

III

(Outros atos)

ESPAÇO ECONÓMICO EUROPEU

DECISÃO DO ÓRGÃO DE FISCALIZAÇÃO DA EFTA

N.º 394/11/COL

de 14 de dezembro de 2011

que altera, pela octogésima terceira vez, as regras processuais e materiais no domínio dos auxílios estatais através da introdução de um novo capítulo sobre a aplicação, a partir de 1 de janeiro 2012, das regras em matéria de auxílios estatais às medidas de apoio aos bancos no contexto da crise financeira

O ÓRGÃO DE FISCALIZAÇÃO DA EFTA (A SEGUIR DESIGNADO «ÓRGÃO DE FISCALIZAÇÃO»),

Considerando o seguinte:

Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, alínea b), do Acordo que cria um Órgão de Fiscalização e um Tribunal, o Órgão de Fiscalização elabora notas informativas ou linhas diretrizes sobre as matérias abrangidas pelo Acordo EEE, se esse Acordo ou o Acordo que cria um Órgão de Fiscalização e um Tribunal o previrem expressamente, ou se o Órgão de Fiscalização o entender necessário.

Em 1 de dezembro de 2011, a Comissão Europeia adotou uma Comunicação sobre a aplicação, a partir de 1 de janeiro de 2012, das regras em matéria de auxílios estatais às medidas de apoio aos bancos no contexto da crise financeira ⁽¹⁾.

A referida comunicação é igualmente relevante para efeitos do Espaço Económico Europeu.

É necessário garantir uma aplicação uniforme das regras do EEE em matéria de auxílios estatais em todo o Espaço Económico Europeu em consonância com o objetivo de homogeneidade estabelecido no artigo 1.º do Acordo EEE.

De acordo com o ponto II da secção «QUESTÕES GERAIS» da página 11 do Anexo XV do Acordo EEE, o Órgão de Fiscalização, após consulta da Comissão, deve adotar atos correspondentes aos adotados pela Comissão Europeia.

O Órgão de Fiscalização consultou a Comissão Europeia e os Estados da EFTA sobre esta questão por cartas de 2 de dezembro de 2011,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

As Orientações relativas aos auxílios estatais são alteradas mediante a introdução de um novo capítulo sobre a aplicação, a partir de 1 de janeiro de 2012, das regras em matéria de auxílios estatais às medidas de apoio aos bancos no contexto da crise financeira.

O novo capítulo figura em anexo à presente decisão.

Artigo 2.º

Apenas faz fé o texto em língua inglesa da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 14 de dezembro de 2011.

Pelo Órgão de Fiscalização da EFTA

Oda Helen SLETNES
Presidente

Sverrir Haukur GUNNLAUGSSON
Membro do Colégio

⁽¹⁾ JO C 356 de 6.12.2011, p. 7.

ANEXO

APLICAÇÃO, A PARTIR DE 1 DE JANEIRO DE 2012, DAS REGRAS EM MATÉRIA DE AUXÍLIOS ESTATAIS ÀS MEDIDAS DE APOIO AOS BANCOS NO CONTEXTO DA CRISE FINANCEIRA**1. Introdução**

- (1) Desde o início da crise financeira mundial no outono de 2008, o Órgão de Fiscalização da EFTA (a seguir designado «Órgão de Fiscalização») emitiu quatro conjuntos de orientações⁽¹⁾ que forneceram indicações pormenorizadas sobre os critérios para determinar a compatibilidade dos auxílios estatais às instituições financeiras⁽²⁾ com os requisitos do artigo 61.º, n.º 3, alínea b), do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (Acordo EEE). Os capítulos das Orientações em causa são, nomeadamente, a aplicação das regras relativas aos auxílios estatais às medidas adotadas em relação às instituições financeiras no contexto da atual crise financeira mundial⁽³⁾ («Orientações relativas aos bancos»); a recapitalização das instituições financeiras no contexto da atual crise financeira: limitação do auxílio ao mínimo necessário e salvaguardas contra distorções indevidas da concorrência⁽⁴⁾ («Orientações relativas à recapitalização»); o tratamento dos ativos depreciados no setor bancário do EEE⁽⁵⁾ («Orientações relativas aos ativos depreciados») e o regresso à viabilidade e à avaliação, em conformidade com as regras em matéria de auxílios estatais, das medidas de reestruturação tomadas no setor financeiro no contexto da atual crise⁽⁶⁾ («Orientações relativas à reestruturação»). Três dessas quatro Orientações, designadamente as relativas aos bancos, à recapitalização e aos ativos depreciados, definem as condições prévias a preencher pelos principais tipos de auxílios concedidos pelos Estados da EFTA (garantias que cobrem o passivo, regimes de recapitalização e medidas de apoio aos ativos depreciados) para serem considerados compatíveis, enquanto as Orientações relativas à reestruturação enumeram as características concretas que um plano de reestruturação (ou plano de viabilização) deve apresentar no contexto específico dos auxílios estatais concedidos aos bancos no contexto da crise com base no artigo 61.º, n.º 3, alínea b), do Acordo EEE.
- (2) Em 2 de março de 2011, o Órgão de Fiscalização adotou um quinto conjunto de orientações, sobre a aplicação, a partir de 1 de janeiro de 2011, das regras em matéria de auxílios estatais às medidas de apoio aos bancos no contexto da crise financeira⁽⁷⁾ («Orientações relativas à prorrogação»). As Orientações relativas à prorrogação alargaram o prazo de aplicação das Orientações relativas à reestruturação, as únicas das quatro Orientações com uma data de caducidade específica, num quadro alterado, até 31 de dezembro de 2011. O Órgão de Fiscalização referiu ainda nas Orientações relativas à prorrogação que considerava que continuam a estar reunidas as condições para a aprovação dos auxílios estatais ao abrigo do artigo 61.º, n.º 3, alínea b), do Acordo EEE, que autoriza, a título excecional, os auxílios destinados a remediar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro da UE ou Estado da EFTA, e que as Orientações relativas aos bancos, à recapitalização e aos ativos depreciados, devem continuar a aplicar-se, a fim de fornecer indicações sobre os critérios de compatibilidade dos auxílios concedidos aos bancos no contexto da crise com base no artigo 61.º, n.º 3, alínea b), do Acordo EEE.
- (3) O agravamento das tensões nos mercados de títulos da dívida soberana que teve lugar em 2011 colocou o setor bancário do EEE sob uma pressão crescente, nomeadamente em termos de acesso aos mercados de financiamento a prazo. O "pacote bancário" aprovado pelos Chefes de Estado ou de Governo na sua reunião de 26 de outubro de 2011⁽⁸⁾ tem por objetivo restabelecer a confiança no setor bancário através de garantias sobre o financiamento a médio prazo e da criação de margens de reserva de capital temporárias, que permitam elevar para 9 % o rácio de fundos próprios de muito elevada qualidade, após contabilização pelo valor de mercado das exposições à dívida soberana. Apesar destas medidas, o Órgão de Fiscalização considera que os requisitos para que os auxílios estatais sejam aprovados nos termos do artigo 61.º, n.º 3, alínea b), continuarão a estar preenchidos para além do final de 2011.
- (4) Por conseguinte, as Orientações relativas aos bancos, à recapitalização e aos ativos depreciados continuarão a aplicar-se para além de 31 de dezembro de 2011. Do mesmo modo, o âmbito de aplicação temporal das Orientações relativas à reestruturação é prorrogado para além de 31 de dezembro de 2011⁽⁹⁾. O Órgão de Fiscalização continuará a analisar a situação dos mercados financeiros e tomará medidas para adotar normas de caráter mais permanente para os auxílios estatais de emergência e à reestruturação dos bancos, com base no artigo 61.º, n.º 3, alínea c), do Acordo EEE, logo que as condições do mercado o possibilitem.

⁽¹⁾ Orientações relativas à aplicação e interpretação dos artigos 61.º e 62.º do Acordo EEE e do artigo 1.º do Protocolo n.º 3 do Acordo relativo à Fiscalização e ao Tribunal («Orientações relativas aos auxílios estatais»), adotadas e emitidas pelo Órgão de Fiscalização em 19 de Janeiro de 1994, publicadas no *Jornal Oficial da União Europeia* JO L 231 de 3.9.1994, p.1, e no Suplemento EEE n.º 32 de 3.9.1994, p. 1. Estas orientações foram alteradas pela última vez em 2.3.2011. A versão atualizada das Orientações relativas aos auxílios estatais foi publicada no sítio Web do Órgão de Fiscalização: <http://www.efasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>

⁽²⁾ Para facilitar a leitura, no presente documento as instituições financeiras são referidas simplesmente por «bancos».

⁽³⁾ Disponível em: <http://www.efasurv.int/?1=1&showLinkID=16604&1=1>

⁽⁴⁾ Disponível em: <http://www.efasurv.int/?1=1&showLinkID=16015&1=1>

⁽⁵⁾ Disponível em: <http://www.efasurv.int/?1=1&showLinkID=16585&1=1>

⁽⁶⁾ Disponível em: <http://www.efasurv.int/media/state-aid-guidelines/Part-VIII---Return-to-viability-at-and-the-assessment-of-restructuring-measures-in-the-financial-sector.pdf>

⁽⁷⁾ Disponível em: <http://www.efasurv.int/media/state-aid-guidelines/Part-VIII---Financial-Crisis-Guidelines-2011.pdf>

⁽⁸⁾ Declaração dos Chefes de Estado ou de Governo da UE de 26.10.2011: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/125621.pdf

⁽⁹⁾ Em conformidade com a prática anterior do Órgão de Fiscalização, os regimes de apoio aos bancos já aplicados ou novos (independentemente dos instrumentos de apoio por eles previstos, designadamente, garantias, recapitalização, liquidez, apoio a ativos, ou outros) serão apenas prorrogados ou aprovados por um período de seis meses, a fim de permitir novos ajustamentos, se necessário, em meados de 2012.

(5) Para facilitar a aplicação do pacote bancário e a fim de ter em conta a evolução do perfil de risco dos bancos desde o início da crise, é conveniente clarificar e atualizar as regras em determinados aspetos. As presentes Orientações estabelecem as alterações necessárias dos parâmetros que regem a compatibilidade dos auxílios estatais concedidos aos bancos no contexto da crise a partir de 1 de janeiro de 2012. Mais concretamente, estas Orientações:

- a) complementam as Orientações relativas à recapitalização, estabelecendo orientações mais pormenorizadas sobre a forma de assegurar uma remuneração adequada aos instrumentos de capital que não conferem um rendimento fixo;
- b) explicam a forma como o Órgão de Fiscalização irá realizar a avaliação proporcionada da viabilidade a longo prazo dos bancos, no contexto do pacote bancário; bem como
- c) introduzem uma metodologia revista para assegurar que as remunerações pagas pelas garantias sobre as responsabilidades dos bancos são suficientes para limitar o auxílio ao mínimo, com o objetivo de garantir que a metodologia tem em conta a diferenciação acrescida dos *spreads* (diferenciais) dos *swaps* de risco de incumprimento (CDS) dos bancos registada recentemente e o impacto do *spread* do CDS da dívida do Estado da EFTA em causa.

2. Remuneração e condições das medidas estatais de recapitalização

- (6) As Orientações relativas à recapitalização fornecem orientações gerais sobre a fixação da remuneração das injeções de capital. Essas orientações debruçam-se principalmente sobre os instrumentos de capital com rendimento fixo.
- (7) Tendo em conta as alterações de regulação e a evolução constante dos mercados, o Órgão de Fiscalização prevê que, no futuro, as injeções de capital público assumirão geralmente a forma de ações com rendimento variável. É desejável uma clarificação das regras sobre a remuneração das injeções de capital, dado que tais ações são remuneradas sob a forma de dividendos (de valor incerto) e de mais-valias, tornando difícil avaliar diretamente a remuneração *ex ante* de tais instrumentos.
- (8) Por conseguinte, o Órgão de Fiscalização avaliará a remuneração de tais injeções de capital com base no preço de emissão das ações. As injeções de capital devem ser subscritas com um desconto suficiente do preço da ação (após ajustamento em função do «efeito de diluição»⁽¹⁾) imediatamente antes do anúncio da injeção de capital, a fim de dar uma garantia razoável que o Estado auferirá uma remuneração adequada⁽²⁾.
- (9) Para os bancos cotados em bolsa, o preço de referência da ação deve ser a cotação no mercado das ações com direitos equivalentes aos das ações a emitir. Para os bancos não cotados, não existe tal preço de mercado e os Estados da EFTA devem utilizar um método de avaliação adequado baseado no mercado (incluindo uma abordagem baseada na relação preço/rendimento de grupos de bancos equivalentes ou outros métodos de avaliação geralmente aceites). As ações devem ser subscritas com um desconto adequado face a esse valor de mercado (ou baseado no mercado).
- (10) Se os Estados da EFTA subscreverem ações sem direito de voto, pode ser necessário um desconto superior, o qual deve refletir a dimensão do diferencial de preços entre as ações com e sem direito de voto, nas condições de mercado prevalecentes.
- (11) As medidas de recapitalização devem prever incentivos adequados para que os bancos possam deixar, o mais rapidamente possível, de beneficiar do apoio estatal. Em relação às ações com rendimento variável, se os incentivos para a saída forem concebidos de tal forma que limita o potencial de ganho para o Estado da EFTA, por exemplo mediante a emissão de *warrants* para os acionistas históricos, a fim de lhes permitir recomprar do Estado as novas ações emitidas a um preço que implica uma remuneração razoável para o Estado, será necessário um desconto superior para refletir a limitação do potencial de ganhos.
- (12) Em todos os casos, o montante do desconto deve refletir a dimensão da injeção de capital em relação ao capital de base, de nível 1, existente. Quanto maior for a necessidade de capital face ao capital existente, maior será o risco para o Estado, o que, por conseguinte, imporá um desconto superior.
- (13) Os instrumentos híbridos devem, em princípio, conter um «mecanismo alternativo de pagamento dos cupões» que prevê que os cupões que não podem ser pagos em dinheiro serão pagos ao Estado sob forma de ações recém-emitidas.
- (14) O Órgão de Fiscalização continuará a exigir aos Estados da EFTA a apresentação de um plano de reestruturação (ou uma atualização do plano de reestruturação existente) no prazo de seis meses a contar da data da decisão do Órgão de Fiscalização que autoriza a concessão de um auxílio de emergência para qualquer banco que beneficie de um auxílio público sob a forma de medidas de recapitalização ou de apoio a ativos depreciados. Se um banco já tiver sido objeto de um auxílio de emergência ao abrigo das regras que regem a compatibilidade dos auxílios aos bancos

(1) O «efeito de diluição» pode ser quantificado utilizando técnicas geralmente aceites no mercado [por exemplo, a cotação teórica com exclusão dos direitos de subscrição — *theoretical ex-rights price* (TERP)].

(2) Se os Estados da EFTA subscreverem a emissão de ações, deve ser paga pela instituição emissora uma comissão de tomada firme adequada.

com o artigo 61.º, n.º 3, alínea b), do Acordo EEE, independentemente de tal se ter verificado no âmbito da mesma operação de reestruturação ou não, o Órgão de Fiscalização pode exigir a apresentação de um plano de reestruturação num prazo inferior a seis meses. O Órgão de Fiscalização realizará uma avaliação proporcionada da viabilidade a longo prazo dos bancos, tendo plenamente em conta os elementos que indiquem se estes últimos podem ser viáveis a longo prazo, sem necessidade de reestruturações significativas, em especial nos casos em que a escassez de capital está essencialmente ligada a uma crise de confiança na dívida soberana, a injeção de capital público está limitada ao montante necessário para compensar as perdas resultantes da valorização pelo preço de mercado das obrigações soberanas de Partes Contratantes do Acordo EEE, incorridas por bancos que seriam viáveis em condições normais, e a análise efetuada permitir demonstrar que os bancos em questão não assumiram riscos excessivos ao adquirir títulos de dívida pública.

3. Remuneração e condições das garantias estatais

- (15) Os bancos podem beneficiar de uma garantia estatal para a emissão de novos instrumentos de dívida, com ou sem garantia, com exceção de instrumentos que possam ser considerados fundos próprios. Uma vez que a pressão sobre os bancos se concentra sobre os mercados de financiamento a prazo, as garantias estatais devem, em geral, cobrir apenas a dívida com um prazo de vencimento entre um e cinco anos (sete anos, no caso de obrigações cobertas por garantia).
- (16) Desde o início da crise, a remuneração das garantias estatais é associada ao *spread* mediano dos CDS do beneficiário durante o período compreendido entre 1 de janeiro de 2007 e 31 de agosto de 2008. Esta remuneração foi aumentada com efeitos a partir de 1 de julho de 2010, a fim de refletir melhor o perfil de risco de cada beneficiário ⁽¹⁾.
- (17) A fim de ter conta a diferenciação acrescida dos *spreads* dos CDS verificada recentemente, a fórmula de remuneração deve ser atualizada, de modo a fazer referência à mediana dos *spreads* dos CDS relativa a um período de três anos, que termina um mês antes da concessão de garantias. Dado que os aumentos dos *spreads* dos CDS nos últimos anos foram em parte devidos a fatores que não são específicos de cada banco, nomeadamente as crescentes tensões nos mercados de títulos de dívida soberana e um aumento generalizado da perceção do risco no setor bancário, a fórmula deve isolar o risco intrínseco relativo a cada banco em razão das alterações registadas nos *spreads* dos CDS do Estado da EFTA em causa, bem como no mercado no seu conjunto. Tal fórmula deve refletir igualmente o facto de as garantias sobre as obrigações cobertas exporem o garante a um risco sensivelmente inferior ao dos títulos de dívida não cobertos.
- (18) Em conformidade com os princípios mencionados no ponto 17, a fórmula de remuneração alterada apresentada no anexo estabelece as remunerações mínimas das garantias, que devem ser aplicadas sempre que as garantias estatais são concedidas numa base nacional, sem qualquer agregação de garantias entre os Estados da EFTA. O Órgão de Fiscalização aplicará esta fórmula a todas as garantias estatais a favor de responsabilidades bancárias com um prazo de vencimento de um ano ou mais, emitidas em ou após 1 de janeiro de 2012.
- (19) Quando as garantias cobrem responsabilidades que não são expressas na moeda nacional do garante, deve ser aplicável uma taxa adicional para cobrir o risco cambial assumido por este último.
- (20) Se as garantias cobrirem uma dívida com um prazo de vencimento inferior a um ano, o Órgão de Fiscalização continuará a aplicar a atual fórmula de remuneração, que é incluída a título de referência no apêndice. O Órgão de Fiscalização não autorizará as garantias sobre uma dívida com um prazo de vencimento inferior a três meses, salvo em casos excecionais em que essas garantias sejam necessárias para a estabilidade financeira. Em tais casos, o Órgão de Fiscalização avaliará a remuneração adequada, tendo em conta a necessidade de incentivos adequados à saída, o mais rapidamente possível, do regime de apoio estatal.
- (21) Se os Estados da EFTA decidirem estabelecer acordos de agregação das garantias sobre as responsabilidades bancárias, o Órgão de Fiscalização reverá as suas orientações em conformidade, a fim de assegurar, em especial, que seja atribuído aos *spreads* dos CDS dos Estados da EFTA uma ponderação suficiente que lhes permita permanecer atualizadas.
- (22) Para que o Órgão de Fiscalização possa apreciar a aplicação, na prática, da fórmula de remuneração alterada, os Estados da EFTA devem indicar, aquando da notificação de regimes de garantias novos ou da prorrogação de regimes vigentes, uma remuneração indicativa relativa a cada banco elegível para beneficiar dessas garantias, com base na aplicação da fórmula assente em dados de mercado recentes. Os Estados da EFTA devem igualmente comunicar ao Órgão de Fiscalização, no prazo de três meses a contar da data de cada emissão de obrigações garantidas, a remuneração efetiva cobrada pela garantia em relação a cada emissão destas obrigações.

⁽¹⁾ Ver documento de trabalho da Direção-Geral da Concorrência de 30.4.2010 sobre a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais aos regimes de garantias estatais que cobrem dívida bancária a emitir após 30.6.2010 (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/phase_out_bank_guarantees.pdf).

Apêndice

Garantias sobre uma dívida com um prazo de vencimento de um ano ou superior

A remuneração da garantia deve, no mínimo, corresponder à soma de:

- 1) uma remuneração de base de 40 pontos de base; bem como
- 2) uma remuneração baseada no risco igual ao produto de 40 pontos de base por uma mensuração do risco composta por i) metade do rácio entre a mediana dos *spreads* dos CDS de títulos sénior a cinco anos do beneficiário de incumprimento de títulos para o período de três anos que termina um mês antes da data de emissão da obrigação garantida e o nível mediano do índice *iTraxx Europe Senior Financials* a cinco anos relativo ao mesmo período de três anos, e por ii) metade do rácio entre a mediana dos *spreads* dos CDS de títulos sénior a cinco anos de todos os Estados da EFTA e a mediana dos *spreads* dos CDS de títulos sénior a cinco anos do Estado da EFTA que concede a garantia relativa ao mesmo período de três anos.

A fórmula para a remuneração da garantia é a seguinte:

$$\text{Remuneração} = 40bp \times (1 + (1/2 \times A/B) + (1/2 \times C/D))$$

em que A é a mediana dos *spreads* dos CDS de títulos sénior a cinco anos do beneficiário, B é o índice mediano do *iTraxx Europe Senior Financials* a cinco anos, C é a mediana dos *spreads* dos CDS de títulos sénior a 5 anos para o conjunto dos Estados da EFTA e D é a mediana dos *spread* dos CDS de títulos sénior a 5 anos do Estado da EFTA que concede a garantia.

As medianas são calculadas para um período de três anos que termina um mês antes da data de emissão da obrigação garantida.

No caso de garantias relativas a obrigações cobertas, a remuneração da garantia só pode ter em conta metade da remuneração baseada no risco, calculada em conformidade com o ponto 2).

Bancos que não dispõem de dados representativos sobre os CDS

Relativamente aos bancos que não dispõem de dados relativos aos CDS, ou que não dispõem de dados representativos sobre esse tipo de instrumento, mas que possuem uma notação de risco de crédito, deve ser deduzido um *spread* a partir da mediana dos *spreads* dos CDS a cinco anos sobre o mesmo período de amostragem para a categoria de notação do banco em causa, com base numa amostra representativa dos grandes bancos nos Estados da EFTA. A autoridade de supervisão avaliará se os dados relativos aos CDS de um banco são representativos.

Relativamente aos bancos que não dispõem de dados sobre os CDS nem de uma notação de crédito, deve ser deduzido um *spread* a partir do valor mediano dos *spreads* dos CDS a 5 anos sobre o mesmo período de amostra para a categoria de notação de risco mais baixa ⁽¹⁾, com base numa amostra representativa dos grandes bancos nos Estados da EFTA. O *spread* dos CDS assim calculado para esta categoria de bancos poderá ser adaptado com base numa avaliação pelas autoridades de supervisão.

O Órgão de Fiscalização determinará as amostras representativas dos grandes bancos nos Estados da EFTA.

Garantias sobre uma dívida com um prazo de vencimento inferior a um ano

Uma vez que os *spreads* dos CDS podem não proporcionar uma medida adequada do risco de crédito relativo a dívidas com um prazo de vencimento inferior a um ano, a remuneração da garantia para estas dívidas deve, no mínimo, ser igual à soma de:

- 1) uma remuneração de base de 50 pontos de base; bem como
- 2) uma remuneração baseada no risco igual a 20 pontos de base para os bancos com uma notação de A+ ou A, de 30 pontos de base para os bancos com uma notação de A- ou de 40 pontos de base para os bancos com uma notação inferior a A- ou sem notação.

⁽¹⁾ A categoria de notação de risco mais baixa a considerar é A, dado que não existem dados suficientes para a categoria de notação de risco BBB.