

PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU
De 7 de julho de 2015
sobre o novo regime jurídico das caixas económicas
(CON/2015/23)

Introdução e base jurídica

Em 15 de Maio de 2015 o Banco Central Europeu (BCE) recebeu do Ministério das Finanças português um pedido de parecer sobre um projeto de decreto-lei (“projeto de decreto-lei”) que estabelece o novo regime jurídico das caixas económicas (“novo regime”).

A competência do BCE para emitir parecer resulta do disposto no artigo 127.º, n.º 4, e no artigo 282.º, n.º 5, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como no artigo 2.º, n.º 1, sexto travessão, da Decisão 98/415/CE¹, uma vez que o projeto de decreto-lei se relaciona com normas aplicáveis às instituições financeiras, na medida em que influenciem significativamente a estabilidade das instituições e dos mercados financeiros. O presente parecer foi aprovado pelo Conselho do BCE nos termos do artigo 17.º-5, primeiro período, do Regulamento Interno do BCE.

1. Finalidade do projeto de decreto-lei

- 1.1 O projeto de decreto-lei estabelece o novo regime jurídico das caixas económicas, revogando o anterior regime constante do Decreto-Lei n.º 136/79, de 18 de maio de 1979². Presentemente, as caixas económicas são instituições de crédito especiais que exercem uma atividade bancária restrita, sem prejuízo de o Banco de Portugal (BdP) as poder autorizar a realizar outras operações permitidas aos bancos.
- 1.2 O objetivo principal do projeto de decreto-lei é o de adaptar o regime das caixas económicas, de modo a refletir o alargamento progressivo da atividade de algumas caixas económicas à atividade de banca universal que se tem verificado nestas últimas décadas. O novo regime, mantendo embora as finalidades assistencialistas das caixas económicas, visa definir a natureza e a relação das caixas económicas com as suas instituições titulares, fortalecer os respetivos modelos de governação e definir os moldes em que podem desempenhar uma atividade bancária.
- 1.3 Para esse efeito, o projeto de decreto-lei estabelece dois regimes distintos, dependendo do volume de ativos das caixas económicas já existentes em Portugal (que, atualmente, são quatro). As caixas económicas com um ativo igual ou superior a 50 000 000 euros passam a ser qualificadas como caixas económicas bancárias, enquanto as que tiverem ativos abaixo desse limite se qualificam como caixas económicas anexas. O capital social de ambos os tipos de caixas

¹ Decisão 98/415/CE do Conselho, de 29 de junho de 1998, relativa à consulta do Banco Central Europeu pelas autoridades nacionais sobre projetos de disposições legais (JO L 189 de 3.7.1998, p. 42).

² *Diário da República* n.º 114, I Série, de 18 de maio de 1979.

económicas continuará a ser maioritariamente detido por uma única instituição, que deve ser uma associação mutualista ou outra instituição de beneficência. A instituição titular de uma caixa económica bancária terá de assegurar a titularidade, direta ou indireta, da maioria dos direitos de voto ou das participações. Para tal, as caixas económicas bancárias têm de estar constituídas sob a forma de sociedade anónima e possuir uma estrutura acionista pública. Além disso, as caixas económicas bancárias serão equiparadas a bancos comerciais normais, poderão desenvolver todas as atividades bancárias que os bancos estão legalmente autorizados a exercer, e ficarão sujeitas ao mesmo regime prudencial que estes.

- 1.4 Esta distinção entre caixas económicas bancárias e anexas também se aplicará às caixas económicas a constituir depois de o decreto-lei ora em projeto entrar em vigor. Embora as mesmas sejam atualmente constituídas mediante autorização do Ministério das Finanças, ouvido o BdP, de acordo com o projeto de decreto-lei passa a ser necessária a autorização do BdP para a constituição de novas caixas económicas.
- 1.5 O projeto de decreto-lei assegura igualmente a separação e a independência entre os órgãos de administração e de fiscalização das caixas económicas e os órgãos sociais das respetivas instituições titulares, em especial no que se refere à proibição expressa de cargos por inerência³.

2. Observações genéricas

- 2.1 O BCE acolhe com agrado o projeto de decreto-lei, o qual adapta o regime jurídico das caixas económicas para levar conta os desenvolvimentos verificados no setor financeiro, em especial o facto de determinadas caixas económicas já estarem autorizadas a realizar outras operações permitidas aos bancos, o que as aproxima progressivamente de uma atividade bancária universal e lhes confere uma dimensão lucrativa. Por conseguinte, o BCE reconhece, em termos gerais, a vantagem de se definir a natureza das caixas económicas e os moldes em que podem exercer as suas atividades, bem como a de reforçar o modelo de governo societário de tais entidades, e esclarecer a relação destas com as respetivas instituições titulares.
- 2.2 O BCE reconhece que o projeto de decreto-lei visa preservar as finalidades assistencialistas das caixas económicas, intenção que preside à distinção entre as caixas económicas anexas e bancárias, bem como à imposição legal de as instituições titulares das caixas económicas bancárias conservarem a maioria das participações ou direitos de voto. O BCE congratula-se com a possibilidade de os investidores privados poderem participar no capital social das caixas económicas bancárias, uma vez que essa possibilidade poderá ajudar a estabilizar a base de capital das caixas económicas, mediante a sua abertura a uma nova fonte de financiamento.

3. Observações específicas

- 3.1 *Aplicação da Diretiva 2013/36/UE e do Regulamento n.º 575/2013 às caixas económicas*
 - 3.1.1 De acordo com o artigo 2.º, n.º 5, alínea 19 da Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho⁴, as caixas económicas existentes em 1 de janeiro de 1986 não estão abrangidas pela

³ No caso vertente, tal significa a nomeação automática dos membros dos órgãos sociais da instituição titular para cargos nos órgãos de administração e de fiscalização das caixas económicas.

citada diretiva e, por conseguinte, do Regulamento n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho⁴, tendo em conta o âmbito de aplicação definido no seu artigo 1.º. No entanto, exceptuam-se as que revestem a forma de sociedades anónimas (nenhuma, atualmente) e a Caixa Económica Montepio Geral, conforme indicado na Diretiva 2013/36/UE, a qual fica assim expressamente sujeita aos requisitos prudenciais impostos pelos citados diretiva e regulamento.

- 3.1.2 Quaisquer futuras caixas económicas, independentemente de serem bancárias ou anexas, ficarão sujeitas aos mesmos requisitos prudenciais que qualquer outra instituição de crédito abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2013/36/UE e do Regulamento n.º 575/2013.
- 3.1.3 Além disso, o BCE entende que a transformação de uma caixa económica numa sociedade anónima determina a aplicabilidade à mesma da Diretiva 2013/36/UE, assim como do Regulamento 575/2013, uma vez que a isenção prevista no artigo 2.º, n.º 5, alínea 19 deixaria de ser aplicável.
- 3.2 *Constituição de novas caixas económicas e manutenção do nível de ativos acima dos 50 000 000 euros*
 - 3.2.1 Conforme já referido, o projeto de decreto-lei permite genericamente a constituição de novas caixas económicas, quer como caixas económicas anexas, quer como caixas económicas bancárias, dependendo de os ativos da instituição estarem abaixo, ou acima, de 50 000 000 euros. Tomando em consideração o facto de, antes da constituição, não existir outro ativo a considerar que não o capital social inicial proposto, poder-se-á assumir que será o capital inicial da instituição a determinar a categoria em que esta se irá inserir. Tal significa que que uma caixa económica bancária teria sempre de ter um capital inicial mínimo de 50 000 000 euros, o qual é muito mais elevado do que o limite mínimo de capital definido para os bancos (que também oferecem todos os serviços bancários) referido no artigo 18.º, n.º 2 do novo regime. As autoridades portuguesas poderão eventualmente querer abordar de forma expressa esta matéria no projeto de decreto-lei.
 - 3.2.2 O projeto de decreto-lei não refere o que acontecerá se o ativo de uma caixa económica bancária cair ou permanecer abaixo de 50 000 000 euros, dado que o artigo 6.º do projeto de decreto-lei apenas fornece uma solução para as caixas económicas anexas cujo ativo seja igual ou superior a 50 000 000 euros durante dois anos consecutivos, caso em que as mesmas se converterão, a partir do terceiro ano, em caixas económicas bancárias. Uma interpretação possível é a de que o projeto de decreto-lei permite às caixas económicas bancárias manterem a sua natureza e prestação de serviços mesmo se os respetivos ativos se reduzirem para menos de 50 000 000 euros, permanecendo sujeitas a um regime de supervisão mais apertado. As autoridades portuguesas poderão eventualmente querer abordar de forma expressa também esta matéria.

⁴ Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva (JO L 176 de 27.6.2013, p. 338).

⁵ Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 (JO L 176 de 27.6.2013, p. 1).

3.2.3 Além disso, o BCE observa que, de um ponto de vista legístico, uma vez que o artigo 6.º do projeto de decreto-lei não parece limitar-se às caixas económicas já existentes, o texto desse artigo poderia ser incluído no próprio texto do novo regime.

3.3 *Outras observações específicas*

3.3.1 Com o fim de esclarecer o sentido e reforçar a interpretação do projeto de decreto-lei, o BCE considera útil e conveniente efetuar os seguintes comentários finais relativamente ao mesmo:

- a) O artigo 4.º, n.º 2 do projeto de decreto-lei contém uma norma transitória ao abrigo da qual o BdP poderá exigir às caixas económicas existentes à data da entrada em vigor do decreto-lei a transformação em sociedade anónima, dentro de um prazo razoável, dependendo da complexidade ou do perfil de risco das respectivas atividades. Embora, em princípio, e considerando o objetivo do diploma, se justificasse estabelecer legalmente um prazo específico em vez de conferir ao BdP a responsabilidade pela determinação desse prazo, o BCE compreende que a fixação de prazos individuais por decisão do BdP permite flexibilidade na adaptação do processo de transformação, consoante as características específicas de cada caixa económica em questão;
- b) Não decorre claramente do disposto no artigo 5.º do novo regime se os investidores que não sejam associações mutualistas ou outras instituições de beneficência podem ou não participar no capital social de caixas económicas bancárias. Uma vez que esta é uma das alterações principais ao regime anterior que regulava estas instituições, o projeto de decreto-lei beneficiaria com o esclarecimento deste ponto;
- c) O artigo 5.º, n.º 3 do novo regime dispõe, apenas para efeitos de interpretação e esclarecimento, que a participação de uma instituição titular numa caixa económica é considerada qualificada para os efeitos previstos na legislação aplicável a instituições de crédito. Contudo, uma vez que outros investidores também poderão participar no capital social de caixas económicas bancárias até 49%, o projeto de decreto-lei deveria clarificar que tais participações também irão ser avaliadas à luz das regras prudenciais sobre participações qualificadas;
- d) O artigo 19.º, n.º 2 do novo regime determina que os membros dos órgãos de administração e fiscalização das caixas económicas bancárias são distintos e independentes dos membros dos órgãos da respetiva instituição titular, mais especificando que não é permitida a ocupação de cargos por inerência. Para prevenir uma interpretação indevida, segundo a qual a mesma pessoa poderia ser nomeada para cargos tanto na instituição titular como na caixa económica por outra via que não a da inerência, seria conveniente adotar uma

formulação diferente, que esclareça que a proibição do desempenho de cargos por inerência é meramente exemplificativa.

O presente parecer será publicado no sítio *web* do BCE.

Feito em Frankfurt am Main, em 7 de julho de 2015.

[assinado]

O Presidente do BCE

Mario DRAGHI