos concorrentes, em especial através de regras em matéria de auxílios estatais,
- devem ser evitados efeitos de propagação negativos.

problemas do sector financeiro, tais medidas podem ter de ir mais além do que a mera estabilização das instituições financeiras individuais e incluir regimes gerais de auxílios.

5. Apesar de as circunstâncias excepcionais que se verificam neste momento terem de ser devidamente tidas em conta na aplicação das regras dos auxílios estatais às medidas de combate à crise dos mercados financeiros, a Comissão tem que se assegurar de que tais medidas não venham a gerar distorções desnecessárias na concorrência entre as instituições financeiras que operam no mercado, nem repercussões negativas noutros Estados-Membros. O objectivo da presente Comunicação consiste em fornecer orientações quanto aos critérios relevantes para a determinação da compatibilidade destes regimes gerais com o Tratado, bem como dos casos específicos em que estes serão aplicados e dos casos pontuais com relevância sistémica. Ao aplicar estes critérios às medidas adoptadas pelos Estados-Membros, a Comissão agirá com a rapidez necessária para salvaguardar a segurança jurídica e restabelecer a confiança nos mercados financeiros.

2. PRINCÍPIOS GERAIS

6. Os auxílios estatais às empresas individuais em dificuldades são normalmente avaliados nos termos do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado e das Orientações relativas aos auxílios de emergência e à reestruturação ⁽¹⁾ que exprimem a interpretação, por parte da Comissão, do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado quanto a este tipo de auxílios. Estas orientações são de aplicação geral, embora prevejam certos critérios específicos para o sector financeiro.

7. Além disso, nos termos do n.º 3, alínea b), do artigo 87.º do Tratado, a Comissão pode autorizar auxílios estatais destinados a «sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro».

8. A Comissão reafirma que, de acordo com a jurisprudência e com a sua prática decisória ⁽²⁾, o n.º 3, alínea b), do artigo 87.º do Tratado deve ser interpretado de forma restritiva quanto ao que se pode considerar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro.

⁽¹⁾ JO C 244 de 1.10.2004, p. 2.

⁽²⁾ Ver, em princípio, o acórdão proferido nos processos apensos T-132/96 e T-143/96, Freistaat Sachsen e Volkswagen AG/Comissão, Col. 1999, p. II-3663, ponto 167. O princípio foi reafirmado na Decisão 98/490/CE da Comissão no procedimento C-47/96, Crédit Lyonnais (JO L 221 de 8.8.1998, p. 28), ponto 10.1, na Decisão 2005/345/CE da Comissão no procedimento C-28/02, Bankgesellschaft Berlin (JO L 116 de 4.5.2005, p. 1), pontos 153 e segs. e na Decisão 2008/263/CE da Comissão no procedimento C-50/06, BAWAG (JO L 83 de 26.3.2008, p. 7), ponto 166. Ver Decisões da Comissão no procedimento NN 70/07, Northern Rock (JO C 43 de 16.2.2008, p. 1), no procedimento NN 25/08, Auxílio de emergência ao WestLB (JO C 189 de 26.7.2008, p. 3) e de 4 de Junho de 2008 no procedimento C-9/08, SachsenLB, ainda não publicada no Jornal Oficial.

9. Dada a gravidade da actual crise dos mercados financeiros e o seu impacto potencial na economia global dos Estados-Membros, a Comissão considera que o n.º 3, alínea b), do artigo 87.º pode, nas presentes circunstâncias, servir de base jurídica para as medidas de auxílio adoptadas para combater esta crise sistémica. Tal base pode aplicar-se, em especial, aos auxílios concedidos através de regimes gerais colocados à disposição de várias ou de todas as instituições financeiras de um Estado-Membro. Quando as autoridades nacionais responsáveis pela estabilidade financeira comunicarem à Comissão que existe um risco de perturbação grave, esse será um factor de especial relevância para a avaliação da Comissão.

10. As intervenções *ad hoc* dos Estados-Membros não estão excluídas, desde que as circunstâncias preencham os critérios estabelecidos no n.º 3, alínea b), do artigo 87.º. Tanto no caso dos regimes como das intervenções *ad hoc*, a avaliação dos auxílios deve respeitar os princípios gerais estabelecidos nas Orientações relativas aos auxílios de emergência e à reestruturação adoptadas nos termos do n.º 3, alínea b), do artigo 87.º do Tratado, mas as circunstâncias actuais podem permitir a aprovação de medidas excepcionais, tais como intervenções estruturais de emergência, de protecção dos direitos de terceiros tais como credores, e medidas de recuperação que poderão durar mais de 6 meses.

11. Contudo, é necessário salientar que o acima exposto implica que não se pode, por princípio, recorrer ao n.º 3, alínea d), do artigo 87.º em situações de crise que afetem outros sectores, se não existir um risco comparável de repercussões imediatas para a economia de um Estado-Membro no seu conjunto. No que diz respeito ao sector financeiro, o recurso a esta disposição é apenas possível em circunstâncias verdadeiramente excepcionais, em que todo o funcionamento dos mercados financeiros esteja em risco.

12. Quando se verifica uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro, semelhante à acima descrita, é possível recorrer ao n.º 3, alínea b), do artigo 87.º, não por um período indeterminado, mas unicamente enquanto a situação de crise justificar a sua aplicação.

13. Tal implica que todos os regimes gerais adoptados com base nesta disposição, por exemplo, sob forma de um regime de garantia ou de recapitalização, sejam revistos regularmente e cessem logo que a situação económica do Estado-Membro em causa o permita. Embora se reconheça que neste momento é impossível prever a duração dos problemas excepcionais que se verificam actualmente nos mercados financeiros e que pode ser indispensável, a fim de restabelecer a confiança, indicar que uma determinada medida será prorrogada enquanto continuar a crise, a Comissão considera fundamental, para a compatibilidade de qualquer regime de alcance geral, que o Estado-Membro avalie o regime pelo menos com uma periodicidade semestral e comunique à Comissão os resultados dessa avaliação.

14. Por outro lado, a Comissão considera que deve ser estabelecida uma distinção entre, por um lado, o tratamento das instituições financeiras que registam problemas de liquidez mas que, relativamente a todos os outros aspectos, seriam fundamentalmente sólidas se não se verificassem as actuais circunstâncias excepcionais e, por outro, o tratamento de

instituições financeiras caracterizadas por problemas endógenos. No primeiro caso, os problemas de viabilidade são intrinsecamente exógenos e são imputáveis à situação extrema que se verifica actualmente nos mercados financeiros e não com uma falta de eficiência ou com uma tomada de riscos excessiva. Desta forma, as distorções da concorrência resultantes de regimes de apoio à viabilidade de tais instituições são normalmente mais limitadas e implicam medidas de reestruturação menos significativas. Em contrapartida, outras instituições financeiras, susceptíveis de serem particularmente afectadas por perdas resultantes, por exemplo, de uma falta de eficiência, de uma má gestão activo-passivo ou de estratégias de elevado risco, seriam abrangidas pelo quadro normal dos auxílios de emergência, o que implicaria, em especial, uma reestruturação muito mais profunda e a adopção de medidas de compensação para limitar as distorções da concorrência ⁽¹⁾. No entanto, em ambos os casos, na ausência de salvaguardas adequadas, os regimes de garantia e recapitalização poderão provocar distorções da concorrência significativas, visto que podem favorecer indevidamente os beneficiários em detrimento dos seus concorrentes ou agravar os problemas de liquidez das instituições financeiras situadas noutros Estados-Membros.

15. Por outro lado, em conformidade com os princípios gerais subjacentes às regras em matéria de auxílios estatais estabelecidas no Tratado, que exigem que o auxílio concedido não exceda o estritamente necessário para a realização do seu objectivo legítimo e que as distorções da concorrência sejam evitadas ou minimizadas tanto quanto possível e tomando também em consideração as actuais circunstâncias, todas as medidas de apoio de carácter geral devem ser
- bem orientadas, a fim de poderem alcançar de forma efectiva o objectivo de sanar uma perturbação grave da economia,
 - proporcionais ao problema em causa, não ultrapassando o necessário para realizar esse objectivo, e
 - concebidas de forma a minimizar as repercussões negativas para os concorrentes, outros sectores e outros Estados-Membros.
16. A fim de preservar o bom funcionamento do mercado interno, estes critérios têm de ser cumpridos, em conformidade com as regras em matéria de auxílios estatais e com as liberdades fundamentais consagradas no Tratado, incluindo o princípio da não discriminação. Na sua apreciação, a Comissão tomará em consideração os critérios que se seguem para decidir da compatibilidade das medidas de auxílio estatal a seguir enumeradas.

3. GARANTIAS QUE COBREM O PASSIVO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

17. Os princípios acima enunciados traduzem-se pelas considerações apresentadas seguidamente no que se refere aos regimes de garantia que cobrem o passivo estabelecidos através de declaração, legislação ou regime contratual, ficando implícito que tais considerações são de carácter geral, devendo ser adaptadas às circunstâncias específicas de cada caso.

⁽¹⁾ Ficando implícito que a natureza e o calendário exactos da reestruturação a realizar podem ser afectados pelas actuais perturbações nos mercados financeiros.

Eligibilidade de um regime de garantia

18. Pode ocorrer uma distorção significativa da concorrência quando alguns intervenientes no mercado são excluídos do benefício da garantia. Os critérios de elegibilidade das instituições financeiras para beneficiarem da cobertura proporcionada por este tipo de garantia devem ser objectivos, tomando devidamente em consideração o papel dessa instituição no sistema bancário relevante e na economia global, e não discriminatórios a fim de evitar efeitos de distorção em mercados vizinhos e no mercado interno no seu conjunto. Em conformidade com o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade, devem ser cobertas pelo regime todas as instituições constituídas no Estado-Membro em causa, incluindo filiais, com actividades significativas nesse Estado-Membro.

Âmbito material da garantia — Tipos de elementos do passivo cobertos

19. Nas actuais circunstâncias excepcionais, poderá ser necessário tranquilizar os titulares de depósitos junto das instituições financeiras, garantindo-lhes que não sofrerão perdas, a fim de limitar a possibilidade de uma «corrida» aos bancos e repercussões negativas injustificadas nos bancos sólidos. Por conseguinte, no contexto de uma crise sistémica, as garantias gerais que cobrem os depósitos (e as dívidas) de particulares podem constituir, em princípio, uma componente legítima da resposta dos governos.
20. No que se refere às garantias que excedem os depósitos dos particulares, a selecção do tipo de dívidas e elementos do passivo cobertos deve, tanto quanto possível, centrar-se na fonte específica dos problemas e limitar-se ao necessário para fazer face aos aspectos relevantes da actual crise financeira, uma vez que de outro modo poderiam atrasar o processo de ajustamento necessário e gerar riscos morais prejudiciais ⁽²⁾.
21. Na aplicação deste princípio, a paralização do mercado dos empréstimos interbancários devido a uma erosão da confiança entre as instituições financeiras pode igualmente justificar a concessão de garantias a certos tipos de depósitos de grandes volumes ou mesmo de instrumentos de dívida a curto e a médio prazo, na medida em que tal passivo não esteja já correctamente protegido através de acordos existentes entre investidores ou através de outros meios ⁽³⁾.
22. A extensão da cobertura de qualquer garantia a outros tipos de dívidas, para além deste âmbito já relativamente amplo, implicaria uma análise mais aprofundada da sua justificação.
23. Tais garantias não devem, em princípio, incluir dívidas subordinadas (capital de nível 2) ou uma cobertura indiscriminada de todo o passivo, visto que seriam susceptíveis de se limitar a salvaguardar os interesses dos accionistas e de outros investidores de capital de risco. Se estas dívidas forem cobertas, permitindo assim uma expansão do capital e, por conseguinte, das actividades de concessão de empréstimos, poderão ser necessárias restrições específicas.

⁽²⁾ A limitação do montante da garantia disponível, possivelmente em função do total do balanço do beneficiário, pode igualmente constituir um elemento de salvaguarda da proporcionalidade do regime neste contexto.

⁽³⁾ Como, por exemplo, obrigações cobertas e dívidas e depósitos garantidos por obrigações do Estado ou obrigações cobertas.

Âmbito temporal do regime de garantia

24. A duração e o âmbito de qualquer regime de garantia que ultrapasse os regimes de garantia a depósitos de particulares devem limitar-se ao mínimo necessário. Em conformidade com os princípios gerais acima enunciados, tomando em consideração o facto de ser actualmente impossível prever a duração das deficiências fundamentais no funcionamento dos mercados financeiros, a Comissão considera ser fundamental, para a compatibilidade de qualquer regime geral, que o Estado-Membro proceda à sua revisão de seis em seis meses, justificando a necessidade de prosseguimento do regime e de ajustamentos destinados a permitir uma adaptação à evolução da situação dos mercados financeiros. O resultado desta revisão deve ser transmitido à Comissão. Desde que este exercício de revisão regular seja assegurado, a aprovação do regime pode abranger um período superior a seis meses e, em princípio, até dois anos. Este período poderá ser novamente prorrogado, mediante aprovação da Comissão, caso a crise dos mercados financeiros o venha a exigir. Se o regime permitir que as garantias continuem a cobrir a dívida relevante até uma data de vencimento posterior ao termo do período de emissão previsto ao abrigo do regime, serão necessárias salvaguardas adicionais a fim de evitar distorções excessivas da concorrência. Estas salvaguardas podem incluir um período de emissão mais reduzido do que aquele que é em princípio autorizado nos termos da presente comunicação, condições dissuasivas em matéria de fixação de preços e limites quantitativos adequados relativamente à dívida coberta.

Auxílios limitados ao mínimo — Contribuição do sector privado

25. Ao aplicarem o princípio geral em matéria de auxílios estatais, segundo o qual o montante e a intensidade do auxílio se devem limitar ao estritamente necessário, os Estados-Membros devem tomar medidas adequadas para assegurar uma contribuição significativa dos beneficiários e/ou do sector para o custo da garantia e, sempre que se revelar necessário, para o custo da intervenção estatal, caso a garantia seja accionada.

26. O cálculo exacto e a composição desta contribuição depende das circunstâncias específicas. A Comissão considera que uma combinação adequada de alguns ou de todos os elementos que se seguem ⁽¹⁾ daria cumprimento ao requisito de manter o auxílio a um nível mínimo:

- o regime de garantia deve basear-se numa remuneração adequada por parte de cada instituição financeira e/ou do sector financeiro no seu conjunto ⁽²⁾. Tendo em conta a dificuldade de determinar uma taxa de mercado para garantias desta natureza e dimensão, na ausência de um valor de referência comparável, e a dificuldade potencial, nas actuais circunstâncias, de os beneficiários suportarem os montantes que, em termos correctos, deviam ser cobrados, as comissões a cobrar no âmbito do regime devem aproximar-se tanto quanto possível de um montante que possa ser considerado um preço de mercado. A introdução de mecanismos

adequados de fixação de preços, que reflectam os diversos níveis de risco e os diferentes perfis e necessidades de crédito dos beneficiários contribuirá, de forma significativa, para assegurar o carácter proporcional da medida,

- se a garantia tiver de ser accionada, uma outra contribuição importante do sector privado poderá consistir na cobertura de pelo menos uma parte considerável das quantias devidas pela empresa beneficiária (se esta continuar a existir) ou pelo sector, limitando-se a intervenção dos Estados-Membros aos montantes que excedem esta contribuição,
- a Comissão reconhece que os beneficiários podem não estar imediatamente em condições de pagar na íntegra uma remuneração adequada. Por conseguinte, a fim de complementar ou de substituir parcialmente os elementos anteriormente enunciados, os Estados-Membros podem considerar a hipótese de introduzirem mecanismos de reembolso/cláusulas de regresso de melhor fortuna, através dos quais seria exigido que os beneficiários pagassem quer uma remuneração adicional relativa à concessão da garantia propriamente dita (no caso de não vir a ser accionada) ou reembolsassem pelo menos parte dos montantes pagos pelo Estado-Membro ao abrigo da garantia (caso seja necessário accioná-la), logo que estivessem em condições de o fazer.

Prevenção de distorções indevidas da concorrência

27. Dado o risco intrínseco a qualquer regime de garantia de ter efeitos negativos para os bancos não beneficiários, incluindo os situados noutros Estados-Membros, o regime deve prever mecanismos adequados destinados a minimizar essas distorções e o risco de utilização abusiva, pelos beneficiários, das situações preferenciais resultantes de uma garantia estatal. Estas salvaguardas, que são igualmente importantes para evitar o risco moral, devem incluir uma combinação adequada de alguns ou de todos os elementos seguintes ⁽³⁾:

- restrições a nível do comportamento, a fim de garantir que as instituições financeiras beneficiárias não iniciem uma expansão agressiva no contexto da garantia, em detrimento dos concorrentes não abrangidos por essa protecção. Tal poderá ser realizado, por exemplo, através de:
 - restrições a nível do comportamento comercial, como campanhas publicitárias que invoquem o facto de o banco beneficiário ser objecto de uma garantia, os preços praticados ou a expansão das actividades, por exemplo através da introdução de um limite máximo de quota de mercado ⁽⁴⁾,
 - limitações ao valor total do balanço das instituições beneficiárias relativamente a um valor de referência adequado [por exemplo, PIB ou crescimento do mercado monetário ⁽⁵⁾],

⁽¹⁾ Trata-se de uma lista não exaustiva de instrumentos que contribuem para o objectivo de manter o auxílio a um nível mínimo.

⁽²⁾ Por exemplo, através de uma associação de bancos privados.

⁽³⁾ Trata-se de uma lista não exaustiva de instrumentos que contribuem para o objectivo de prevenir distorções indevidas da concorrência.

⁽⁴⁾ A retenção dos lucros a fim de garantir uma recapitalização adequada poderá igualmente constituir um elemento a considerar neste contexto.

⁽⁵⁾ Embora salvaguardando a disponibilidade de crédito para a economia, nomeadamente em caso de recessão.

- proibição de comportamentos irreconciliáveis com o objectivo da garantia, como por exemplo reaqusição de participações por instituições financeiras beneficiárias ou emissão de novas opções sobre acções para os seus quadros,
- disposições adequadas que permitam ao Estado-Membro em causa garantir a aplicação destas restrições a nível do comportamento, incluindo sanções ou retirada da garantia concedida a uma instituição de crédito beneficiária em caso de não cumprimento.

Seguimento através de medidas de ajustamento

28. A Comissão considera que, a fim de evitar ao máximo as distorções da concorrência, os regimes gerais de garantia devem ser considerados medidas de emergência temporárias destinadas a fazer face aos sintomas agudos da actual crise dos mercados financeiros. Tais medidas não podem, por definição, constituir uma verdadeira resposta às causas de raiz deste problema, ligadas às deficiências estruturais no funcionamento da organização dos mercados financeiros, ou a problemas específicos de determinadas instituições financeiras ou a uma combinação de ambos.
29. Por conseguinte, os regimes de garantia devem ser acompanhados, oportunamente, pelas medidas de ajustamento necessárias ao sector no seu conjunto e/ou pela reestruturação ou liquidação de beneficiários individuais, em especial daqueles para os quais a garantia tenha de ser accionada.

Aplicação do regime a casos individuais

30. Nos casos em que o regime de garantia tiver de ser accionado em benefício de determinadas instituições financeiras, é indispensável que esta medida de emergência, destinada a assegurar a sobrevivência da instituição insolvente, que irá provocar uma distorção adicional da concorrência para além da resultante da introdução geral do regime, seja seguida, logo que a situação dos mercados financeiros o permitir, por medidas adequadas que conduzam à reestruturação ou liquidação do beneficiário. Esta situação vai desencadear a necessidade de notificação de um plano de reestruturação ou de liquidação por parte dos beneficiários de pagamentos efectuados ao abrigo da garantia, que será apreciado separadamente pela Comissão, no que se refere à sua conformidade com as regras em matéria de auxílios estatais ⁽¹⁾.
31. Na apreciação de um plano de reestruturação, a Comissão orientar-se-á pela necessidade de assegurar:
- o restabelecimento da viabilidade a longo prazo da instituição financeira em questão,

⁽¹⁾ A Comissão considera, por princípio, que no caso de deverem ser efectuados pagamentos à instituição financeira beneficiária, tal pagamento deve ser seguido, no prazo de seis meses, por um plano de reestruturação ou de liquidação, consoante o caso. A fim de facilitar o trabalho dos Estados-Membros e da Comissão, esta está disposta a examinar notificações agrupadas de casos de reestruturação/liquidação semelhantes. A Comissão pode decidir que não é necessário apresentar um plano para a mera liquidação de uma instituição, ou quando a instituição for de dimensão reduzida.

- que o auxílio se limita ao mínimo necessário e que se verifica uma participação do substancial do sector privado nos custos da reestruturação,
- que não se verificam distorções indevidas da concorrência nem benefícios injustificados decorrentes do accionamento da garantia.

32. Nesta apreciação, a Comissão pode basear-se na experiência obtida no passado com a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais às instituições financeiras, tendo em conta as características específicas de uma crise que alcançou uma dimensão tal que pode ser classificada como uma perturbação grave da economia dos Estados-Membros.
33. A Comissão tomará igualmente em consideração a distinção entre as medidas de auxílio que são necessárias devido, exclusivamente, ao actual bloqueio no acesso à liquidez por parte de instituições financeiras que, relativamente a todos os outros aspectos se apresentam como fundamentalmente sólidas, e o apoio fornecido a beneficiários que, além disso, registam problemas de solvência estruturais relacionados, por exemplo, com o seu modelo empresarial específico ou com a sua estratégia de investimento. Em princípio, o apoio prestado à segunda categoria de beneficiários é susceptível de suscitar maiores preocupações em matéria de concorrência.

4. RECAPITALIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

34. Uma segunda medida sistémica de resposta à actual crise financeira consiste na introdução de um regime de recapitalização que seria utilizado para apoiar instituições financeiras que, embora fundamentalmente sólidas, podem ser afectadas devido às condições extremas registadas nos mercados financeiros. O objectivo consistiria em fornecer fundos públicos para reforçar directamente a base de capital das instituições financeiras ou em facilitar a injeção de capitais privados por outros meios, a fim de evitar repercussões sistémicas negativas.
35. Em princípio, as considerações acima apresentadas relativamente ao regime geral de garantia são aplicáveis, *mutatis mutandis*, também aos regimes de recapitalização. Trata-se:
- dos critérios de elegibilidade objectivos e não discriminatórios,
 - do âmbito temporal do regime,
 - da limitação do auxílio ao estritamente necessário,
 - da necessidade de salvaguardas contra eventuais abusos e distorções indevidas da concorrência, tendo em conta o facto de a natureza irreversível das injeções de capitais implicar a necessidade de incluir no regime disposições que permitam aos Estados-Membros controlar e garantir a observância destas salvaguardas e tomar medidas no sentido de evitar distorções indevidas da concorrência, se necessário, numa fase posterior ⁽²⁾, bem como

⁽²⁾ Em conformidade com os princípios estabelecidos nas Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação.

- da exigência de que a recapitalização, enquanto medida de emergência de apoio à instituição financeira durante a crise, seja seguida de um plano de reestruturação do beneficiário, que será examinado separadamente pela Comissão, tomando em consideração tanto a distinção entre instituições financeiras fundamentalmente sólidas exclusivamente afectadas pelas actuais restrições no acesso à liquidez e beneficiários que, além disso, registam problemas de solvência de carácter mais estrutural relacionados, por exemplo, com o seu modelo empresarial específico ou com a sua estratégia de investimento, bem como o impacto dessa distinção no nível de reestruturação necessário.
36. A natureza específica das medidas de recapitalização suscita as considerações apresentadas seguidamente.
37. A elegibilidade deve basear-se em critérios objectivos, como a necessidade de garantir um nível suficiente de capitalização no que se refere aos requisitos de solvência, que não levem a um tratamento discriminatório injustificado. Uma avaliação da necessidade de apoio efectuada pelas autoridades de supervisão financeira constituiria um elemento positivo.
38. A injeção de capital deve limitar-se ao mínimo necessário e não deve permitir que o beneficiário inicie estratégias comerciais agressivas, uma expansão das suas actividades ou outros comportamentos que impliquem distorções indevidas da concorrência. Neste contexto, a manutenção de requisitos mínimos de solvência reforçados, e/ou a limitação do valor total do balanço da instituição financeira serão avaliados de forma positiva. Tanto quanto possível, tendo em conta a crise actual, os beneficiários devem contribuir com meios próprios, incluindo uma participação do sector privado ⁽¹⁾.
39. As injeções de capital em instituições financeiras devem ser efectuadas em condições que permitam minimizar o montante do auxílio. Em função do instrumento escolhido (por exemplo, acções, «warrants», capital subordinado, etc.) o Estado-Membro em causa deve, em princípio, receber direitos de valor correspondente à sua participação na recapitalização. O preço de emissão das novas acções deve ser fixado com base numa avaliação orientada pelo mercado. A fim de garantir que o apoio estatal é apenas concedido em troca de uma contrapartida adequada, os instrumentos como as acções privilegiadas com uma remuneração correcta, serão objecto de uma avaliação positiva. Em alternativa, deve ser considerada a introdução de mecanismos de reembolso e cláusulas de regresso de melhor fortuna.
40. Aplicam-se princípios semelhantes a outras medidas e regimes destinados a fazer face ao problema na perspectiva dos activos das instituições financeiras, susceptíveis de contribuir para o reforço dos requisitos de capital das instituições. Em especial, nos casos em que um Estado-Membro adquira ou permuta activos, estas operações devem ser efectuadas com base numa avaliação que reflecta os riscos subjacentes, sem qualquer discriminação indevida relativamente aos vendedores.
41. A aprovação do regime de auxílio não dispensa os Estados-Membros da apresentação de um relatório semestral à Comissão sobre a utilização do regime e de planos individuais para as empresas beneficiárias no prazo de seis meses a contar da data de intervenção ⁽²⁾.
42. Tal como no caso dos regimes de garantia, mas tendo em conta a natureza intrinsecamente irreversível das medidas de recapitalização, a Comissão apreciará estes planos de modo a garantir a coerência dos resultados globais da recapitalização realizada ao abrigo do regime com os resultados de uma medida de recapitalização adoptada fora do âmbito de um regime desta natureza, segundo os princípios das Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação, tomando em consideração as características específicas de uma crise sistémica nos mercados financeiros.

5. LIQUIDAÇÃO CONTROLADA DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

43. No contexto da actual crise financeira, os Estados-Membros podem igualmente pretender realizar uma liquidação controlada de determinadas instituições financeiras sob a sua alçada. Tais liquidações controladas possivelmente levadas a cabo em conjugação com uma contribuição de fundos públicos podem ser aplicadas em casos individuais, ou como uma segunda fase, após serem concedidos auxílios de emergência a uma determinada instituição financeira quando se afigura claramente que esta não pode ser reestruturada com êxito, ou através de uma medida única. A liquidação controlada pode igualmente constituir um elemento de um regime geral de garantia, por exemplo, nos casos em que um Estado-Membro se comprometa a dar início à liquidação das instituições financeiras relativamente às quais foi necessário accionar a garantia.
44. Mais uma vez, a apreciação de um regime deste tipo e das medidas de liquidação individuais adoptadas ao abrigo desse regime deve seguir, *mutatis mutandis*, as orientações acima enunciadas relativamente aos regimes de garantia.
45. A natureza específica das medidas de liquidação suscita as considerações indicadas seguidamente.
46. No contexto de uma liquidação, deve ser consagrada especial atenção à necessidade de minimizar o risco moral, nomeadamente através da exclusão de accionistas e possivelmente de certos tipos de credores do benefício de qualquer auxílio no contexto de um procedimento de liquidação controlada.
47. A fim de evitar distorções indevidas da concorrência, a fase de liquidação deve limitar-se ao período estritamente necessário para o bom desenrolar do processo de liquidação. Enquanto a instituição financeira beneficiária continuar em funcionamento, não deverá lançar-se em novas actividades, mas limitar-se às já existentes. A autorização bancária deve ser retirada o mais rapidamente possível.

⁽¹⁾ Uma medida inicial de pagamento de uma determinada contribuição poderá ter de ser reforçada por outras medidas, que permitam a imposição de contribuições adicionais numa fase posterior.

⁽²⁾ A fim de facilitar o trabalho dos Estados-Membros e da Comissão, esta está disposta a examinar notificações agrupadas de casos de reestruturação/liquidação semelhantes. A Comissão pode decidir que não é necessário apresentar um plano quando se trata da mera liquidação de uma instituição, ou quando a instituição é de dimensão reduzida.

48. Ao garantir que o montante do auxílio é mantido ao nível estritamente necessário tendo em conta o objectivo prosseguido, deve ser tomado em consideração o facto de a protecção da estabilidade financeira no actual clima de agitação financeira poder implicar a necessidade de reembolsar determinados credores do banco objecto da liquidação, através de medidas de auxílio. A escolha dos critérios para a selecção dos tipos de passivo neste contexto deve seguir as regras aplicadas relativamente aos passivos cobertos por um regime de garantia.
49. Por forma a garantir que não é concedido qualquer auxílio aos adquirentes da instituição financeira, ou de partes da mesma, ou às entidades vendidas, é importante respeitar determinadas condições de venda. Ao determinar a existência potencial de auxílio, a Comissão tomará em consideração os seguintes critérios:
- o processo de venda deve ser aberto e não discriminatório,
 - a venda deve ser realizada em condições de mercado,
 - a instituição financeira ou o governo, em função da estrutura escolhida, deve maximizar o preço de venda para os activos e passivos em causa,
 - caso seja necessário conceder um auxílio à actividade económica a vender, será efectuada uma apreciação individual em conformidade com os princípios estabelecidos nas Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação.
50. Se, após aplicação dos critérios acima referidos, se concluir que foi concedido um auxílio aos adquirentes ou à entidade vendida, a compatibilidade de tal auxílio deve ser apreciada separadamente.

6. CONCESSÃO DE OUTRAS FORMAS DE APOIO À LIQUIDEZ

51. Ao abordar os problemas graves de liquidez de determinadas instituições financeiras, os Estados-Membros podem pretender que os regimes de garantia ou recapitalização sejam acompanhados de outras medidas de apoio à liquidez, através da concessão de fundos públicos (incluindo fundos do banco central). A Comissão esclareceu já que, quando um Estado-Membro/banco central não reage a uma crise bancária com medidas selectivas a favor de determinados bancos, mas sim com medidas gerais abertas a todos os operadores comparáveis do mercado (por exemplo, concedendo empréstimos a todo o mercado nas mesmas condições), estas medidas gerais não são, muitas vezes, abrangidas pelo âmbito de aplicação das regras em matéria de auxílios estatais e não necessitam de ser notificadas à Comissão. A Comissão considera, por exemplo, que as actividades dos bancos centrais relacionadas com a política monetária, como as operações de mercado aberto e facilidades permanentes, não são abrangidas pelas regras em matéria de auxílios estatais. Em

determinadas circunstâncias, pode também considerar-se que o apoio específico a uma determinada instituição financeira não constitui um auxílio estatal. A Comissão considera ⁽¹⁾ que, nesse caso, a concessão de fundos do banco central à instituição financeira pode não constituir um auxílio quando se encontra preenchido um certo número de condições, nomeadamente:

- a instituição financeira encontra-se numa situação de solvência no momento da concessão de liquidez e esta não faz parte de um pacote de auxílio mais amplo,
- a facilidade é totalmente coberta por uma garantia real à qual são aplicados factores de redução, em função da sua qualidade e valor de mercado,
- o banco central cobra ao beneficiário uma taxa de juro penalizadora,
- a medida é tomada por iniciativa do próprio banco central e, em especial, não é caucionada por nenhuma contra-garantia do Estado.

52. A Comissão considera que, nas actuais circunstâncias excepcionais, um regime de apoio à liquidez proveniente de recursos públicos (incluindo os do banco central) pode, caso constitua um auxílio, ser considerado compatível em conformidade com os princípios das Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação. Desde que seja assegurada uma revisão regular desse regime de liquidez de seis em seis meses ⁽²⁾, a aprovação do regime pode abranger um período superior a seis meses e, em princípio, até dois anos. O regime poderá ser novamente prorrogado, mediante aprovação da Comissão, caso a crise dos mercados financeiros o exigir.

7. TRATAMENTO RÁPIDO DAS INVESTIGAÇÕES EM MATÉRIA DE AUXÍLIOS ESTATAIS

53. Ao aplicar as regras em matéria de auxílios estatais às medidas objecto do presente documento, de forma a tomar em consideração as actuais condições do mercado financeiro, a Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, assegurará que cumprem os objectivos estabelecidos e que as distorções de concorrência delas decorrentes tanto no interior de cada Estado-Membro como entre os Estados-Membros são mantidas a um nível mínimo. A fim de facilitar esta cooperação e proporcionar, tanto aos Estados-Membros como aos terceiros, a segurança jurídica necessária relativamente à conformidade das medidas adoptadas com o Tratado (o que constitui uma componente significativa do restabelecimento da confiança dos mercados) é extremamente importante que os Estados-Membros informem a Comissão das suas intenções e notifiquem os planos de introdução deste tipo de medidas tão cedo e de forma tão completa quanto possível e, de qualquer forma, antes da aplicação da medida. A Comissão tomou as medidas necessárias para garantir uma adopção rápida das decisões na sequência de uma notificação completa das medidas, se necessário num prazo de 24 horas e durante o fim-de-semana.

⁽¹⁾ Ver, por exemplo, Northern Rock (JO C 43 de 16.2.2008, p. 1).

⁽²⁾ Aplicam-se a esta revisão os princípios enunciados no ponto 24.