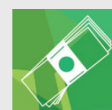


Relatório Especial

Controlo dos auxílios estatais às instituições financeiras na UE: é necessário um balanço de qualidade



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-X
Introdução	01-16
Controlo dos auxílios estatais ao abrigo do TFUE	01-02
Fiscalização jurisdicional pelos tribunais da UE	03-06
Auxílios estatais a instituições financeiras – durante e após a crise financeira mundial	07-14
Auxílios estatais a instituições financeiras – as regras relativas aos auxílios estatais	15-16
Âmbito e método da auditoria	17-20
Observações	21-70
Realização dos objetivos, avaliação dos riscos e medições	21-30
Definição de objetivos e medição do desempenho	22-25
Avaliação dos riscos	26-27
Análise e avaliação de impacto	28-30
Estruturas de gestão, quadro deontológico e recursos	31-36
Estruturas de gestão	32
Quadro deontológico	33-34
Recursos humanos e informáticos	35-36
Quadro para o controlo dos auxílios estatais e regras relativas aos auxílios estatais	37-50
Quadro processual para o controlo dos auxílios estatais	38-42
Regras relativas aos auxílios estatais	43-50
Exercício de controlo dos auxílios estatais	51-70
Observância dos processos e procedimentos internos	52-63
Decisões sobre o mérito dos auxílios estatais a instituições financeiras	64-70
Conclusões e recomendações	71-74

Glossário

Lista de siglas e acrónimos

Respostas da Comissão

Equipa de auditoria

Cronologia

Síntese

I Os auxílios estatais podem distorcer a concorrência, proporcionando aos beneficiários uma vantagem sobre os seus concorrentes. O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia apenas permite auxílios estatais se forem justificados e em situações excecionais bem definidas. A Comissão Europeia é responsável por assegurar a observância deste princípio.

II Quando eclodiu a crise financeira mundial de 2007 e 2008, as intervenções públicas foram consideradas necessárias para limitar a ameaça que os bancos colocavam à estabilidade financeira. Desde então, a UE introduziu grandes reformas no seu quadro para o setor financeiro, com vista a evitar a necessidade de futuros resgates de bancos. Contudo, subsistem casos em que os bancos recebem dinheiro dos contribuintes. A Comissão é responsável por apreciar a compatibilidade destas medidas com o mercado interno da UE, ao abrigo de regras instituídas durante a crise e alteradas, mais recentemente, em 2013.

III O objetivo da auditoria era avaliar se, durante o período auditado, a Comissão efetuou adequadamente o controlo dos auxílios estatais às instituições financeiras, com vista a assegurar que os auxílios foram excecionais e se limitaram ao mínimo necessário. O Tribunal constatou que a Comissão dispunha de recursos e instrumentos adequados para realizar o controlo dos auxílios estatais, mas nem sempre se encontrava em condições de os utilizar plenamente.

IV A auditoria do Tribunal abrangeu o período compreendido entre agosto de 2013, altura em que entraram em vigor as atuais regras da Comissão para os auxílios estatais ao setor financeiro, e o final de 2018. O Tribunal examinou partes do quadro de controlo interno (em especial a forma como a Direção-Geral da Concorrência mediu o desempenho), a estrutura organizacional, incluindo os recursos, e o quadro (jurídico) para o controlo dos auxílios estatais, incluindo as regras pertinentes neste domínio. Além disso, examinou a forma como a Comissão aplicou o controlo dos auxílios estatais, avaliando, nomeadamente, se a Comissão respeitou os seus processos e procedimentos internos.

V O Tribunal constatou que a Direção-Geral da Concorrência definiu com suficiente clareza os objetivos para o exercício do controlo dos auxílios estatais e tinha identificado os riscos associados à sua concretização. Tinham sido definidos indicadores para medir o desempenho, conforme exigido, mas estes indicadores não refletiam inteiramente o desempenho da Comissão no controlo dos auxílios estatais às instituições financeiras. Além disso, a Comissão não tinha avaliado formalmente a

eficácia da aplicação das regras de crise durante o período abrangido pela auditoria do TCE.

VI A Comissão tinha uma estrutura organizacional adequada para o controlo dos auxílios estatais às instituições financeiras, que permitiu um fluxo de informação e uma supervisão da gestão adequados. Estabeleceu um quadro deontológico robusto e a Direção-Geral da Concorrência promoveu uma forte cultura ética, incluindo o compromisso de cumprir as mais rigorosas normas profissionais. Tinha afetado recursos humanos suficientes ao controlo dos auxílios estatais às instituições financeiras e dispunha dos poderes necessários para um controlo eficiente e eficaz dos auxílios estatais. Por conseguinte, a Comissão possuía os meios para assegurar que as suas decisões se baseavam em informações corretas.

VII De um modo geral, as regras da Comissão para o controlo dos auxílios estatais ao setor financeiro estavam bem redigidas e eram claras. A Comissão tinha revisto e adaptado as comunicações pertinentes, à medida que as condições económicas melhoravam, em 2010, 2011 e 2013, mas não o voltou a fazer desde então. O Tribunal constatou que a realidade do mercado melhorou durante o período auditado e até ao surto de COVID-19 e que o quadro regulamentar se tinha alterado, mas que as regras aplicáveis em matéria de auxílios estatais não sofreram alterações desde 2013.

VIII As atividades da Comissão no tratamento dos casos cumpriram, globalmente, os processos internos. A Comissão tinha avaliado os planos de reestruturação de forma muito rigorosa, exigindo informações pormenorizadas e escrutinando-as exaustivamente. Contudo, não contestou as alegações dos Estados-Membros de que estavam reunidas, em cada caso, as condições para uma aprovação excecional de auxílios estatais. De igual modo, a Comissão aceitou medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência sem analisar os seus impactos nas decisões publicadas.

IX Consequentemente, poderá ser necessário ponderar a simplificação do controlo dos auxílios estatais ao setor financeiro realizado pela Comissão. Com base nas observações do presente relatório, o Tribunal recomenda que a Comissão:

- avalie se as regras relativas aos auxílios estatais continuam a ser adequadas e tome medidas corretivas sempre que necessário;
- reforce a conformidade com os processos internos e as melhores práticas;
- melhore a medição do desempenho.

X A presente auditoria de resultados faz parte do trabalho do TCE no âmbito da governação financeira e económica. Complementa relatórios já publicados pelo TCE em matéria de supervisão financeira e política de concorrência e pode contribuir para os debates sobre a reabilitação do setor bancário da UE. A decisão de realizar esta auditoria foi motivada pela observação de que, dez anos após a eclosão da crise financeira, o setor bancário da UE continua a beneficiar de auxílios estatais consideráveis, não obstante os esforços significativos para evitar a necessidade de resgates de bancos. O trabalho de auditoria do Tribunal foi concluído antes do surto de COVID-19, pelo que o presente relatório não tem em conta novos desenvolvimentos e alterações de políticas decorrentes da resposta à pandemia. No entanto, inclui ensinamentos que permanecem pertinentes: a) é importante assegurar que os auxílios destinados a mitigar uma crise se limitem aos danos que esta provoca e b) a utilização de regras de crise deve ser reavaliada quando a crise se atenua. As regras relativas aos auxílios estatais a bancos, que foram objeto da presente auditoria, permanecem aplicáveis, juntamente com as iniciativas que a Comissão empreendeu desde o final da auditoria, como o estabelecimento do quadro temporário.

Introdução

Controlo dos auxílios estatais ao abrigo do TFUE

01 O controlo dos auxílios estatais, que constitui uma competência exclusiva da Comissão Europeia, visa assegurar a integridade do mercado interno através da proteção da concorrência contra as distorções do mercado pelos Estados-Membros. Uma empresa que receba apoio do seu Estado adquire uma vantagem sobre os seus concorrentes. O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) proíbe globalmente os auxílios estatais, a menos que estes sejam justificados por motivos de desenvolvimento económico geral ou que sejam concedidos em situações excecionais bem definidas, por exemplo para sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro, nos termos do artigo 107º, nº 3, alínea b), do TFUE (ver [caixa 1](#)).

Caixa 1

Artigo 107º do TFUE (ex-artigo 87º do Tratado que institui a Comunidade Europeia)

1. Salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.

3. Podem ser considerados compatíveis com o mercado interno:

b) Os auxílios destinados a fomentar a realização de um projeto importante de interesse europeu comum, ou a sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro;

02 Cabe à Comissão assegurar que esta proibição seja cumprida e que as isenções sejam aplicadas de modo eficaz e uniforme em toda a UE. A Comissão dispõe de um amplo poder de apreciação no âmbito da aplicação do artigo 107º, nº 3, do TFUE¹, que pode exercer adotando orientações para definir o modo como avalia a compatibilidade de uma medida. Esta apreciação da compatibilidade deve basear-se na aplicação de princípios económicos sólidos. A este respeito, a Comunicação da Comissão de 8 de

¹ Ver processo C-290/07 P, *Comissão/Scott*, EU:C:2010:480, n.ºs 64-66.

maio de 2012, intitulada "Modernização da política da UE no domínio dos auxílios estatais", afirmou que a complexidade das regras existentes criava desafios para o controlo dos auxílios estatais e apelou à identificação e definição de princípios comuns para assegurar a coerência das orientações e a igualdade de tratamento no que concerne a medidas e setores económicos². A Comissão não tem o pleno poder de apreciar se uma medida de um Estado-Membro constitui um auxílio estatal, exceto no caso de algumas avaliações económicas complexas que a Comissão poderá ter realizado, nomeadamente a fim de determinar se o auxílio estatal confere uma vantagem ao beneficiário.

Fiscalização jurisdicional pelos tribunais da UE

03 As decisões da Comissão em matéria de auxílios estatais e os seus procedimentos para as elaborar estão sujeitas à fiscalização jurisdicional pelos tribunais da UE, nos termos descritos no TFUE e na jurisprudência destes tribunais. Caso se considere que um ato da UE viola os Tratados da União, o direito derivado adotado na sua aplicação ou os direitos fundamentais, pode requerer-se ao Tribunal de Justiça que o anule. Ao abrigo do artigo 263º, segundo parágrafo, do TFUE, um recurso de anulação pode ser apresentado por "recorrentes privilegiados", como os Estados-Membros e as instituições da UE, que não têm de demonstrar um interesse na interposição do recurso. Nos termos do artigo 263º, quarto parágrafo, do TFUE, as pessoas singulares e as empresas também podem requerer aos tribunais de justiça que anulem um ato da UE que os afeta direta e individualmente.

04 Por conseguinte, os Estados-Membros podem contestar uma decisão em matéria de auxílios estatais. Os concorrentes podem alegar que os seus direitos processuais foram violados nos casos em que considerem que a Comissão deveria ter aberto uma investigação formal. Caso pretendam contestar o mérito de uma decisão em matéria de auxílios estatais, os concorrentes apenas têm capacidade judiciária se conseguirem demonstrar que a sua posição no mercado foi substancialmente afetada, a ponto de tornar o seu caso singular. As ações interpostas por outras pessoas singulares ou empresas (incluindo detentores de ações ou obrigações objeto de recapitalização interna) não são, geralmente, admissíveis, a menos que consigam demonstrar que uma decisão em matéria de auxílios estatais os afeta direta e individualmente.

² Ver considerando 6 da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada "Modernização da política da UE no domínio dos auxílios estatais", COM(2012) 209 final.

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:PT:PDF>

05 O grau de fiscalização jurisdicional pelos tribunais da UE varia no que respeita à substância das decisões relativas a auxílios estatais. Para avaliar se uma medida constitui um "auxílio" na aceção do artigo 107º, nº 1, do TFUE, o Tribunal Geral deve realizar um exame aprofundado para determinar se uma medida se insere no âmbito de aplicação do referido artigo. Todavia, este exame é mais limitado quando as apreciações da Comissão são, por natureza, técnicas ou complexas.

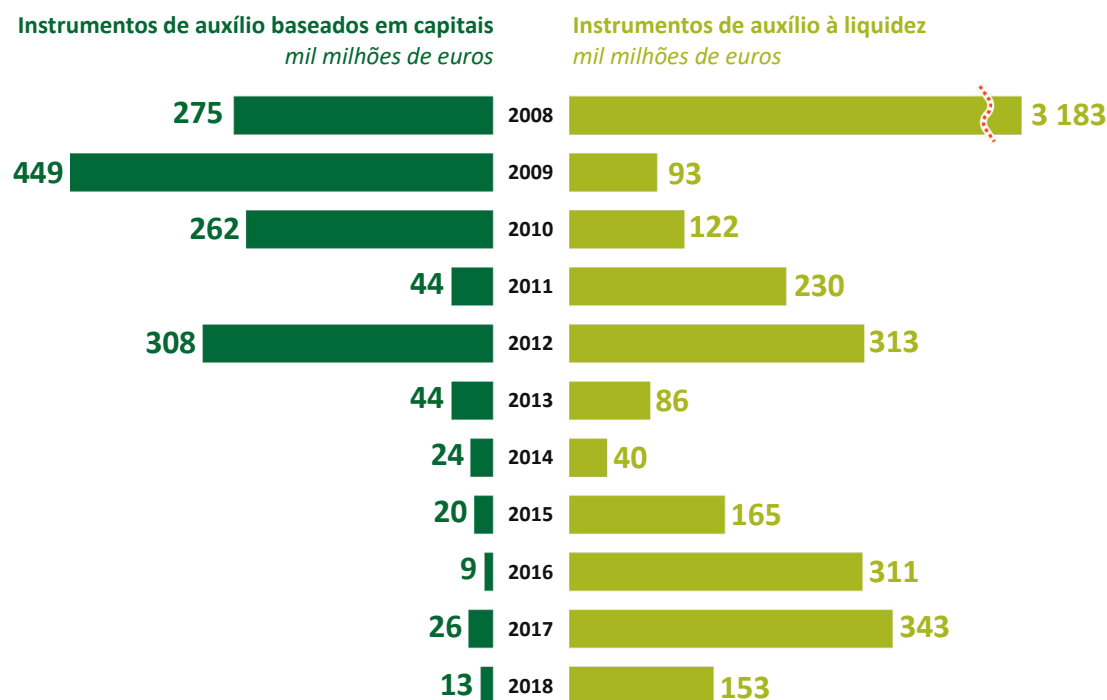
06 No que diz respeito ao exame da compatibilidade nos termos do artigo 107º, nº 3, do TFUE, em que a Comissão dispõe de um amplo poder de apreciação, a fiscalização jurisdicional visa apenas determinar se as regras processuais e as regras relacionadas com o dever de fundamentação foram cumpridas, bem como verificar a exatidão dos factos subjacentes e confirmar que não houve um erro de direito, um erro manifesto na apreciação dos factos ou um desvio de poder. Além disso, a Comissão deve atuar de forma coerente. O Tribunal de Justiça confirmou, em especial, que a fiscalização jurisdicional realizada pelos tribunais da UE sobre a avaliação da Comissão quanto à existência de uma perturbação grave da economia está sujeita apenas à verificação da ausência de erro manifesto, conforme descrito acima³.

Auxílios estatais a instituições financeiras – durante e após a crise financeira mundial

07 A crise financeira mundial de 2007 e 2008 desencadeou um aumento sem precedentes dos auxílios estatais nos anos que se seguiram. A intervenção pública foi considerada necessária para limitar a ameaça que os bancos representavam para a estabilidade financeira. Os auxílios estatais também foram considerados essenciais para fazer face às crises sistémicas dos bancos e da dívida soberana em vários países da UE. A utilização de dinheiro dos contribuintes para resgates de bancos excedeu em muito os auxílios concedidos a outros setores durante a crise financeira. O setor bancário da UE, que, segundo a Federação Bancária Europeia, representou 4% do PIB conjunto dos Estados-Membros da UE em 2017⁴, continua a ser um grande beneficiário de auxílios estatais. A *figura 1* ilustra os montantes dos auxílios estatais aprovados entre 2008 e 2018. Em geral, o montante dos auxílios estatais aprovados para o setor financeiro estabilizou.

³ Ver processos apensos C-57/00 P e C-61/00 P, n.ºs 99-100.

⁴ *Banking in Europe: EBF Facts & Figures 2018*, p. 12:
<https://www.ebf.eu/wp-content/uploads/2018/09/Banking-in-Europe-2018-EBF-Facts-and-Figures.pdf>

Figura 1 – Auxílios estatais aprovados entre 2008 e 2017

Fonte: TCE, com base no painel de avaliação da Comissão Europeia.

08 O facto de, nos últimos anos, ter diminuído a necessidade de intervenção pública no setor bancário da UE teve impacto nas atividades de controlo dos auxílios estatais realizadas pela Comissão. A diminuição dos montantes dos auxílios reflete-se no número de casos que a Comissão teve de tratar. A Comissão tomou, em média, 57,5 decisões por ano entre 2009 e 2012, tendo este número descido para oito decisões em 2016, 21 em 2017 e seis em 2018. Quando da auditoria, a Comissão previa que os auxílios diminuíssem ainda mais no futuro.

09 Em consequência da crise financeira, a UE adotou várias medidas para assegurar a estabilidade do setor financeiro. Em março de 2009, o Conselho Europeu chegou a acordo sobre a necessidade de melhorar a regulação e supervisão das instituições financeiras na UE com base no "Relatório de Larosière"⁵, nomeadamente criando um Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS) responsável pela supervisão macroprudencial (para mais pormenores, ver a [caixa 2](#)).

⁵ Relatório do Grupo de Peritos de Alto Nível sobre a Supervisão Financeira, Bruxelas, 25 de fevereiro de 2009,
https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14527_en.pdf

Caixa 2

Acompanhamento do risco sistémico no setor financeiro da UE após a crise financeira mundial

Criado em 2010, o CERS é responsável por acompanhar e avaliar riscos sistémicos com vista a limitar o risco de falência de componentes sistémicos e aumentar a resistência do sistema financeiro aos choques, atenuando assim os impactos negativos no mercado interno e na economia real.

Se o CERS detetar um risco que possa comprometer seriamente o bom funcionamento e a integridade dos mercados financeiros ou a estabilidade de todo ou de parte do sistema financeiro da União, deverá informar imediatamente o Conselho.

Sempre que o CERS considere que pode surgir uma situação de emergência, deverá contactar o Conselho e facultar-lhe uma análise da situação. O Conselho deverá então avaliar a necessidade de adotar uma decisão destinada às Autoridades Europeias de Supervisão na qual declare a existência de uma situação de emergência.

10 A reparação após a crise também motivou uma revisão do quadro microprudencial da UE, estabelecendo um quadro de gestão de crises para toda a União e promovendo métodos comuns de supervisão. A Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias (DRRB) foi adotada na primavera de 2014 para proporcionar às autoridades mecanismos abrangentes e eficazes para lidar com os bancos em situação de insolvência a nível nacional, bem como acordos de cooperação para enfrentar as insolvências de grupos bancários transfronteiriços. Até ao momento, o novo quadro foi aplicado apenas num número limitado de casos. Na sua avaliação da aplicação da DRRB e do Regulamento MUR, a Comissão identificou algumas insuficiências, principalmente na coordenação entre os intervenientes pertinentes, mas considerou que era prematuro elaborar e adotar propostas legislativas⁶.

⁶ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação e revisão da Diretiva 2014/59/UE (Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias) e do Regulamento (UE) nº 806/2014 (Regulamento Mecanismo Único de Resolução), p. 5:
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/PT/COM-2019-213-F1-PT-MAIN-PART-1.PDF>.

11 A DRRB foi introduzida com a intenção de evitar futuros resgates de bancos e proteger os contribuintes na UE⁷, não prejudicando a compatibilidade de uma medida com os Tratados da UE ao abrigo das regras da UE relativas aos auxílios estatais. Segundo a DRRB, se um banco necessita de apoio público extraordinário, está em situação ou em risco de insolvência – decisão que deve ser tomada pelas autoridades de supervisão ou de resolução, exceto nas circunstâncias específicas previstas nessa Diretiva – e tem de ser liquidado ao abrigo dos procedimentos normais de insolvência ou, em circunstâncias excecionais, ser objeto de resolução. Acresce que a DRRB estabelece condições rígidas para a utilização do apoio do Estado na resolução. Para mais pormenores, ver a [caixa 3](#).

Caixa 3

Condições para apoio extraordinário nos termos da DRRB:

Apoio dos Estados-Membros a instituições solventes – medidas cautelares (artigo 32º, nº 4, alínea d), da DRRB):

- necessário para prevenir ou remediar uma perturbação grave na economia de um Estado-Membro e preservar a estabilidade financeira;
- reservado às instituições solventes;
- cautelar e temporário;
- proporcionado para remediar as consequências da perturbação grave;
- não utilizado para compensar perdas que a instituição tenha sofrido ou seja suscetível de sofrer num futuro próximo.

Apoio a instituições em situação de insolvência – fundo de resolução e mecanismos de financiamento alternativos (artigo 44º, nº 5, e artigo 101º da DRRB):

- as perdas não podem ser transferidas para outros credores;

⁷ Comissão Europeia, Novas medidas de gestão de crises para evitar que venham a ser necessários novos resgates à banca, junho de 2012:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_12_570.
 Ver também Conselho Europeu – Bruxelas – 12-13 de dezembro de 2012 – Conclusões, ponto 11.

- o as perdas já foram absorvidas num montante total não inferior a 8% do total dos passivos, incluindo os fundos próprios;
- o o financiamento prestado pelo fundo de resolução limita-se a 5% do total dos passivos, incluindo os fundos próprios ou os meios ao dispor do fundo de resolução e o montante que pode ser cobrado através de contribuições *ex post* durante três anos.

Apoio a instituições em situação de insolvência – instrumentos públicos de estabilização financeira (artigo 56º da DRRB):

- o em último recurso, após terem sido examinados e explorados tanto quanto possível os outros instrumentos de resolução, mantendo simultaneamente a estabilidade financeira.

12 Uma outra resposta à crise financeira foi a criação da União Bancária. Esta união está ainda por concluir, mas a integração institucional foi aprofundada entre os Estados-Membros da área do euro⁸. Foram estabelecidos os dois primeiros pilares da União Bancária: o Mecanismo Único de Supervisão (MUS) e o Mecanismo Único de Resolução (MUR). O terceiro pilar, um sistema comum para proteção dos depósitos, ainda não está em vigor. Além disso, segundo a Comissão, são necessárias mais medidas para fazer face aos restantes riscos do setor bancário (em especial no âmbito dos créditos não produtivos ou das iniciativas para ajudar os bancos a diversificar o seu investimento em obrigações soberanas)⁹.

13 O clima económico na UE melhorou consideravelmente desde a crise financeira mundial e manteve-se globalmente favorável até ao surto de COVID-19. É amplamente

⁸ Para uma análise aprofundada, ver o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação e revisão da Diretiva 2014/59/UE (Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias) e do Regulamento (UE) nº 806/2014 (Regulamento Mecanismo Único de Resolução) – Introdução:

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/PT/COM-2019-213-F1-PT-MAIN-PART-1.PDF>

⁹ Comissão Europeia, Conclusão da União Bancária:

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/what-banking-union_en#completing-the-banking-union

consensual que os bancos na Europa se tornaram mais resilientes devido às medidas tomadas após a crise financeira. No entanto, a sua rendibilidade permanece baixa. A Europa tem demasiados bancos e o setor bancário europeu está mais fragmentado dentro das fronteiras nacionais do que antes da crise¹⁰. Subsistem alguns problemas de legado em alguns países. Registaram-se progressos na resolução de créditos não produtivos, mas o nível atual dos mesmos na União ainda é superior ao de outros importantes países desenvolvidos¹¹. Acresce que os créditos não produtivos poderão aumentar novamente se não for possível atenuar os impactos do surto de COVID-19 na economia.

14 É importante notar que o papel da Comissão enquanto entidade de controlo dos auxílios estatais não pode ser visto separadamente do setor financeiro. A Comissão é apenas um elo importante numa cadeia, que também inclui os Estados-Membros que decidem apoiar um banco, os gestores dos bancos, os auditores externos, os supervisores bancários e as autoridades de resolução, todos com um papel a desempenhar. Pode acontecer que o controlo dos auxílios estatais assuma um papel de destaque se o sistema recentemente estabelecido não funcionar conforme

¹⁰ Ver, por exemplo, Mario Draghi, prefácio do Relatório Anual do BCE sobre as atividades de supervisão de 2018:
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annual-report/html/ssm.ar.2018~927cb99de4.pt.html#toc1>

O relatório sobre o Fórum Financeiro Eurofi de 2019 apresenta uma descrição detalhada das opiniões expressas por representantes dos setores público e privado sobre os mais recentes desenvolvimentos regulamentares no setor financeiro e formas de melhorar o funcionamento do mercado financeiro da UE: <http://helsinki2019.eurofi.net>

¹¹ O montante (658 mil milhões de euros) e o rácio (3,2%) dos créditos não produtivos tinham atingido o nível mais baixo no quarto trimestre de 2018, enquanto a dispersão entre países da UE/EEE se mantinha elevada (0,45% a 41,2%). Ver o painel de riscos da EBA, quarto trimestre de 2018:
<https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2666948/5836f313-b390-4f24-99bf-815fc036a7ce/EBA%20Dashboard%20-%20Q4%202018.pdf>

pretendido. Em relatórios especiais publicados em 2017¹² e em janeiro de 2018¹³, o TCE identificou insuficiências ao nível dos preparativos respeitantes às resoluções (CUR) e algumas falhas de conceção e indícios de uma execução ineficaz do quadro de gestão de crises (BCE). Além disso, subsistem receios de que o setor bancário possa não estar preparado para as novas regras, que são mais rigorosas. Por conseguinte, o papel da Comissão continua a ser simultaneamente crucial e difícil.

Auxílios estatais a instituições financeiras – as regras relativas aos auxílios estatais

15 O mandato da Comissão, no âmbito da aplicação dos artigos 107º e 108º do TFUE, consiste em preservar a concorrência no mercado interno e manter condições de concorrência equitativas na UE. Durante a crise financeira, o quadro dos auxílios estatais foi adaptado de modo a centrar-se na estabilidade financeira enquanto objetivo abrangente para o setor bancário, procurando, simultaneamente, limitar os auxílios e as distorções da concorrência entre bancos e entre Estados-Membros ao mínimo necessário. Este último aspeto é essencial para garantir que os auxílios estatais não anulem as condições de concorrência equitativas entre os beneficiários de auxílios e os seus concorrentes e empresas mais saudáveis, limitando também o montante de dinheiro dos contribuintes aplicado em instituições financeiras insolventes¹⁴. A Comissão estabeleceu regras específicas em matéria de auxílios estatais para a aplicação do artigo 107º, nº 3, no que respeita ao auxílio a instituições financeiras durante a crise, doravante designadas "regras de crise", que foram alteradas em 2010, 2011 e 2013 (ver [caixa 4](#)). A comunicação sobre o setor bancário de 2013 revogou a sua antecessora, de 2008, e reviu certos aspetos da comunicação sobre os ativos depreciados e da comunicação sobre a reestruturação¹⁵.

¹² Relatório Especial 23/2017, "Conselho Único de Resolução: começou a complexa construção da União Bancária, mas há ainda muito a fazer".

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_23/SR_SRB-BU_PT.pdf

¹³ Relatório Especial 02/2018, "A eficácia operacional da gestão de crises bancárias pelo BCE":

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_02/SR_SSM2_PT.pdf

¹⁴ Sítio Internet da Comissão: a política de concorrência e a recuperação económica, o combate à crise financeira e os auxílios estatais:

https://ec.europa.eu/competition/recovery/financial_sector.html (última atualização: 16.4.2012).

¹⁵ Ver a secção 7 da comunicação sobre o setor bancário de 2013.

Caixa 4

Comunicações da Comissão destinadas às instituições financeiras

Comunicação da Comissão – Aplicação das regras relativas aos auxílios estatais às medidas adotadas em relação às instituições financeiras no contexto da atual crise financeira global, 13 de outubro de 2008 (ver [IP/08/1495](#))

Comunicação da Comissão – A recapitalização das instituições financeiras na atual crise financeira: limitação do auxílio ao mínimo necessário e salvaguardas contra distorções indevidas da concorrência, 5 de dezembro de 2008 (ver [IP/08/1901](#))

Comunicação da Comissão relativa ao tratamento dos ativos depreciados no setor bancário da Comunidade, 25 de fevereiro de 2009 (ver [IP/09/322](#))

Comunicação da Comissão – Quadro comunitário temporário relativo às medidas de auxílio estatal destinadas a apoiar o acesso ao financiamento durante a atual crise financeira e económica, adotada em 17 de dezembro de 2008 (ver [IP/08/1993](#)), com a redação que lhe foi dada em 25 de fevereiro de 2009

Comunicação da Comissão sobre o regresso à viabilidade e avaliação, em conformidade com as regras em matéria de auxílios estatais, das medidas de reestruturação tomadas no sector financeiro no contexto da atual crise, 23 de julho de 2009 (ver [IP/09/1180](#))

Comunicação da Comissão 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 (ver [IP/10/1636](#))

Comunicação da Comissão 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 (ver [IP/11/1488](#))

Comunicação da Comissão sobre a aplicação, a partir de 1 de agosto de 2013, das regras em matéria de auxílios estatais às medidas de apoio aos bancos no contexto da crise financeira (ver [IP/13/672](#))

16 Em 19 de março de 2020, a Comissão adotou um quadro temporário para permitir que os Estados-Membros prestem um apoio suplementar à economia durante o surto de COVID-19¹⁶. No que diz respeito aos bancos, a comunicação afirma que os auxílios a instituições não bancárias não serão considerados auxílios (indiretos) a bancos e que as medidas para apoiar os bancos em caso de prejuízos diretos sofridos devido ao surto de COVID-19 seriam consideradas medidas abrangidas pelo artigo 107º, nº 2, alínea b), do TFUE e não seriam avaliadas ao abrigo das regras existentes. Quaisquer medidas que não estejam abrangidas pela comunicação e pelo artigo 107º, nº 2, alínea b), do TFUE devem ser comunicadas à Comissão e avaliadas à luz das regras em matéria de auxílios estatais aplicáveis ao setor bancário. Por conseguinte, as regras em matéria de auxílios estatais que foram objeto da presente auditoria permanecem aplicáveis.

¹⁶ Comunicação da Comissão – Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19 (2020/C 91 I/01): [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52020XC0320\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52020XC0320(03))

Âmbito e método da auditoria

17 O Tribunal realizou anteriormente auditorias sobre a política de concorrência, incluindo o controlo dos auxílios estatais, mas nunca realizou uma auditoria de resultados especificamente sobre a aplicação da política de concorrência da UE no domínio dos auxílios estatais a instituições financeiras. O TCE decidiu realizar a presente auditoria atendendo ao novo quadro regulamentar para o setor bancário da UE e à evolução do mercado.

18 A auditoria centrou-se no período compreendido entre agosto de 2013 e o final de 2018. O Tribunal avaliou se a Comissão geriu adequadamente o controlo dos auxílios estatais às instituições financeiras, com vista a assegurar que os auxílios foram excecionais e se limitaram ao mínimo necessário. Centrando-se na Direção-Geral da Concorrência (DG COMP), o Tribunal formulou as seguintes questões:

- o A Comissão dispunha de recursos e instrumentos adequados para realizar o controlo dos auxílios estatais?
- o A Comissão aplicou o controlo dos auxílios estatais de forma a assegurar que os auxílios são excecionais e se limitam ao mínimo necessário?

19 No que diz respeito à realização dos objetivos, o Tribunal avaliou a definição de objetivos pela DG COMP, a sua avaliação dos riscos, a adequação do quadro de medição do desempenho e se a DG COMP efetuou ou não avaliações *ex post* e avaliações de impacto. Analisou a estrutura organizacional da DG COMP (incluindo os controlos internos e a adequação dos recursos mobilizados) e o seu quadro deontológico. Além disso, o Tribunal analisou se a Comissão tinha os poderes jurídicos necessários e se o quadro processual e os processos internos facilitavam práticas eficientes e transparentes. Examinou, igualmente, se as regras relativas aos auxílios estatais a bancos se baseavam em avaliações *ex ante*, se as regras em vigor eram adequadas e se essas regras refletiam as condições de mercado e regulamentares.

A fim de avaliar se a Comissão fora eficaz no exercício do controlo dos auxílios estatais, o Tribunal examinou todo o procedimento em matéria de auxílios estatais e verificou

se os processos e procedimentos da Comissão asseguravam a solidez das suas decisões¹⁷.

20 O controlo dos auxílios estatais *ex ante* por uma autoridade pública é uma característica única da UE. Por conseguinte, o Tribunal utilizou documentos da UE para deduzir normas para a sua auditoria. Recolheu provas de auditoria examinando documentos fornecidos pela DG COMP e entrevistando membros do seu pessoal e recorreu a um grupo de peritos para debater os principais resultados do seu trabalho.

¹⁷ Uma auditoria de resultados é um exame independente, objetivo e fiável para determinar se as empresas, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações estão a funcionar em conformidade com os princípios da economia, eficiência e eficácia e se existe margem para melhorias (ISSAI 300). O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) interpreta a legislação europeia de forma a garantir que é aplicada da mesma forma em todos os países da UE e delibera sobre litígios jurídicos entre governos nacionais e instituições europeias. Os particulares, as empresas e as organizações podem também, em determinadas circunstâncias, recorrer ao Tribunal se considerarem que os seus direitos foram infringidos por uma instituição europeia.

Observações

Realização dos objetivos, avaliação dos riscos e medições

21 O quadro de controlo interno da Comissão exige a definição de objetivos, a avaliação dos riscos relacionados com esses objetivos e a medição do desempenho. As avaliações de impacto e a avaliação da legislação e das atividades que não envolvem despesas, salvo se isentas, devem ser realizadas em conformidade com os princípios fundamentais das orientações para legislar melhor da Comissão, a fim de avaliar o desempenho das intervenções da UE e analisar opções e impactos conexos em novas iniciativas.

Definição de objetivos e medição do desempenho

22 A DG COMP definiu objetivos com clareza suficiente para identificar e avaliar riscos conexos em conformidade com o quadro de controlo interno da Comissão¹⁸. É necessário definir objetivos atualizados e declarações de missão em todos os níveis e para as atividades mais significativas, incluindo para as tarefas e objetivos atribuídos a membros específicos do pessoal. As declarações de missão devem estar alinhadas com as responsabilidades da Comissão ao abrigo dos Tratados e os seus objetivos estratégicos. Conforme exigido, a DG COMP definiu no seu plano estratégico para 2016-2020 objetivos suficientemente claros para identificar riscos à concretização dos mesmos, especificando e atualizando estes objetivos nos seus planos de gestão (anuais).

23 A DG COMP estabeleceu indicadores de resultados e de realizações conforme exigido. No entanto, os indicadores utilizados não medem os efeitos das atividades da DG COMP, em parte devido a fatores fora do controlo desta DG. O objetivo dos indicadores de desempenho relativos aos objetivos é permitir o acompanhamento dos progressos alcançados no sentido da sua realização¹⁹. A DG COMP comunicou informações sobre a realização dos seus objetivos nos Relatórios Anuais de Atividades.

¹⁸ Princípio 6 da comunicação à Comissão do Comissário Oettinger sobre a revisão do quadro de controlo interno:
https://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/C_2017_2373_Revision_ICF_en.pdf

¹⁹ Princípio 6 do quadro de controlo interno – acompanhamento.

A **caixa 5** inclui os indicadores referidos no presente ponto para cada objetivo pertinente.

Caixa 5

Objetivos e indicadores pertinentes (dos planos anuais de gestão da DG COMP²⁰)

Objetivo específico 7: auxílios mais orientados e promotores do crescimento (utilizado entre 2013 e 2015).

- **Indicador de resultados 2:** nível global dos auxílios de resposta à crise do setor financeiro efetivamente utilizados pelos Estados-Membros, em percentagem do PIB da UE-28 em 2013.

Objetivo específico 9: estabilidade e promoção da concorrência no setor bancário (introduzido em 2016).

- **Indicador de resultados 1 (2016):** por cada teste de esforço realizado pelo MUS ou pela EBA, calcular o rácio entre a) os auxílios estatais e auxílios do Fundo na amostra para abranger insuficiências identificadas no teste de esforço e b) o défice de capital identificado pelo teste de esforço na respetiva data de observação.
- **Indicador de resultados 2 (2016):** rácio entre a) auxílios estatais a todos os bancos na UE sob a forma de instrumentos de capital **relevantes** e b) capital fixo total e reservas para todos os bancos na UE.
- **Indicador de realizações (desde 2017): adoção de decisões da Comissão.**

Objetivo específico 12: os instrumentos legislativos da UE em matéria de concorrência estão alinhados com as realidades do mercado e o pensamento económico e jurídico contemporâneos.

- **Indicador de resultados:** consulta das partes interessadas sobre as novas regras (Eurobarómetro, 2014).

24 Contudo, os indicadores de resultados utilizados refletem fatores externos e não têm uma relação causal clara com as atividades da Comissão em matéria de controlo

²⁰ Ver os planos anuais de gestão da DG COMP de 2013 a 2018.

dos auxílios estatais. Por exemplo, no caso do objetivo "auxílios mais orientados e promotores do crescimento", o indicador de resultados utilizado, "auxílios em percentagem do PIB"²¹, reflete o facto de ter havido menor necessidade de auxílios e de o PIB ter aumentado nos anos anteriores. Os indicadores de resultados utilizados para medir a realização, pela Comissão, do objetivo "estabilidade e promoção da concorrência no setor bancário" refletem a maior resiliência dos bancos em geral, devido também à utilização de dinheiro dos contribuintes e não necessariamente às atividades da Comissão²². Além disso, o indicador para o objetivo de manter o direito da concorrência da UE sintonizado com as realidades do mercado mostrou o nível de satisfação das partes interessadas com o seu envolvimento nas consultas²³, mas não indica se as regras estavam alinhadas com as realidades do mercado.

25 Os indicadores de desempenho da Comissão não mediram o êxito das reestruturações nem o impacto das suas decisões relativas aos auxílios estatais nos mercados bancários da UE. A Comissão não tinha definido indicadores de desempenho que demonstrassem o êxito das reestruturações, apesar de este ser um fator crucial devido ao número de casos em que os bancos se viriam a revelar não viáveis²⁴. Tampouco havia indicadores para medir o impacto dos auxílios estatais

²¹ Ver, por exemplo, os planos anuais de gestão da DG COMP de 2013 a 2015.

²² Ver o plano anual de gestão da DG COMP de 2016, objetivo específico 9:
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comp_mp_2016_en.pdf

²³ Ver o estudo qualitativo Eurobarómetro Standard "DG Competition – Stakeholder Survey", 2014, relatório completo, p. 27: registou-se, globalmente, um nível elevado de satisfação com a consulta da DG Concorrência sobre as novas regras, embora alguns participantes tenham considerado que as suas opiniões nem sempre foram tidas em conta:
http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/surveys_en.html

²⁴ A finalidade do requisito da Comissão relativo à apresentação de planos de reestruturação e da sua avaliação *ex ante* é garantir que a viabilidade pode ser restabelecida num prazo razoável e numa base sólida e duradoura (ponto 8 da comunicação sobre o setor bancário de 2013). Contudo, vários bancos beneficiários incluídos na amostra do Tribunal precisaram de intervenções públicas adicionais, sob a forma de liquidez ou capital próprio adicionais, depois de terem sido considerados viáveis pela Comissão. Um banco, após duas recapitalizações consecutivas, necessitou de um auxílio adicional para a sua liquidação (no terceiro dos cinco anos do período de reestruturação). A persistência de níveis elevados de créditos não produtivos e a exposição ao risco soberano constituem outros motivos para duvidar do êxito das reestruturações.

aprovados pela Comissão na integridade do mercado interno, em geral, e nas atividades transfronteiriças dos bancos da UE, em particular.

Avaliação dos riscos

26 A DG COMP identificou riscos para a realização dos seus objetivos e determinou a forma como tais riscos deviam ser geridos. O quadro de controlo interno da Comissão também exige a avaliação e a gestão dos riscos²⁵. O processo de avaliação dos riscos da DG COMP baseou-se no processo de avaliação dos riscos da Comissão e manteve a coerência com este processo. A DG COMP tinha identificado e avaliado os riscos num exercício da base para o topo que envolveu as unidades operacionais encarregadas da aplicação da política de concorrência, as unidades de coordenação e outras unidades horizontais.

27 No entanto, a avaliação de riscos da DG COMP não continha riscos para a consecução dos objetivos pertinentes para o controlo dos auxílios ao setor financeiro, nem o risco de as suas regras deixarem de acompanhar as realidades do mercado. A avaliação de riscos da DG COMP não abrangia potenciais riscos para a consecução dos objetivos definidos especificamente para o controlo dos auxílios estatais ao setor financeiro. Além disso, manter as regras relativas aos auxílios estatais alinhadas com as realidades do mercado é fundamental para assegurar uma aplicação efetiva do direito da UE em matéria de concorrência²⁶. Na opinião do TCE, este aspeto é particularmente pertinente para as regras destinadas a enfrentar as circunstâncias excecionais desencadeadas pela crise financeira mundial²⁷. No entanto, a Comissão não categorizou o risco de as regras de crise deixarem de refletir as realidades do mercado enquanto "risco essencial" para uma aplicação efetiva da proibição de auxílios estatais.

²⁵ Princípio 7 do quadro de controlo interno.

²⁶ Plano estratégico da DG COMP para 2016-2020, p. 39.

²⁷ A comunicação sobre o setor bancário de 2008 salientou que o recurso ao artigo 107º, nº 3, alínea b), do Tratado apenas é possível nestas circunstâncias verdadeiramente excecionais (ver ponto 44).

Análise e avaliação de impacto

28 As orientações para legislar melhor da Comissão preveem um processo de análise de impacto para apoiar a elaboração de políticas através da recolha e análise de provas. Segundo estas orientações, a elaboração de políticas deve ser apoiada por análises e avaliações de impacto. Ambas examinam a forma como um problema é, ou deve ser, abordado para alcançar os objetivos pretendidos²⁸. A Comissão utiliza as avaliações para determinar se as políticas ou a legislação da UE continuam a ser justificadas, precisam de alterações ou devem simplesmente ser suprimidas. Os princípios para legislar melhor também salientam que uma execução adequada das políticas implica igualmente o acompanhamento da sua aplicação no terreno. Neste caso, o objetivo é assegurar que alcancem os resultados pretendidos e que, se isso não acontecer ou houver consequências indesejadas, seja possível tomar medidas corretivas.

29 Um documento de trabalho dos serviços da Comissão²⁹ e um estudo externo encomendado pelo Parlamento Europeu³⁰ avaliaram se as regras de crise tinham alcançado os seus objetivos em 2011. Os serviços da DG COMP concluíram que os auxílios estatais concedidos e o controlo dos auxílios estatais pela Comissão tinham contribuído para preservar o mercado interno durante a crise. Os autores constataram que tinham ocorrido distorções da concorrência, de várias formas, mas concluíram que:

- o a Comissão tinha utilizado eficazmente uma ferramenta de coordenação que permitia um tratamento coerente de todos os Estados-Membros e todos os bancos;

²⁸ Orientações para legislar melhor, secção 3.3, p. 8.

²⁹ Documento de trabalho dos serviços da Comissão: "*The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis*", Bruxelas, 5.10.2011 SEC(2011) 1126 final:
https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/working_paper_en.pdf

³⁰ Parlamento Europeu, Direção-Geral das Políticas Internas, Departamento C: Estudo de Política Económica e Científica, Assuntos Económicos e Monetários – "*State Aid Crisis Rules for the Financial Sector and the Real Economy*"
<https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110714ATT24010/20110714ATT24010EN.pdf> (estudo do PE).

- o as obrigações de reestruturação abrangentes tinham sido o meio mais eficiente para a Comissão conseguir minimizar os riscos de distorções da concorrência.

O estudo do PE concluiu que, até 2011, uma parte substancial das medidas de combate à crise financeira estava fora do âmbito das regras relativas aos auxílios estatais e que o efeito dos auxílios estatais era difícil de desagregar do efeito de outros fatores. Os autores concluíram que:

- o a Comissão não tinha conseguido manter uma abordagem coerente entre países e empresas;
- o a divergência entre as práticas dos Estados-Membros tinha enfraquecido o funcionamento do mercado interno, apesar dos esforços da Comissão³¹.

Além disso, o estudo levantou questões sobre a falta de transparência e sublinhou a necessidade de as decisões da Comissão serem publicadas mais velozmente³².

30 Não houve uma avaliação formal das regras de crise atuais. Embora a Comissão tenha consultado os Estados-Membros e outras partes interessadas antes da revisão de 2013, não avaliou formalmente a eficácia das regras de crise. A versão atual da comunicação sobre o setor bancário foi publicada em agosto de 2013, após consultas aos Estados-Membros e diálogos com o Comité Económico e Financeiro, incluindo os bancos centrais. A Comissão também efetuou algumas alterações noutras regras de crise, que permaneciam em vigor quando da auditoria do TCE. Desde então, a Comissão não tinha avaliado formalmente a realização dos seus objetivos nem o valor acrescentado europeu das suas regras de crise, a fim de as alterar ou suspender³³. Tampouco tinha avaliado formalmente o impacto destas regras e a sua aplicação à concorrência nos mercados bancários da UE.

³¹ Estudo do PE, capítulo 2.4.2, relativo à manutenção de uma abordagem coerente entre países e empresas, e capítulo 2.5, que contém as principais conclusões.

³² Estudo do PE, p. 39.

³³ O único documento disponível que aborda os impactos dos auxílios estatais aprovados pela Comissão é o "*Competition State aid brief – State aid to European banks: returning to viability*". Este documento, que apenas apresenta a opinião dos autores e não a da Comissão, procura demonstrar que os planos de reestruturação aprovados pela Comissão ao abrigo das regras relativas aos auxílios estatais ajudaram a salvar muitos bancos europeus e a torná-los novamente viáveis.

Estruturas de gestão, quadro deontológico e recursos

31 O quadro de controlo interno da Comissão requer a criação de estruturas de gestão abrangentes. As estruturas de gestão devem permitir uma supervisão interna eficaz de todas as atividades conexas e apoiar a consecução dos seus objetivos. Devem delegar responsabilidades adequadas, bem como conceber e aplicar corretamente linhas hierárquicas que permitam o exercício da autoridade, o cumprimento das responsabilidades e o fluxo de informação³⁴. A Comissão deve igualmente dispor de uma força de trabalho competente e mobilizar os seus recursos de forma eficaz para apoiar a realização das suas prioridades e da sua atividade principal³⁵.

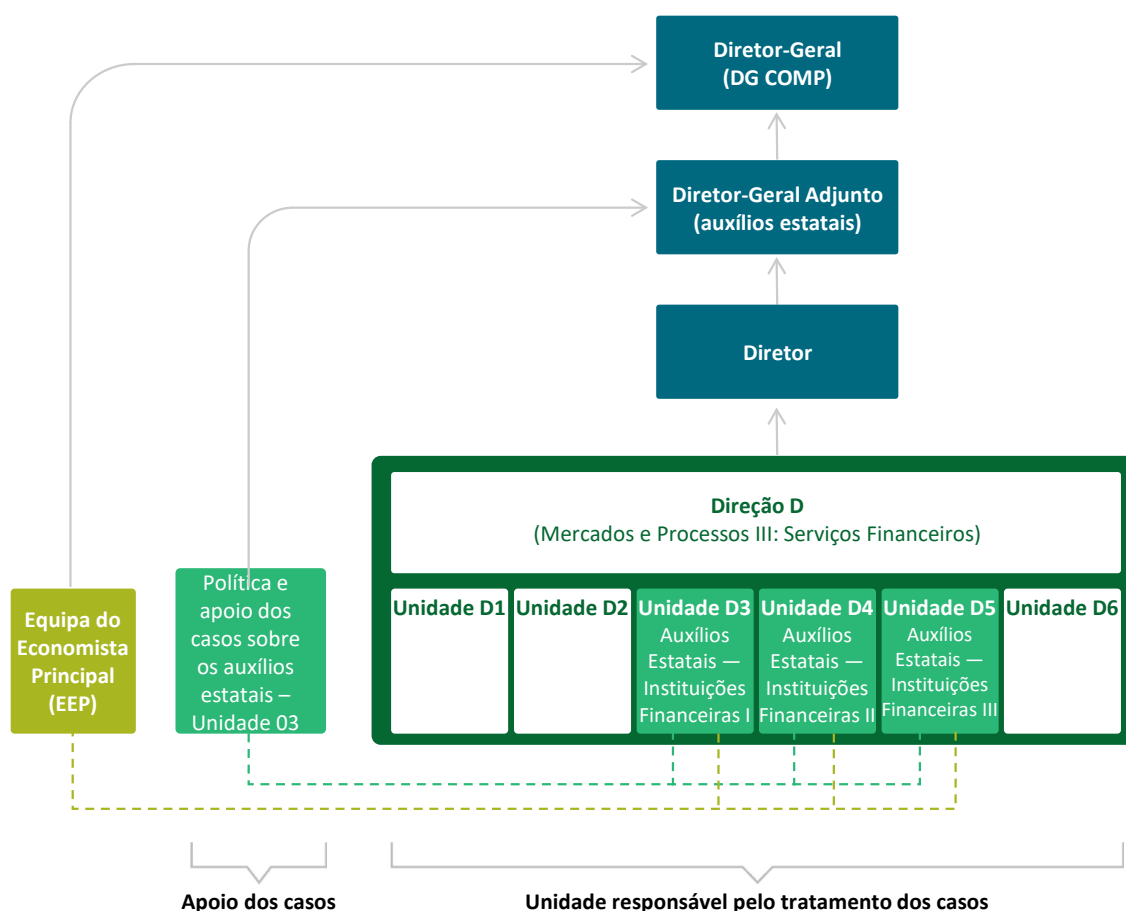
Estruturas de gestão

32 Uma estrutura de matriz com linhas hierárquicas adequadas permitiu um bom fluxo de informação e uma supervisão interna adequada pela direção de topo. A DG COMP criou uma estrutura de matriz baseada em instrumentos e setores destinada a promover o conhecimento sobre estes últimos, enquanto três unidades específicas foram incumbidas de tratar os casos de auxílios estatais a instituições financeiras. Uma unidade de coordenação prestou apoio em questões substantivas e processuais, tendo a equipa do Economista Principal sido envolvida no processo, mas não existia documentação sobre os seus contributos em termos de análise económica pormenorizada das distorções da concorrência daí resultantes ou da existência de falhas do mercado em casos específicos. A [figura 2](#) ilustra as estruturas organizacionais responsáveis pelo controlo dos auxílios estatais a instituições financeiras.

³⁴ Princípio 3 do quadro de controlo interno.

³⁵ PGA da DG COMP de 2018, objetivo 2.

Figura 2 – Estrutura organizacional para o controlo dos auxílios estatais ao setor financeiro



Fonte: TCE, com base no organograma da DG COMP.

Quadro deontológico

33 A DG COMP promoveu uma forte cultura ética, centrada na prevenção. Em consonância com a política da Comissão de promover uma cultura ética institucional, a DG COMP concentrou-se na prevenção através da educação e formação. Os membros do pessoal têm de apresentar uma declaração anual na qual afirmam que irão cumprir as regras de ética. Os responsáveis pelos casos assinam um formulário de conflitos de interesses relativo a cada caso em que estiveram envolvidos. Os potenciais conflitos são avaliados caso a caso.

34 O quadro deontológico da DG COMP remete para as obrigações gerais dos funcionários da UE e salienta que a difusão e o abuso de informação privilegiada são infrações penais. Ao contrário do pessoal de outros serviços da Comissão, os funcionários da DG COMP, bem como quaisquer outros funcionários da Comissão envolvidos em casos relativos a auxílios estatais, podem ter acesso a informações de mercado sensíveis sobre operadores de mercado específicos. Além disso, as suas

decisões relativas a auxílios estatais têm um impacto significativo nos mercados financeiros, em especial nos preços das ações e das obrigações dos beneficiários. No entanto, a DG COMP não tinha em vigor mecanismos de acompanhamento ou de outro tipo para verificar se o pessoal cumpria as regras quando efetuava transações financeiras.

Recursos humanos e informáticos

35 A Comissão afetou recursos humanos suficientes, mas atrair e manter os talentos necessários tornou-se mais difícil. Globalmente, o pessoal possuía formação académica e conhecimentos especializados sólidos, assim como experiência profissional pertinente. A disponibilidade de formação em contexto laboral bem concebida e de um programa de mentoria, bem como de uma ferramenta Intranet de partilha de conhecimentos, permitiu que os novos funcionários se familiarizassem com as suas tarefas e que os responsáveis com mais experiência mantivessem o seu conhecimento atualizado. A Direção D sofrera uma vaga de saídas em 2015 e 2016 e, recentemente, tinham saído vários funcionários com uma grande experiência³⁶. A DG COMP teve dificuldade em encontrar candidatos adequados, mas tomou medidas atenuantes. De um modo geral, a Comissão estava bem preparada para tratar um número de casos que diminuía bastante durante o período auditado.

36 A Comissão tenciona introduzir novos sistemas informáticos para ajudar os diretores e os funcionários a realizar, documentar e acompanhar o seu trabalho de forma mais eficiente. Os sistemas informáticos da Comissão devem contribuir para uma gestão segura, eficiente e integrada dos casos de concorrência e prestar um apoio essencial às operações diárias da Comissão. A DG COMP não possuía um sistema único para recolher e armazenar automaticamente todos os documentos relacionados com um caso, utilizando, em vez disso, várias aplicações. No entanto, decidira coordenar o desenvolvimento de um novo sistema comum de gestão de casos para substituir os sistemas antigos de gestão de casos e documentos, com o objetivo de modernizar os seus sistemas informáticos e fazer face ao risco de não conseguir manter a sua capacidade em matéria de execução devido a um desempenho insuficiente do atual sistema informático³⁷.

³⁶ Plano de gestão de casos, abril e novembro de 2018, p. 23.

³⁷ Quadro de registo de riscos: risco corrigível número 22.

Quadro para o controlo dos auxílios estatais e regras relativas aos auxílios estatais

37 Dispor de poderes e instrumentos processuais adequados é essencial para um controlo eficiente e eficaz dos auxílios estatais. As regras relativas aos auxílios estatais devem ser bem redigidas, de modo a refletirem adequadamente os objetivos do Tratado e a promoverem uma interpretação restritiva da exceção à regra que proíbe os auxílios estatais. Neste sentido, é igualmente crucial que reflitam as realidades do mercado (incluindo alterações importantes no quadro regulamentar) respeitantes a um determinado período de tempo.

Quadro processual para o controlo dos auxílios estatais

38 A Comissão dispõe dos poderes necessários para um controlo eficiente e eficaz dos auxílios estatais. Nos termos do artigo 108º, nº 3, do TFUE, os Estados-Membros têm de informar a Comissão das medidas projetadas e não as podem pôr em execução antes da aprovação da Comissão. O princípio da cooperação leal implica que a UE e os Estados-Membros se apoiem mutuamente. Além disso, os Estados-Membros devem tomar todas as medidas adequadas para garantir a execução das suas obrigações decorrentes dos Tratados e facilitar à UE o cumprimento da sua missão e o cumprimento dos seus objetivos³⁸.

39 O Regulamento Processual proporciona um quadro adequado para o exercício dos poderes da Comissão. O Regulamento Processual e os atos que o precederam estabelecem regras para os procedimentos relativos a auxílios estatais. Os Estados-Membros devem notificar a tempo a Comissão de todos os projetos de concessão de auxílio, fornecendo, na notificação, todas as informações necessárias para que a Comissão possa tomar uma decisão³⁹. A Comissão deve proceder à análise

³⁸ Artigo 4º, nº 3, do Tratado da União Europeia (TUE).

³⁹ Artigo 2º do Regulamento Processual.

de uma notificação assim que a receber. Após uma análise preliminar, no prazo de dois meses após a receção de uma notificação completa⁴⁰, a Comissão:

- quando considerar que a medida notificada não constitui um auxílio, deverá tomar uma decisão nesse sentido;
- quando não tiver dúvidas quanto à compatibilidade da medida com o mercado interno, deverá decidir que a medida é compatível ("decisão de não levantar objeções")⁴¹;
- quando tiver dúvidas quanto à compatibilidade da medida com o mercado interno, deverá decidir dar início a um procedimento nos termos do artigo 108º, nº 2, do TFUE ("decisão de início de um procedimento formal de investigação")⁴².

Quando a Comissão não tomar uma destas decisões, considerar-se-á que o auxílio foi autorizado⁴³.

40 Em especial, a Comissão dispõe de poderes legais para assegurar que as suas decisões se baseiam em informações completas e corretas. Os pedidos de informações ao abrigo do Regulamento Processual visam proporcionar à Comissão as informações necessárias para efetuar uma avaliação. Nos termos do artigo 5º do Regulamento Processual, a Comissão pode pedir informações ao Estado-Membro notificante em qualquer fase do procedimento. Quando a Comissão dá início a um procedimento formal de investigação ao abrigo do artigo 4º, nº 4, do Regulamento Processual, as partes interessadas podem apresentar observações e a Comissão pode pedir informações sobre o mercado a outras fontes, em determinadas condições⁴⁴. Além disso, o artigo 11º do Regulamento Processual atribui à Comissão o poder de

⁴⁰ Nos termos do artigo 4º, nº 5, do Regulamento Processual, a "notificação considerar-se-á completa se, no prazo de dois meses a contar da sua receção ou da receção da qualquer informação adicional, a Comissão não solicitar mais nenhuma informação. O prazo pode ser alargado com o acordo da Comissão e do Estado-Membro em causa. Se for caso disso, a Comissão poderá fixar prazos mais curtos."

⁴¹ Artigo 4º do Regulamento Processual.

⁴² Artigo 4º, nº 4, do Regulamento Processual.

⁴³ Artigo 4º, nº 6, do Regulamento Processual (também conhecido como "procedimento Lorenz").

⁴⁴ Ver o artigo 7º do Regulamento Processual.

revogar uma decisão que tenha utilizado como fator determinante informações incorretas prestadas pelo Estado-Membro notificante.

41 Além dos procedimentos e poderes formais estabelecidos no Regulamento Processual, a Comissão desenvolveu procedimentos de cooperação voluntária, nomeadamente os "contactos de pré-notificação", que são descritos num Código de Boas Práticas. O Código de Boas Práticas para a condução dos procedimentos de controlo dos auxílios estatais ("Código de Boas Práticas")⁴⁵ foi atualizado em 2018⁴⁶, após consultas aos Estados-Membros e a outras partes interessadas. Segundo a Comissão, a fase de pré-notificação oferece a possibilidade de debater o âmbito da informação a apresentar e fornecer orientações a um Estado-Membro, a fim de assegurar que uma notificação esteja completa. A revisão de 2018 do Código de Boas Práticas reconheceu que os contactos de pré-notificação podem incluir, como boa prática, a discussão dos aspetos jurídicos e económicos de uma medida, de forma informal e confidencial, antes de esta ser formalmente notificada, em especial para abordar os aspetos que podem não estar totalmente em conformidade com as regras relativas aos auxílios estatais, incluindo no caso de ser necessário introduzir alterações significativas na medida⁴⁷. A **figura 3** apresenta uma síntese das diferenças entre os procedimentos formais e informais.

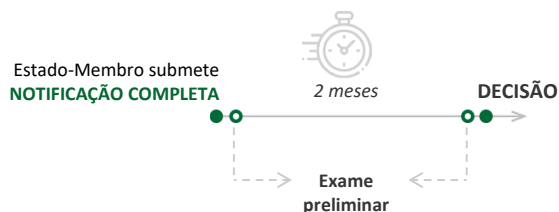
⁴⁵ Código de Boas Práticas para a condução dos procedimentos de controlo dos auxílios estatais (2009/C 136/04):
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:136:0013:0020:PT:PDF>

⁴⁶ Código de Boas Práticas para a condução dos procedimentos de controlo dos auxílios estatais (2018/C 253/05):
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0719\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0719(01)&from=PT)

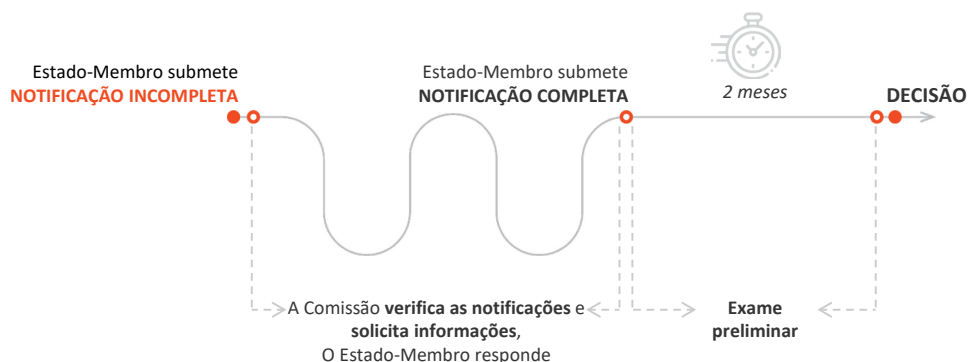
⁴⁷ Ver o ponto 11 do Código de Boas Práticas de 2018.

Figura 3 – Procedimento relativo a um auxílio notificado

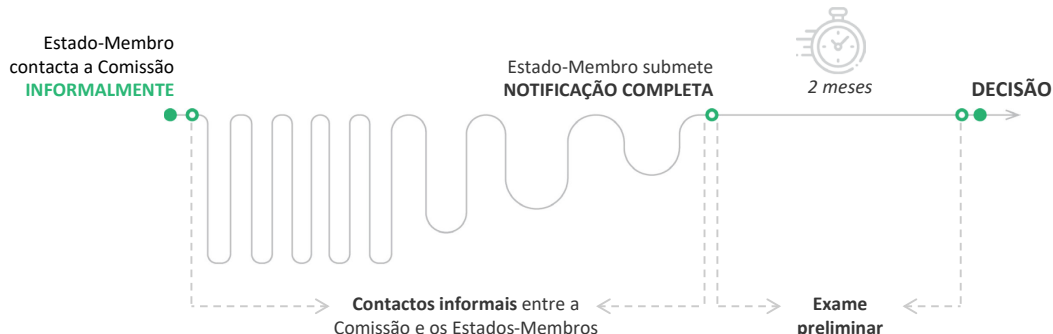
Notificação completa



Notificação incompleta



Procedimento informal



Fonte: TCE.

42 A Comissão optou por reconhecer como boa prática a ampliação do âmbito e da duração dos contactos de pré-notificação. Assim, a revisão de 2018 alargou o prazo indicativo recomendado dos contactos de pré-notificação de dois para seis meses. O resumo das respostas à consulta pública⁴⁸ demonstra que os Estados-Membros valorizaram, de um modo geral, a existência desta consulta informal. Porém, alguns inquiridos afirmaram que o procedimento era excessivamente longo e em duas das 21 respostas apelou-se a maior transparência. No entender do Tribunal, a duração da fase

⁴⁸ "Summary of submissions in response to the Public Consultation on the Code of Best Practice on the conduct of State aid control proceedings":
https://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_cbp/submissions_summary_en.pdf.

de pré-notificação, que pode ser um indicador da existência de dúvidas após a notificação, pode também aumentar o risco de ações judiciais.

Regras relativas aos auxílios estatais

43 De um modo geral, as regras da Comissão para o controlo dos auxílios estatais ao setor financeiro estão bem redigidas e são claras. A comunicação sobre o setor bancário de 2013 está redigida de forma clara e direta e é globalmente coerente com as anteriores comunicações sobre a crise. Segue a mesma estrutura da comunicação sobre o setor bancário de 2008, o que facilita a compreensão da lógica geral e do funcionamento das regras. No entanto, a ausência de critérios explícitos para a determinação de uma perturbação grave confere à Comissão uma significativa margem de apreciação.

44 A Comissão está empenhada em que as regras relativas aos auxílios estatais sejam adequadas à sua finalidade e em assegurar que estão alinhadas com as realidades do mercado e o pensamento económico e jurídico contemporâneo. O princípio de que as regras relativas aos auxílios estatais se devem manter atualizadas foi também explicitamente salientado na comunicação sobre o setor bancário de 2013⁴⁹. As regras de crise iniciais, incluindo a comunicação sobre o setor bancário de 2008, seguiram uma conclusão do Conselho ECOFIN e refletiam as realidades do mercado nesse momento. Em 2008, reagindo ao impacto da crise financeira mundial, o Conselho ECOFIN decidiu tomar todas as medidas necessárias para reforçar a solidez e a estabilidade do sistema bancário, visando restabelecer a confiança no funcionamento adequado do setor financeiro numa altura em que mesmo bancos extremamente sólidos não tinham acesso a financiamento devido à turbulência geral do mercado. Durante este período, na comunicação sobre o setor bancário de 2008, a Comissão considerou que as circunstâncias verdadeiramente excecionais permitiam a aplicação do antigo artigo 87º, nº 3, alínea b), do TCE, que é agora o artigo 107º, nº 3, alínea b), do TFUE (ver [caixa 6](#)). A comunicação sobre o setor bancário de 2013, atualmente em vigor, também salienta que a derrogação do artigo 107º, nº 3, alínea b), do TFUE continua a ser possível apenas enquanto persistir a situação de crise, mas não é tão específica a este respeito⁵⁰.

⁴⁹ Ponto 93 da comunicação sobre o setor bancário de 2013: "A Comissão procederá à revisão da presente comunicação, se o considerar adequado, nomeadamente para ter em conta alterações da situação do mercado ou no quadro regulamentar que possam afetar as regras nela enunciadas."

⁵⁰ Ponto 6 da comunicação sobre o setor bancário de 2013.

Caixa 6

Referência a perturbação grave na comunicação sobre o setor bancário de 2008

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

Quando se verifica uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro, semelhante à acima descrita, é possível recorrer ao nº 3, alínea b), do artigo 87º, não por um período indeterminado, mas unicamente enquanto a situação de crise justificar a sua aplicação."

45 A Comissão reviu e adaptou as suas comunicações à medida que as condições económicas melhoravam gradualmente em 2010 e 2011. A Comissão reviu a comunicação sobre o setor bancário de 2008 em 2010 e, de novo, em 2011, estabelecendo em ambas as ocasiões que o artigo 107º, nº 3, alínea b), do TFUE permanecia aplicável. Segundo as comunicações revistas, a Comissão justificou a utilização do artigo devido a uma recuperação económica mais rápida do que o previsto, e adaptou-as no sentido de preparar a transição para um regime pós-crise e de elaborar novas regras permanentes em matéria de auxílios estatais de emergência e de reestruturação dos bancos em condições de mercado normais. Em 2011, a Comissão explicou que o agravamento das tensões nos mercados da dívida soberana, que teve lugar em 2011, colocou o setor bancário da União sob pressão crescente.

46 A Comissão alterou as regras de crise em 2013, após consultas aos Estados-Membros e a outras partes interessadas. A versão atual da comunicação sobre o setor bancário foi publicada em agosto de 2013, após consultas aos Estados-Membros e diálogos com o Comité Económico e Financeiro. Ao contrário das regras de crise iniciais, para a última versão não existiu uma resolução do Conselho ECOFIN.

47 Porém, não houve uma revisão da última versão, de 2013, nem estava prevista qualquer revisão à data da auditoria. A comunicação sobre o setor bancário de 2013 estipulou explicitamente o seguinte: "A Comissão procederá à revisão da presente comunicação, se o considerar adequado, nomeadamente para ter em conta alterações da situação do mercado ou no quadro regulamentar que possam afetar as regras nela

enunciadas." O Parlamento Europeu instou repetidamente a Comissão a reavaliar anualmente se os requisitos relativos à aplicação do artigo 107º, nº 3, alínea b), do TFUE no setor financeiro continuavam a ser cumpridos⁵¹. A Comissão não avaliou formalmente a comunicação sobre o setor bancário de 2013 nem se a aplicação do artigo 107º, nº 3, alínea b), continuava a justificar-se após 2013 e até ao final do período auditado. Quando da auditoria, também não estava prevista uma avaliação formal num futuro próximo. Segundo a Comissão, não existia uma obrigação de revisão numa data previamente determinada nem qualquer acionamento automático dessa obrigação.

48 As regras de crise permaneceram aplicáveis sem alterações, embora as condições económicas na UE e nos seus mercados financeiros tivessem mudado desde a última revisão das regras relativas aos auxílios estatais, em 2013, mantendo-se globalmente favoráveis até ao surto de COVID-19. O setor bancário da UE continuou a enfrentar desafios, mas estes tornaram-se menos generalizados. Nenhuma outra instituição da UE responsável pela estabilidade financeira determinou durante o período auditado se os riscos sistémicos continuavam a comprometer seriamente o bom funcionamento e a integridade dos mercados financeiros ou a estabilidade de todo ou de parte do sistema financeiro da UE. Acresce que, na comunicação sobre o setor bancário de 2013, a Comissão tinha salientado a necessidade de assegurar uma transição suave para o futuro regime da DRRB e uma interação harmoniosa entre as diferentes tarefas e responsabilidades de todas as autoridades envolvidas⁵². As regras de crise não foram revistas na sequência da transposição da DRRB, em janeiro de 2015 e janeiro de 2016.

49 Além disso, as regras de crise não incluíram disposições específicas relativas à avaliação, enquanto auxílios estatais, das intervenções públicas que são compatíveis com a DRRB. As medidas cautelares e temporárias admissíveis ao abrigo do artigo 32º da DRRB limitam-se a instituições solventes (ver *caixa 3*). Na comunicação sobre o setor bancário de 2013, a Comissão reconheceu que, devido às especificidades das instituições de crédito e na ausência de mecanismos que permitam a resolução das instituições de crédito sem ameaçar a estabilidade financeira, poderá não ser possível liquidar uma instituição de crédito no âmbito de um procedimento de insolvência ordinário. Por essa razão, as medidas estatais de apoio à liquidação de instituições de crédito insolventes podem ser consideradas como um auxílio compatível, desde que sejam respeitados os requisitos especificados no ponto 44. Tais mecanismos, sob a

⁵¹ Por exemplo, o ponto 33 da Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de abril de 2018, referente ao Relatório Anual sobre a Política de Concorrência (2017/2191(INI)).

⁵² Pontos 13 e 14 da comunicação sobre o setor bancário de 2013.

forma de instrumentos de resolução, teriam de estar em vigor até 1 de janeiro de 2016. A Comissão considerou que esta abordagem continuava a ser adequada.

50 No que diz respeito à repartição dos encargos, a DRRB é mais rigorosa do que a comunicação sobre o setor bancário de 2013. Após a transposição da DRRB, o apoio público tem de cumprir os requisitos de recapitalização interna da DRRB e, adicionalmente, ser compatível com as regras da UE relativas aos auxílios estatais. Além disso, quando a Comissão procede à avaliação dos auxílios estatais dos instrumentos públicos de estabilização referidos na DRRB, deverá avaliar separadamente se são cumpridos os requisitos da DRRB, em especial os relacionados com o requisito mínimo de 8% para a absorção das perdas, e se há uma situação extraordinária de crise sistémica que justifique o recurso a tais instrumentos⁵³. A DRRB estabelece requisitos de recapitalização interna mais rigorosos do que a comunicação sobre o setor bancário de 2013, a fim de alcançar um dos objetivos dos legisladores: proteger as finanças públicas, limitando ao mínimo o recurso a apoios financeiros públicos extraordinários às instituições em situação de insolvência⁵⁴; estes requisitos não foram refletidos nas regras relativas aos auxílios estatais. Para mais pormenores, ver a [figura 4](#).

Figura 4 – Requisitos de recapitalização interna para o apoio público à resolução

Ao abrigo da DRRB (art. 44º e 101º da DRRB)

- Recapitalização interna dos acionistas, detentores de dívida subordinada, detentores de dívida prioritária incluindo depositantes (não protegidos)
- Requisitos mínimos para a recapitalização interna: não inferior a 8% do total dos passivos
- Limite máximo para o apoio ao financiamento: 5% do total dos passivos ou dos meios ao dispor do fundo de resolução, consoante o que for menor



Ao abrigo das regras relativas aos auxílios estatais (ponto 44 da CSB)

- Sem recapitalização interna dos detentores de dívida prioritária e depositantes
- Sem requisitos mínimos para a recapitalização interna
- Sem limite máximo para o apoio público

Fonte: TCE.

⁵³ Considerando 57 da DRRB.

⁵⁴ Considerando 45 da DRRB.

Exercício de controlo dos auxílios estatais

51 O cumprimento dos processos e procedimentos internos assegura a realização dos objetivos e incentiva a responsabilidade. A observância das mais elevadas normas de profissionalismo e rigor intelectual (incluindo na análise jurídica e económica), bem como a garantia de tratamento justo e de transparência são fundamentais para a qualidade do exercício de controlo dos auxílios estatais. Segundo o seu quadro de controlo interno, a Comissão deve definir políticas institucionais que estabeleçam as expectativas e os procedimentos destinados a aplicar as políticas⁵⁵. As atividades de controlo devem verificar o cumprimento das regras e, assim, garantir a realização dos objetivos.

Observância dos processos e procedimentos internos

52 O controlo dos auxílios estatais pela Comissão respeitava as estruturas, as linhas hierárquicas, bem como as autoridades e responsabilidades estabelecidas para este efeito, assegurando uma gestão e uma supervisão política adequadas. O processo interno de preparação das decisões – que tem lugar antes de qualquer decisão ser proposta ao comissário da Concorrência – está sujeito a múltiplas verificações, comprovações e controlos. Em conjunto com outros intervenientes pertinentes, a direção determina o rumo a seguir e as opções preferenciais. Diversas reuniões a nível de gestão e operacional proporcionam uma oportunidade para o debate, a análise e a tomada de decisões sobre questões essenciais. As reuniões de definição dos casos permitem que o diretor-geral adjunto competente participe numa fase inicial, consoante a complexidade e a fase do caso. O colégio de comissários toma decisões coletivas sobre um determinado caso, assumindo assim uma responsabilidade política global.

53 O processo de tomada de decisões deu a outras direções-gerais a oportunidade de levantar questões. A consulta final entre diferentes serviços da Comissão previamente a uma tomada de decisão é a consulta interserviços, que visa alinhar as posições dos serviços e definir uma estratégia comum antes da apresentação de uma proposta ao colégio. Nos casos em que a consulta resulta num parecer negativo sobre a proposta, esta tem de ser alterada antes de poder ser apresentada ao colégio. Se o parecer for positivo com observações, a proposta é aceite e o serviço responsável, ou seja, a DG COMP, deve ter em conta as observações.

⁵⁵ Princípio 12 do quadro de controlo interno – atividades de controlo: implantação através de políticas e procedimentos.

54 Em todos os casos incluídos na amostra, outros serviços da Comissão tinham concordado com as propostas da DG COMP, conforme exigido. Outros serviços da Comissão, em particular a Direção-Geral da Estabilidade Financeira, dos Serviços Financeiros e da União dos Mercados de Capitais (DG FISMA) e o Serviço Jurídico, tinham sido consultados e emitido pareceres em todas as situações. A amostra do Tribunal não inclui casos em que outras direções-gerais tenham emitido um parecer negativo. Em alguns casos, os pareceres positivos incluíam observações e questões sobre, por exemplo, a justificação fornecida, a fundamentação e a avaliação económica.

55 As atividades da Comissão no âmbito do tratamento dos casos respeitaram, globalmente, as suas orientações internas não vinculativas e em constante atualização. Instrumentos de trabalho internos como o Manual de Procedimentos⁵⁶ operacionalizam a forma de realizar uma investigação e os mecanismos internos, como as linhas hierárquicas e os passos administrativos pormenorizados no tratamento dos casos, a fim de assegurar o cumprimento dos requisitos processuais. O Manual de Procedimentos abrange todos os passos possíveis no ciclo de vida de um caso, de modo a assegurar um processo de tratamento de casos sem falhas.

56 A Comissão procura assegurar uma gestão coerente dos documentos para facilitar o acesso do público aos mesmos. O acesso aos documentos é uma componente essencial da política de transparência aplicada pelas instituições europeias. Nos termos do Tratado, todos os cidadãos e residentes da UE têm este direito de acesso⁵⁷. A Comissão introduziu regras normalizadas para assegurar a sua capacidade de, em qualquer momento, prestar informações sobre questões que são da sua responsabilidade. Em 16 de janeiro de 2015, constatando a demora frequente na obtenção de documentos importantes, por não estarem devidamente registados, arquivados e conservados, o Secretariado-Geral emitiu uma nota sobre a gestão dos documentos e o acesso aos documentos. Salientou que uma boa gestão dos documentos na Comissão era essencial para a eficiência e eficácia da instituição, facilitando o intercâmbio e a obtenção de informações e assegurando a conformidade com os regulamentos aplicáveis, nomeadamente em matéria de acesso aos

⁵⁶ Está disponível uma versão pública no sítio Internet da Comissão: "*EU Competition law, State Aid, Manual of Procedures* – documentos de trabalho internos da DG Concorrência para a aplicação dos artigos 107º e 108º do TFUE, revisão de 10.7.2013: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sa_manproc_en.pdf.

⁵⁷ Regulamento (CE) nº 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, Jornal Oficial L 145 de 31.5.2001, pp. 43-48.

documentos. Para mais pormenores sobre a gestão de documentos na Comissão, ver a [caixa 7](#).

Caixa 7

Gestão de documentos da Comissão⁵⁸

As orientações da Comissão sobre a gestão de documentos e o acesso aos documentos e a decisão da Comissão sobre a gestão de documentos exigem que um documento elaborado ou recebido pela Comissão seja registado se contiver informações importantes, não for efémero e/ou puder implicar ação ou seguimento pela Comissão ou um dos seus serviços. Uma vez que manter os documentos num espaço de trabalho como suportes de armazenamento partilhados ou pastas de correio eletrónico não assegura a sua integridade, conservação e obtenção, é essencial que todos os documentos que cumprem os critérios de registo definidos nas regras do sistema e-Domec sejam efetivamente registados no Ares ou noutro sistema de gestão de documentos da Comissão.

As orientações incluem uma lista não exaustiva de documentos que requerem ação ou seguimento ou implicam uma responsabilidade da instituição e, por conseguinte, são importantes e devem ser registados:

- notas/comunicações formais, recebidas e enviadas;
- documentos financeiros (segundo as orientações da DG BUDG);
- atas de reuniões, principalmente com outras instituições ou partes interessadas externas e, no caso de reuniões importantes, sessões de informação/intervenções/contra-argumentações, etc.;
- informações recebidas/enviadas de/para outras instituições ou partes interessadas externas;
- contributos para consultas interserviços ou pré-consultas;

⁵⁸ Secretariado-Geral, nota aos diretores-gerais, chefes de gabinete e diretores das agências de execução, sobre a gestão de documentos e o acesso aos documentos:
https://www.asktheeu.org/de/request/2786/response/9713/attach/6/Ares%202015%20182108%20persdataremoved%20Redacted.pdf?cookie_passthrough=1

Estas orientações foram atualizadas em 2018 para fornecer indicações atualizadas sobre o que deve ser registado, incluindo critérios práticos atualizados de registo, a fim de assegurar que todos os documentos pertinentes foram registados e podem ser consultados. A lista atualizada contém todos os documentos incluídos na listagem de 2015.

- o documentos, mesmo informais (mensagens de correio eletrónico ou notas num ficheiro), que comprovem situações ou eventos, justifiquem decisões ou expliquem a evolução de ações oficiais;
- o notas em matéria de instruções, orientações.

Os documentos que não têm de ser registados incluem:

- o projetos (ou seja, documentos ainda não validados pela pessoa que os assinará ou que assumirá a responsabilidade pelos mesmos);
- o mensagens de correio eletrónico e outros textos partilhados num intercâmbio informal de informações entre colegas;
- o trocas de informação sobre questões efémeras (por exemplo, convites);
- o informações sobre situações pessoais.

57 A gestão de documentos da DG COMP cumpria globalmente as normas. O

Manual de Procedimentos relativo aos auxílios estatais da DG COMP estabelece requisitos para a gestão de documentos desta direção-geral que complementam e especificam as regras uniformes da Comissão⁵⁹. O Manual de Procedimentos afirma que todas as informações pertinentes relacionadas com os casos devem ser armazenadas no ISIS⁶⁰. Acrescenta que o requisito de registo se aplica, em particular, a todos os documentos que possam ser pertinentes em caso de litígio. Os documentos não são registados automaticamente, mas sim a pedido dos responsáveis pelos casos, a menos que sejam submetidos através do SANI, a ferramenta oficial de notificação. Em geral, a Comissão registou sistematicamente os documentos no ISIS, conforme exigido. No entanto, as sessões de informação e as atas (relacionadas com os casos)

⁵⁹ Manual de Procedimentos, secção 2.2, relativa à gestão de documentos e ao ISIS.

⁶⁰ O ISIS é o sistema de gestão de documentos utilizado nas atividades de tratamento dos casos. A DG COMP utiliza várias aplicações para recolher e armazenar documentos. O ISIS é apenas um destes sistemas. As outras aplicações incluem a DECIDE, para acompanhar e registar o processo de tomada de decisões em toda a Comissão, e o SANI, para o envio de formulários de notificação de auxílios estatais pelos Estados-Membros. Os documentos de trabalho relacionados com o caso e os ficheiros criados pela equipa responsável pelo caso que não sejam diretamente pertinentes são armazenados na biblioteca eletrónica de casos da unidade (suporte de armazenamento partilhado).

das reuniões de coordenação e das reuniões com o comissário foram registadas em ficheiros separados e não nos ficheiros dos processos⁶¹. As atas da maior parte das reuniões com os Estados-Membros foram lavradas e registadas. No entanto, houve alguns casos em que isso não aconteceu⁶². Além disso, o Tribunal encontrou provas de contactos anteriores à fase de pré-notificação que não foram documentados no ISIS,

58 O Manual de Procedimentos interno relativo aos auxílios estatais e o Código de Boas Práticas para os auxílios estatais estabelecem orientações abrangentes e não vinculativas para os contactos de pré-notificação que nem sempre foram totalmente respeitadas. Segundo o Manual de Procedimentos⁶³, os contactos de pré-notificação devem, em princípio, ter lugar apenas com base num projeto de notificação escrito. Este projeto de notificação deve ser enviado por correio eletrónico seguro e registado no ISIS. Havia processos de pré-notificação separados para cada procedimento em matéria de auxílios estatais da amostra do Tribunal. Na maioria dos casos, incluíam partes do exame de compatibilidade, como a análise dos planos de reestruturação e a negociação de compromissos, mas não continham projetos de notificação escritos.

59 A fase de pré-notificação nem sempre resultou, como se pretendia, em procedimentos globalmente mais curtos. Segundo o Manual de Procedimentos, a fase de pré-notificação, idealmente, não deve durar mais de dois meses nos casos normais e deve ser seguida, preferencialmente, da notificação completa. Nos casos mais complexos, pode justificar-se uma fase de pré-notificação alargada⁶⁴. Em 11 de 23 casos, a fase de pré-notificação não excedeu dois meses. No entanto, nos casos em que foi mais longa, os atrasos foram consideráveis: nove dos 12 contactos de pré-notificação duraram mais de 150 dias (até 1 181 dias). Na maioria dos casos (18 em 23) em que tinham ocorrido contactos de pré-notificação, a Comissão conseguiu tomar uma decisão no prazo de dois meses após a notificação oficial. No entanto, a duração média dos procedimentos, incluindo os contactos de pré-notificação, foi de 253 dias e o procedimento mais longo durou 1 350 dias, o que

⁶¹ Estes ficheiros não foram incluídos no exame do Tribunal, que visava apenas os ficheiros dos processos.

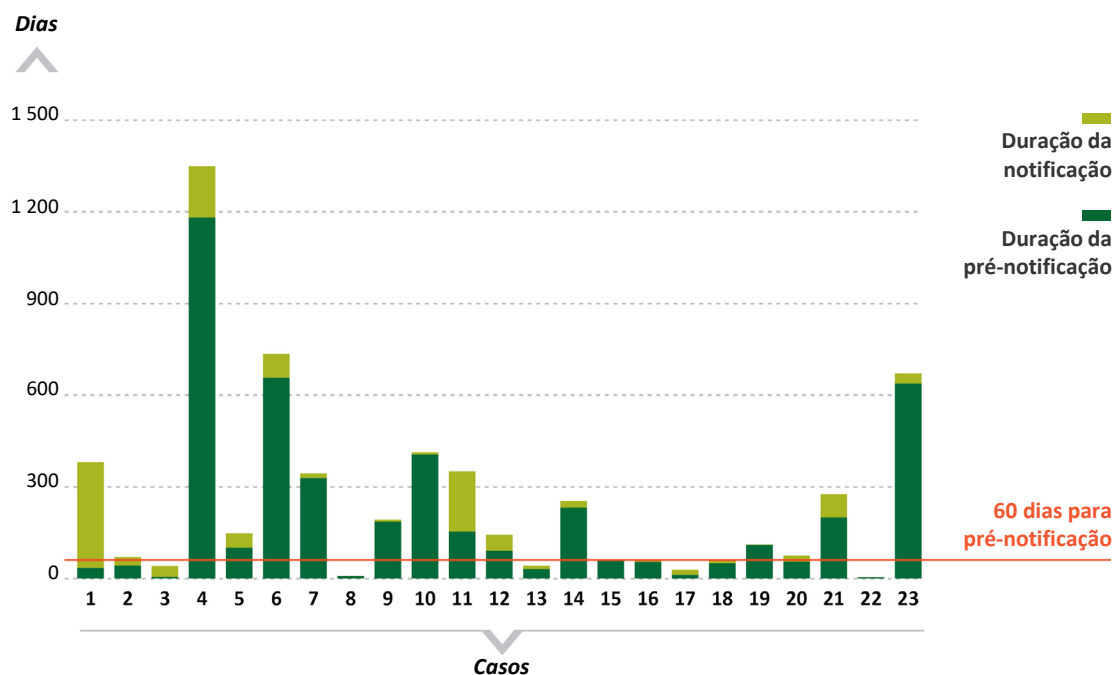
⁶² Tal contraria as orientações da Comissão, que salientam que as atas das reuniões, principalmente com outras instituições ou partes interessadas externas, e, no caso de reuniões importantes, sessões de informação/intervenções/contra-argumentações, etc., são importantes e devem ser registadas. A Comissão argumentou que se tratava de informações efémeras e não pertinentes e apresentou explicações para cada um destes casos.

⁶³ Manual de Procedimentos, secção 5.3, relativa aos passos da pré-notificação.

⁶⁴ Manual de Procedimentos, secção 5.4, relativa ao calendário da pré-notificação.

se pode explicar pela complexidade técnica dos casos bancários. A Comissão, após consulta aos Estados-Membros, procedeu à revisão do Código de Boas Práticas em 2018, estabelecendo uma duração indicativa de 6 meses para o período de pré-notificação. A [figura 5](#) apresenta uma lista completa com a duração dos procedimentos relativamente aos casos da amostra do Tribunal.

Figura 5 – Duração dos procedimentos relativos aos auxílios estatais



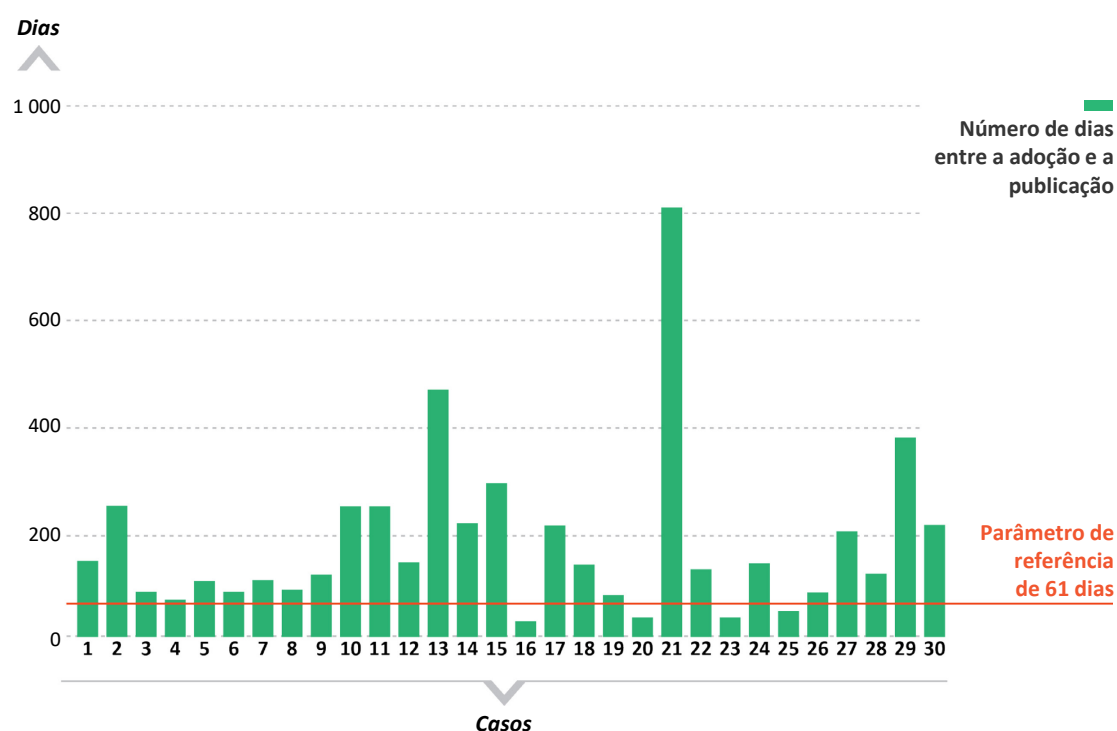
Fonte: TCE, com base em dados fornecidos pela DG COMP.

60 A publicação das decisões demorou bastante tempo e algumas informações pertinentes não foram publicadas. A Comissão é obrigada a publicar as suas decisões ou uma comunicação sucinta no Jornal Oficial. No entanto, os Estados-Membros podem solicitar a não divulgação de determinadas informações abrangidas pela obrigação de sigilo profissional. Em geral, os Estados-Membros têm 15 dias úteis para apresentar este pedido. Na ausência deste pedido, a decisão é normalmente publicada na íntegra⁶⁵. Nestes casos, a publicação deve ocorrer no prazo de dois meses, segundo

⁶⁵ Número 4.2 da Comunicação da Comissão de 1.12.2003 relativa ao sigilo profissional nas decisões em matéria de auxílios estatais:
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XC1209\(02\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XC1209(02)&from=PT)

o Manual de Procedimentos⁶⁶. O Tribunal observou que, em 19 de 29 casos da amostra, a Comissão demorou mais de 100 dias a publicar a versão não confidencial da decisão no Jornal Oficial⁶⁷. Para mais pormenores, ver a [figura 6](#). O Tribunal constatou que, em alguns casos em que houve atrasos provocados pelos Estados-Membros, a Comissão tentou acelerar o processo, por vezes publicando decisões sem o consentimento dos Estados-Membros⁶⁸.

Figura 6 – Período de tempo decorrido até à publicação das decisões



Fonte: TCE, com base em dados fornecidos pela DG COMP.

⁶⁶ Manual de Procedimentos, secção 1.1.1 – 1.2, sobre a versão não confidencial.

⁶⁷ Houve também casos em que a publicação demorou mais do que um ano, incluindo um caso em que a Comissão precisou de mais de dois anos para publicar uma decisão que adotara em apenas dois meses.

⁶⁸ Ponto 26 da comunicação relativa ao sigilo profissional: "Quando o Estado-Membro em causa não indica quais as informações que considera deverem ser abrangidas pela obrigação de sigilo profissional dentro do prazo estabelecido pela Comissão, a decisão será normalmente publicada na íntegra."

61 A Comissão rejeitou pedidos injustificados para manter as informações confidenciais, mas raramente publicou o texto completo das suas decisões. O Manual de Procedimentos descreve os princípios gerais para a publicação de decisões definidos na Comunicação da Comissão, de 1 de dezembro de 2003, relativa ao sigilo profissional nas decisões em matéria de auxílios estatais, e salienta o interesse primordial em tornar públicos todos os aspetos fundamentais das decisões da Comissão, observando o devido respeito pela confidencialidade do segredo profissional. Em consequência, raramente a Comissão aceitou manter confidenciais todas as informações solicitadas. Contudo, ocorreu supressão de informações na maioria das decisões relativas a auxílios estatais e dados importantes para compreender as suas implicações não foram publicados na íntegra⁶⁹. Em muitas situações, os Estados-Membros não tinham indicado a tempo quais as informações que consideravam confidenciais ou não tinham apresentado justificações adequadas. De facto, o Tribunal constatou que, em vários casos, os responsáveis pelos casos consideraram que tais requisitos não cumpriam os critérios definidos da comunicação (ver na **caixa 8** exemplos do que a Comissão considera serem segredos comerciais). Além disso, a Comissão nem sempre foi coerente na sua metodologia. Por exemplo, a Comissão divulgou números parciais, publicou intervalos numéricos ou não disponibilizou quaisquer informações.

Caixa 8

Segredos comerciais segundo o Manual de Procedimentos

Seguem-se exemplos típicos de segredos comerciais:

- métodos para avaliar os custos de fabrico e distribuição;
- segredos e processos de produção;
- fontes de abastecimento;
- quantidades produzidas e vendidas;
- quotas de mercado;
- listas de clientes e distribuidores;

⁶⁹ Por exemplo, as informações sobre objetivos de reestruturação, nomeadamente os retornos de capital futuros, raramente são publicadas de uma forma que permita às partes interessadas avaliar se os objetivos de reestruturação foram cumpridos.

- o planos de comercialização;
- o estrutura de preços de custo;
- o política de vendas;
- o informações sobre a organização interna da empresa.

O volume de negócios não é normalmente considerado um segredo comercial, uma vez que se trata de um valor publicado nas contas anuais ou que é de outra forma conhecido no mercado; os pedidos de confidencialidade relativos ao volume de negócios que não é do domínio público terão de ser justificados e apreciados numa base casuística.

Os dados deste tipo apenas podem ser considerados um segredo comercial se forem efetivamente "secrets", ou seja, se não estiverem disponíveis publicamente (ver o ponto 14, alínea a), da comunicação).

62 A Comissão acompanhou a aplicação das suas decisões através de mandatários.

A Comissão nomeia mandatários, pagos pelos bancos, para acompanhar a execução dos compromissos em cada caso. Podem ser assumidos compromissos para limitar as distorções da concorrência ou assegurar que o banco resgatado se torne novamente viável. Por conseguinte, o acompanhamento incluiu o desempenho financeiro dos beneficiários e o respeito de outros compromissos. Este processo de acompanhamento proporciona à Comissão muitas observações valiosas, nomeadamente sobre o eventual insucesso da aplicação de medidas anteriores, bem como informações sobre quaisquer novas medidas projetadas pelos Estados-Membros sem informar a Comissão, conforme exigido.

63 Os resultados do acompanhamento não foram publicados e os compromissos foram, por vezes, alterados. A Comissão não publicou informações nem manteve estatísticas sobre o número de casos em que os compromissos tinham ou não sido cumpridos. Por vezes, aprovou algumas alterações aos compromissos e ampliou os prazos para a sua aplicação, apesar de essas alterações, de acordo com os requisitos da Comissão, deverem ser excepcionais e limitadas aos casos de novos desenvolvimentos factuais significativos. A Comissão salientou que, nestes casos, assegura sempre que os novos compromissos propostos preservam o equilíbrio da decisão original. Contudo, o Tribunal constatou que as explicações sobre a forma de o conseguir não eram suficientemente pormenorizadas, incluindo relativamente a decisões publicadas da Comissão.

Decisões sobre o mérito dos auxílios estatais a instituições financeiras

64 As decisões relativas aos auxílios estatais têm de se basear em avaliações jurídica e economicamente sólidas. O Tratado e o Regulamento Interno da Comissão⁷⁰ exigem, como regra geral, que a Comissão indique razões para as suas decisões, ou seja, que as justifique. As decisões devem, nomeadamente, basear-se em avaliações jurídica e economicamente sólidas e ser corroboradas pelos factos subjacentes. Os princípios fundamentais da DG COMP salientam, como elemento essencial para a qualidade das suas apreciações, a procura do mais elevado nível de rigor e de qualidade na avaliação jurídica e na análise económica. Para a Comissão, a sua prática decisória e a jurisprudência dos tribunais da UE são as mais importantes linhas orientadoras neste âmbito. O processo de tomada de decisões coordenado, as verificações e comprovações e os controlos de qualidade que a Comissão estabeleceu visam assegurar que a sua avaliação cumpre estes requisitos em cada caso.

65 A Comissão avaliou os planos de reestruturação de forma muito rigorosa, exigindo informações pormenorizadas e escrutinando-as exaustivamente. A comunicação sobre a reestruturação estabelece requisitos muito pormenorizados no que respeita às informações que devem ser incluídas num plano de reestruturação. A Comissão exige que os planos de reestruturação sejam completos, pormenorizados e assentes num conceito coerente. Devem demonstrar a forma como o banco restabeleceria a sua viabilidade a longo prazo, sem auxílios estatais. A exaustividade e a profundidade das informações que os Estados-Membros têm de apresentar ilustram o elevado nível de escrutínio a que a Comissão submete os planos de reestruturação (ver [caixa 9](#)). Nos casos examinados pelo Tribunal, a Comissão tinha solicitado informações adicionais ou mais pertinentes quando necessário.

⁷⁰ O Código de Boa Conduta Administrativa é um anexo do Regulamento Interno da Comissão.

Caixa 9

Informações que devem ser incluídas num plano de reestruturação nos termos da comunicação sobre a reestruturação⁷¹

- Quando, de acordo com orientações ou decisões anteriores da Comissão, um Estado-Membro tem a obrigação de apresentar um plano de reestruturação, esse plano deve ser completo, pormenorizado e assente num conceito coerente.
- Deve demonstrar a forma como o banco irá restabelecer o mais rapidamente possível a sua viabilidade a longo prazo, sem auxílios estatais.
- A notificação de qualquer plano de reestruturação deve incluir uma comparação com opções alternativas, incluindo uma cisão ou uma absorção por outro banco, a fim de permitir à Comissão avaliar se estão disponíveis outras soluções orientadas para o mercado, que sejam menos onerosas ou menos falseadoras da concorrência e coerentes com a manutenção da estabilidade financeira.
- No caso de o banco não poder restabelecer a sua viabilidade, o plano de reestruturação deve indicar o modo como pode ser liquidado de forma ordenada.
- O plano de reestruturação deve identificar as causas das dificuldades do banco e os seus pontos fracos e ilustrar a forma como as medidas de reestruturação propostas irão resolver os problemas subjacentes do banco.
- O plano de reestruturação deve facultar informações sobre o modelo empresarial do beneficiário, e nomeadamente sobre os seguintes aspetos:
 - estrutura organizacional;
 - financiamento (com demonstração da viabilidade da estrutura de financiamento a curto e longo prazo);
 - governo societário (com demonstração da prevenção de conflitos de interesses, assim como das adaptações necessárias em termos de gestão);
 - gestão dos riscos (incluindo a divulgação dos ativos depreciados e a constituição prudente de provisões para ativos não produtivos);
 - gestão dos ativos e passivos;
 - fluxo de tesouraria gerado (que deve alcançar níveis suficientes sem apoio público);

- responsabilidades extrapatrimoniais (com demonstração da sua sustentabilidade e consolidação quando o banco tem uma posição em risco significativo);
 - endividamento externo;
 - adequação atual e futura dos fundos próprios em conformidade com a regulamentação prudencial aplicável (baseada numa avaliação prudente e em provisões adequadas);
 - a estrutura dos incentivos baseados nas remunerações (demonstrando a forma como promove a rentabilidade a longo prazo do beneficiário).
- o Deve ser analisada a viabilidade de cada atividade empresarial e centro de lucros, procedendo-se às necessárias discriminações [...]

[...] Os resultados esperados da reestruturação programada devem ser demonstrados com base num cenário de base, assim como em cenários que simulem situações de crise. Para o efeito, os planos de reestruturação devem tomar em consideração, nomeadamente, a situação atual e as perspetivas futuras dos mercados financeiros, refletindo o pressuposto de base e os pressupostos mais desfavoráveis. Os testes de esforço devem ter em conta diferentes cenários [...].

- Os pressupostos devem ser comparados com parâmetros de referência setoriais apropriados, adaptados de forma adequada para tomar em consideração os novos elementos da atual crise dos mercados financeiros [...].

66 A Comissão tem competência exclusiva para avaliar a compatibilidade do auxílio estatal e, nesta qualidade, considera que as condições para a existência de uma perturbação grave no Estado-Membro foram cumpridas em todos os casos. Na sua avaliação sobre se existia uma perturbação grave em cada caso, a Comissão teve em consideração as alegações dos Estados-Membros. Ao adotar a comunicação sobre o setor bancário, a Comissão comprometeu-se a avaliar os auxílios estatais destinados a apoiar a liquidez, a viabilidade ou a saída ordenada dos bancos, nos termos do artigo 107º, nº 3, alínea b), do TFUE, devido à situação de crise e ao risco para a estabilidade financeira em geral, que constituem uma perturbação grave da economia. A Comissão considerou então que os Estados-Membros estavam em melhor posição para efetuar uma avaliação inicial sobre se uma saída não controlada de um determinado banco do mercado ameaçaria a estabilidade financeira (ou causaria

⁷¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC0819\(03\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC0819(03)&from=PT)

outras perturbações graves no Estado-Membro). A Comissão também não contestou a existência de uma perturbação grave em cada caso, nem as regras de crise especificam as informações que um Estado-Membro deve apresentar. Exceto em casos de países sujeitos a um programa de ajustamento económico, raramente o Tribunal encontrou nos processos relativos aos casos dados económicos ou – no seu entender – outros dados pertinentes que apoiassem a afirmação de que esta perturbação existia.

67 Nem todas as decisões publicadas continham pormenores destas avaliações da existência de uma perturbação grave⁷². Muitas vezes, a Comissão refere-se em geral à comunicação sobre o setor bancário de 2013 sem contestar os argumentos dos Estados-Membros sobre as circunstâncias específicas do caso em questão (ver [caixa 10](#)). No entanto, esta referência geral não explica por que motivo a Comissão considerou que existia uma perturbação grave nos casos em questão, com exceção dos países sujeitos a um programa de ajustamento económico. Na opinião do Tribunal, estas conclusões não foram sustentadas por avaliações correspondentes do Conselho ou do CERS (para mais pormenores sobre a missão do CERS, ver a [caixa 2](#))⁷³.

Caixa 10

Exemplos de justificações da Comissão para a aplicação do artigo 107º, nº 3, alínea b), em decisões de reestruturação específicas

A Comissão reconheceu que a crise financeira mundial pode criar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro, que pode ser enfrentada através de medidas públicas que apoiem as instituições financeiras. Esta questão foi sucessivamente pormenorizada e aprofundada nas seis comunicações sobre a crise, bem como na comunicação sobre o setor bancário de 2013.

A Comissão recorda que, desde o início da crise financeira, utilizou de forma sistemática o artigo 107º, nº 3, alínea b), do TFUE como base jurídica para avaliar qualquer auxílio à reestruturação ou liquidação de bancos em dificuldade. As presentes medidas ao abrigo do artigo 107º, nº 3, alínea b), do TFUE são, portanto, coerentes com casos anteriores.

⁷² Incluindo casos em que um país não tinha registado crescimento negativo e os seus bancos tinham evitado problemas graves durante a crise financeira.

⁷³ No âmbito da sua competência exclusiva em matéria de controlo dos auxílios estatais, a Comissão não está vinculada por esta avaliação nem esta avaliação é uma condição prévia para a aplicação do artigo 107º, nº 3, alínea b), do TFUE.

68 Nos casos de auxílios à liquidação, a Comissão não contestou as afirmações dos Estados-Membros de que uma eventual insolvência de um banco constituiria uma ameaça à estabilidade financeira. A comunicação sobre o setor bancário de 2013 não define as situações em que poderá não ser viável liquidar uma instituição de crédito no âmbito de um procedimento de insolvência ordinário sem ameaçar a estabilidade financeira, nem indica quais são as informações que os Estados-Membros têm de apresentar como prova desta ameaça. As decisões relativas aos auxílios à liquidação incluídas na amostra do Tribunal basearam-se nas declarações sobre ameaças potenciais à estabilidade financeira apresentadas pelos Estados-Membros⁷⁴ (ver [caixa 11](#)). Todas as decisões diziam respeito a bancos com quotas de mercado entre 0,02% e 2%. Existem vários motivos possíveis para que a falência de um banco, ainda que não sistemicamente relevante, possa constituir uma ameaça à estabilidade financeira. Nos casos que examinou, o Tribunal considera que a Comissão não explicou estes motivos nas decisões publicadas⁷⁵.

Caixa 11

Exemplos de justificações da Comissão para a aplicação do artigo 107º, nº 3, alínea b), em decisões específicas relativas aos auxílios à liquidação

Na comunicação sobre o setor bancário de 2013, a Comissão reconheceu que os Estados-Membros deveriam incentivar a saída de intervenientes não viáveis, permitindo que o processo de saída decorresse de forma ordenada para preservar a estabilidade financeira. Uma vez que as medidas visam contribuir para uma venda bem-sucedida que assegure a saída ordenada do mercado dos bancos enquanto entidades autónomas através da sua absorção por um eventual comprador, a Comissão considera que deve avaliar a compatibilidade das medidas tendo como referência a comunicação sobre o setor bancário de 2013.

Na comunicação sobre o setor bancário de 2013, a Comissão reconheceu que os Estados-Membros deveriam incentivar a saída de intervenientes não viáveis, permitindo que o processo de saída decorresse de forma ordenada para preservar a estabilidade financeira. Conforme referido no considerando, a autoridade de

⁷⁴ Segundo a Comissão, os Estados-Membros estão em melhor posição para avaliar se uma saída não controlada de um determinado banco do mercado ameaçaria a estabilidade financeira, já que os Estados-Membros dispõem de dados sobre a exposição a outros bancos, a interligação ou as repercussões.

⁷⁵ Incluem-se aqui casos em que o CUR tinha rejeitado anteriormente afirmações de que os bancos não podiam ser liquidados ao abrigo dos procedimentos normais de insolvência sem ameaçar a estabilidade financeira e se tinha recusado a aplicar instrumentos de resolução.

resolução afirma que o procedimento de insolvência ordinário não permitiria alcançar os objetivos da resolução, nomeadamente o objetivo abrangente de preservar a estabilidade financeira, da mesma forma que as medidas.

Em carta de [...], [...] afirmou que a situação do banco ameaçava a estabilidade financeira e que, por conseguinte, era necessária uma intervenção urgente para evitar uma perturbação grave na economia. [...] afirmou que a liquidação no âmbito de um procedimento de insolvência ordinário não seria do interesse público, uma vez que colocaria em risco a estabilidade financeira, interromperia a disponibilidade de funções críticas, afetaria a proteção dos depositantes e destruiria valor. Além disso, [...] afirmou que, em caso de liquidação normal do banco, o sistema de garantia de depósitos (SGD) seria chamado a reembolsar imediatamente os depósitos cobertos. Tal colocaria uma tensão adicional significativa sobre o sistema bancário, dada a necessidade de obter os montantes junto dos contribuintes para o SGD, ou seja, os bancos [...].

Segundo as autoridades de [...], não seria possível evitar uma perturbação grave na economia nas áreas em que [...] e [...] operam, com especial impacto na interrupção das atividades comerciais das PME e nos empréstimos às famílias.

69 As regras de crise exigem medidas eficazes destinadas a limitar as distorções da concorrência. A comunicação sobre o setor bancário de 2013 define requisitos mínimos para assegurar que os montantes dos auxílios correspondem ao mínimo necessário. Estes requisitos incluem a repartição de encargos para os acionistas e os detentores de obrigações subordinadas, medidas para impedir saídas de fundos e a imposição de restrições dos pagamentos aos detentores de ações e obrigações, bem como limites máximos para a remuneração. Incluem igualmente proibições em matéria de aquisições e preços ruinosos, a fim de limitar as distorções da concorrência. A análise do Tribunal sobre as decisões concluiu que os Estados-Membros assumiram compromissos de aplicação destas medidas. No entanto, nem sempre foi claro de que forma estes compromissos foram calibrados de acordo com o efeito de distorção de cada medida⁷⁶. Nas decisões publicadas que examinou, o Tribunal não encontrou elementos que indiquem que a Comissão analisou o impacto das medidas nas estruturas de mercado e nas barreiras à entrada, conforme exigido pela comunicação

⁷⁶ Ponto 20 da comunicação sobre o setor bancário de 2013: "Em qualquer caso, tais medidas devem ser calibradas de forma a aproximar-se tanto quanto possível a situação de mercado que teria existido se o beneficiário do auxílio tivesse saído do mercado sem o auxílio."

sobre o setor bancário de 2013⁷⁷. Segundo a Comissão, estas avaliações não eram obrigatórias nem eram efetuadas para outros setores.

70 A comunicação sobre a reestruturação afirma explicitamente que "[a] notificação de qualquer plano de reestruturação deve incluir uma comparação com opções alternativas, incluindo uma cisão ou uma absorção por outro banco, a fim de permitir à Comissão avaliar se estão disponíveis outras soluções orientadas para o mercado, que sejam menos onerosas ou menos falseadoras da concorrência e coerentes com a manutenção da estabilidade financeira"⁷⁸. Nos casos da amostra, o Tribunal constatou que a Comissão não verificou se existiam alternativas menos onerosas ou menos falseadoras da concorrência do que a medida em causa. A Comissão salientou que, em conformidade com a jurisprudência, não pode impor medidas alternativas aos Estados-Membros, mas apenas avaliar a compatibilidade da medida proposta.

⁷⁷ Ponto 11 da comunicação sobre o setor bancário de 2013: "Além disso, na sua apreciação da repartição dos encargos e das medidas para limitar as distorções de concorrência, a Comissão avalia a viabilidade das medidas propostas, nomeadamente as cessões, e o seu impacto na estrutura do mercado e as barreiras à entrada. Ao mesmo tempo, a Comissão tem de garantir que as soluções concebidas para um caso específico ou para um dado Estado-Membro são coerentes com o objetivo de evitar importantes assimetrias entre os Estados-Membros, que poderiam fragmentar ainda mais o mercado único e causar instabilidade financeira, impedindo a recuperação económica na União."

⁷⁸ Ponto 9 da comunicação sobre a reestruturação.

Conclusões e recomendações

71 A Comissão dispunha de recursos e instrumentos adequados para assegurar um controlo eficaz dos auxílios estatais. Tem processos e procedimentos internos bem definidos, que promovem a realização dos objetivos e incentivam a responsabilidade. Dispõe das necessárias estruturas organizativas, com linhas hierárquicas adequadas, que permitem um fluxo de informação apropriado e a devida supervisão interna pela direção de topo (ver pontos 31 a 32). Possui um quadro deontológico robusto, ainda que com algumas fragilidades no que respeita ao tratamento de informações de mercado sensíveis, e um conjunto abrangente de princípios fundamentais que promovem a integridade e a observância das mais elevadas normas profissionais (ver pontos 33 a 34). Tem os recursos humanos e informáticos essenciais para uma aplicação eficiente da legislação (ver pontos 35 a 36) e dispõe dos poderes necessários para um controlo eficaz dos auxílios estatais, bem como de um quadro processual adequado (ver pontos 37 a 42). Por conseguinte, a Comissão tinha todos os meios necessários para assegurar que as suas decisões se baseavam em informações corretas.

72 O Tribunal considera que as regras relativas aos auxílios estatais não eram totalmente adequadas ao controlo dos auxílios estatais a instituições financeiras, em consonância com os objetivos do Tratado, durante o período da auditoria (ver ponto 48). As regras relativas aos auxílios estatais visam assegurar a estabilidade financeira, reduzindo ao mínimo as distorções da concorrência. De um modo geral, as regras de crise estão bem redigidas e são claras, apesar de não definirem critérios relativos a uma perturbação grave (ver ponto 43). No entanto, as regras de crise não foram revistas na sequência da melhoria das circunstâncias do mercado durante o período auditado e da revisão do quadro regulamentar após a crise financeira, incluindo a restrição estabelecida pela DRRB das possibilidades de conceder auxílios aos bancos sem que daí resulte a resolução (ver pontos 48 a 50).

Recomendação 1 – Avaliar se as regras relativas aos auxílios estatais continuam a ser adequadas e tomar medidas corretivas sempre que necessário

Para assegurar que as regras da UE relativas aos auxílios estatais ao setor financeiro continuam a ser adequadas às realidades do mercado e ao quadro regulamentar aplicável, a Comissão deve:

- 1) realizar uma avaliação das atuais regras de crise (incluindo o efeito global do controlo dos auxílios estatais sobre a concorrência nos mercados bancários da UE) para tomar decisões sobre as medidas adequadas;
- 2) se a avaliação identificar a necessidade de rever as regras de crise, a Comissão deve, nomeadamente, refletir sobre se deverá:
 - a) estabelecer critérios de avaliação de uma "perturbação grave" no que respeita à aplicação do artigo 107º, nº 3, alínea b), do TFUE;
 - b) incorporar os princípios comuns de avaliação;
 - c) adaptar as condições para a compatibilidade das medidas cautelares e do auxílio à resolução;
 - d) especificar mais o grau de pormenor das informações a apresentar.

Prazo: 2023 (para a avaliação)

73 De um modo geral, a Comissão geriu os procedimentos relativos aos auxílios estatais em consonância com os seus processos internos (não vinculativos). O exercício de controlo dos auxílios estatais pela Comissão respeitou as estruturas, as linhas hierárquicas, bem como as autoridades e responsabilidades estabelecidas para este efeito (ver ponto 52). O colégio tomou decisões depois de outras direções-gerais terem tido a oportunidade de levantar questões (ver pontos 53 a 54). As atividades da Comissão no tratamento dos casos respeitaram, globalmente, os seus processos internos (ver ponto 55). A gestão de documentos cumpria, em grande medida, as normas da Comissão (ver pontos 56 a 57). Contudo, os procedimentos relativos aos auxílios estatais foram morosos e nem sempre foram totalmente transparentes, em parte devido à utilização frequente de contactos de pré-notificação informais pelos Estados-Membros antes da procederem à notificação (ver pontos 58 a 59). A publicação das decisões foi frequentemente retardada devido às discussões com os Estados-Membros sobre o direito de ocultar informações confidenciais na versão pública das decisões (ver pontos 60 a 61).

Recomendação 2 – Reforçar a conformidade com os processos internos e as boas práticas

A fim de aumentar a eficiência, a responsabilização e a transparência, a Comissão deve:

- 1) melhorar a sua gestão de documentos e assegurar que todos os documentos pertinentes são registados;
- 2) incentivar os Estados-Membros a não exceder o prazo indicativo de seis meses definido no Código de Boas Práticas para os contactos de pré-notificação e a baseá-los em projetos de notificação escritos;
- 3) reforçar a cooperação com os Estados-Membros para acelerar a publicação das versões não confidenciais das decisões e assegurar uma metodologia coerente quanto às informações que não são divulgadas.

Prazo: 2022

74 As decisões relativas aos auxílios estatais têm de se basear em avaliações jurídica e economicamente sólidas (ver ponto 64). A Comissão analisou rigorosamente os planos de reestruturação (ver ponto 65), mas não contestou as avaliações dos Estados-Membros sobre se existia uma perturbação grave, incluindo ameaças à estabilidade financeira, em cada caso (ver pontos 66 a 67). A Comissão impôs medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência, mas não analisou os impactos reais de cada medida na concorrência (ver ponto 69). Os indicadores não eram inteiramente adequados à sua finalidade, uma vez que refletiam fatores externos fora do controlo da Comissão e nem sempre refletiam as atividades da Comissão (ver pontos 23 a 24). Além disso, a Comissão não avaliou formalmente se as suas regras aplicáveis aos auxílios estatais no setor funcionavam adequadamente ou se deveria alterar ou simplesmente suprimir a sua abordagem (ver pontos 28 a 30).

Recomendação 3 – Melhorar a medição do desempenho

A fim de demonstrar o efeito do controlo dos auxílios estatais e reforçar a sua transparência e responsabilização perante o Parlamento Europeu e os cidadãos da UE, a Comissão deve:

- 1) definir indicadores adequados e pertinentes para o controlo dos auxílios estatais a instituições financeiras, que reflitam os resultados das atividades da DG COMP, de forma a acompanhar eficazmente os progressos no sentido da realização dos

objetivos no contexto dos seus relatórios anuais; controlar a adequação destes indicadores.

Prazo: 2022

O presente relatório foi adotado pela Câmara IV, presidida por Alex Brenninkmeijer, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 28 de julho de 2020.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Glossário

Abuso de informações privilegiadas: compra ou venda de ações com vista a obter lucro ou minimizar uma perda beneficiando de informações que, se fossem do conhecimento geral, afetariam o seu valor.

Auxílios estatais: apoio direto ou indireto do Estado a uma empresa ou organização que a coloca numa situação de vantagem em relação aos seus concorrentes.

Conjunto único de regras: conjunto de textos legislativos que todas as instituições financeiras na UE têm de cumprir.

Conselho Único de Resolução: autoridade central de resolução no âmbito da União Bancária, com a missão de assegurar a resolução ordenada de instituições financeiras em situação de insolvência com custos mínimos para os contribuintes e o resto da economia.

Crédito não produtivo: crédito com atrasos de pagamento correspondentes a um determinado período de tempo (geralmente 90 dias) ou cujo reembolso integral seja comprovadamente improvável.

Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias (DRRB): diretiva que estabelece regras e procedimentos para a recuperação e a resolução de vários tipos de instituições financeiras.

Equipa do Economista Principal: equipa inserida na Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME da Comissão e que elabora, coordena e publica análises económicas para assegurar que as iniciativas da direção-geral se baseiem em dados económicos sólidos.

Fundo de resolução: fundo criado para ajudar a financiar a resolução ordenada de instituições financeiras em situação de insolvência.

"Legislar melhor": conceito que orienta as políticas e o processo legislativo da UE, baseado nos princípios de que a regulamentação deve alcançar os seus objetivos com um mínimo de custos e deve ser concebida de forma transparente, baseada em provas, com a participação dos cidadãos e das partes interessadas.

Mecanismo Único de Resolução: mecanismo que confere ao Conselho Único de Resolução e às autoridades de resolução nacionais um poder centralizado de resolução, sendo diretamente responsáveis pela resolução de todas as instituições financeiras nos Estados-Membros que integram a União Bancária.

Mecanismo Único de Supervisão: sistema da UE para a supervisão das instituições financeiras, que inclui o BCE e as autoridades supervisoras nacionais dos países participantes.

Obrigação soberana: título de dívida emitido por um governo para apoiar a despesa pública.

Recapitalização interna: forma de evitar a insolvência de um banco em que este se recapitaliza através dos seus acionistas atuais (em vez de ser resgatado com fundos públicos).

Relatório de Larosière: relatório de fevereiro de 2009 que apelou a uma revisão do sistema de regulação financeira na Europa.

Resolução: liquidação ordenada de uma instituição financeira em situação de insolvência, a fim de assegurar a continuidade das suas funções essenciais, preservar a estabilidade financeira e proteger os fundos públicos minimizando a necessidade de apoio financeiro público.

União Bancária: um dos pilares da realização da União Económica e Monetária, que consiste num quadro financeiro integrado com um mecanismo único de supervisão, um mecanismo único de resolução bancária e um conjunto único de regras.

Lista de siglas e acrónimos

BCE: Banco Central Europeu

CERS: Comité Europeu do Risco Sistémico

CUR: Conselho Único de Resolução

DG COMP: Direção-Geral da Concorrência

DG FISMA: Direção-Geral da Estabilidade Financeira, dos Serviços Financeiros e da União dos Mercados de Capitais

DRRB: Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias

EBA: Autoridade Bancária Europeia

ECOFIN: Conselho (Assuntos Económicos e Financeiros)

ESA: Autoridades Europeias de Supervisão

MUR: Mecanismo Único de Resolução

MUS: Mecanismo Único de Supervisão

PE: Parlamento Europeu

TFUE: Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

RESPOSTAS FINAIS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«CONTROLO DOS AUXÍLIOS ESTATAIS ÀS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS NA UE: É NECESSÁRIO UM BALANÇO DE QUALIDADE»

SÍNTESE

Resposta comum da Comissão aos pontos I a X

Desde 2008, a Comissão Europeia tem aplicado ao setor financeiro regras em matéria de auxílios estatais nos termos do Tratado, assentes em orientações específicas. Essas orientações estiveram na base da adoção de mais de 500 decisões da Comissão durante a última década.

Durante o período auditado (2013-2018), a aplicação uniforme do controlo dos auxílios estatais exercido pela Comissão no setor financeiro, juntamente com a aplicação, desde 2015, do enquadramento da UE para a resolução, contribuiu para salvaguardar a estabilidade financeira da União, evitando a insolvência desordenada de bancos viáveis e facilitando a saída ordenada do mercado de entidades não viáveis. Contribuiu para tornar o setor bancário da UE mais robusto mediante o saneamento dos balanços dos bancos, a promoção de reestruturações profundas e a saída do mercado dos intervenientes menos eficientes. Preservou igualmente uma concorrência leal ao exigir que os bancos objeto de auxílio adotem medidas destinadas a atenuar as distorções da concorrência. Por último, exigiu a repartição de prejuízos privados pelos acionistas e pelos credores subordinados dos bancos objeto de auxílio. A Comissão considera que utilizou os seus recursos e ferramentas de forma eficiente para o efeito, em consonância com as suas regras e procedimentos.

Tal como o Tribunal de Contas Europeu (TCE) reconhece, o Tratado confere uma ampla margem discricionária à Comissão para interpretar os critérios com base nos quais pode considerar as medidas de auxílios estatais compatíveis. Para o efeito, a Comissão tem de analisar cuidadosamente vários elementos económicos e jurídicos antes de concluir que uma situação específica justifica auxílio estatal a um beneficiário específico. Encontrar o equilíbrio para determinar se o auxílio é justificado com vista a alcançar um objetivo de interesse europeu comum, incluindo sanar uma perturbação grave da economia, é uma avaliação que o Tratado confiou à Comissão.

No exercício dessa avaliação, a Comissão reviu, em 2013, as suas orientações que estabelecem os critérios de compatibilidade dos auxílios às instituições financeiras afetadas pelos efeitos da crise. Fê-lo após consultas com as partes interessadas, incluindo com os Estados-Membros, enquanto entidades que concedem auxílios. Esses critérios mantêm-se válidos até hoje, uma vez que os efeitos da crise continuam a verificar-se no setor bancário em toda a UE. A recuperação económica tem sido ténue em alguns Estados-Membros e a situação do setor bancário não voltou à situação anterior a 2008. Além disso, até há pouco tempo, certos Estados-Membros integravam programas de ajustamento económico.

Em 2014, foi introduzido o novo quadro regulamentar bancário da UE, nomeadamente a Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias¹, o Regulamento Mecanismo Único de Resolução², e a Diretiva Sistemas de Garantia de Depósitos³.

Neste novo quadro regulamentar, os intervenientes recém-criados assumiram as suas responsabilidades na União Bancária, nomeadamente o Banco Central Europeu (BCE), enquanto

¹ JO L 173 de 12.6.2014, p. 190.

² JO L 225 de 30.7.2014, p. 1.

³ JO L 173 de 12.6.2014, p. 149.

entidade supervisora central dos bancos no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão, e o Conselho Único de Resolução na sua função no Mecanismo Único de Resolução⁴. Cumpre salientar que, embora se tenham registado diversos progressos desde 2015, a aplicação da Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias ainda está em curso⁵, por exemplo, no que diz respeito à criação de instrumentos de recapitalização interna. Além disso, ainda existem focos de vulnerabilidades em partes do setor bancário europeu, por exemplo, devido a elevados níveis de créditos não produtivos e à baixa rentabilidade no setor.

Os Estados-Membros têm de apresentar à Comissão quaisquer planos para a concessão de auxílios estatais. De igual modo, caso o Conselho Único de Resolução pretenda usar o Fundo Único de Resolução, o Regulamento Mecanismo Único de Resolução⁶ exige-lhe que apresente a sua proposta para a concessão de auxílios do fundo à Comissão, para aprovação. O papel da Comissão enquanto instância de proteção da concorrência consiste, essencialmente, em avaliar se os efeitos positivos do auxílio compensam os efeitos negativos sobre a concorrência. A Comissão realiza esta avaliação *ex ante*, ou seja, quando a proposta de auxílio é notificada antes da sua aplicação pelo Estado-Membro em causa. Tal implica que o desempenho das instituições financeiras *ex post*, ou seja, após terem recebido o auxílio estatal, não pode ser atribuído exclusivamente à Comissão, uma vez que outros intervenientes e outros fatores também desempenham um papel importante, o que torna difícil definir os indicadores de desempenho que reflitam a contribuição do controlo dos auxílios estatais de forma inequívoca. Os Estados-Membros podem decidir conceder auxílios estatais para ajudar a evitar ou a atenuar eventuais consequências adversas de bancos em dificuldades ou em situação de insolvência, em absoluta conformidade com o enquadramento da UE para a resolução.

Ao minimizar as distorções da concorrência decorrentes da concessão de apoio público, as orientações em matéria de auxílios estatais para o setor financeiro salvaguardam as condições de concorrência equitativas, independentemente de os Estados-Membros participarem ou não na União Bancária. No novo quadro regulamentar, os legisladores confiaram responsabilidades importantes a outros intervenientes, por exemplo, a supervisão quotidiana dos bancos, a fixação de requisitos de fundos próprios, a realização de testes de esforço e de análises da qualidade dos ativos, a decisão sobre se o banco «se encontra em situação ou em risco de insolvência» ou se o banco deve ser colocado sob resolução bancária ou não. Por último, mas não menos importante, a decisão de conceder auxílio e de delinear uma medida de auxílio é da responsabilidade do Estado-Membro. O papel da Comissão era e é limitado à determinação da compatibilidade da medida de auxílio estatal notificada com o mercado interno.

A Comissão considera que as regras relativas aos auxílios estatais especificamente concebidas para resolver os efeitos da crise financeira sobre os bancos ainda eram conformes com as realidades do mercado durante o período abrangido pela auditoria. É importante para a Comissão aplicar as mesmas regras a todos os Estados-Membros. Por essas razões, a Comissão considerou prematuro lançar uma avaliação formal das orientações relativas aos auxílios estatais para o setor financeiro. Este continua a ser o caso a curto prazo dado que os efeitos económicos da atual crise da COVID-19, incluindo sobre os bancos, constituem claramente uma perturbação grave das economias dos Estados-Membros.

As regras relativas aos auxílios estatais refletem as realidades do mercado e, simultaneamente, proporcionam um guia estável para os intervenientes no mercado no que se refere ao exercício do controlo dos auxílios estatais. Quando necessário, a Comissão adaptará as suas regras em matéria de

⁴ Ademais, a Comissão aprova e confere efeito jurídico aos programas de resolução do Conselho Único de Resolução destinados aos bancos, nos casos em que este determina que a resolução de um banco em situação de insolvência é do interesse público.

⁵ Ver relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação e revisão da Diretiva 2014/59/UE (Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias) e do Regulamento (UE) n.º 806/2014 (Regulamento Mecanismo Único de Resolução) [COM(2019) 213 final de 30.4.2019]. Disponível em linha em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0213&from=PT>.

⁶ Designadamente, o artigo 19.º.

auxílios estatais rapidamente, a fim de refletir alterações dramáticas da conjuntura económica, tal como acaba de fazer em resposta ao surto de COVID-19. O Quadro temporário para a economia real foi adotado rapidamente e entrou em vigor já em 19 de março de 2020. Entre outras medidas, este quadro permite aos Estados-Membros canalizarem auxílios para a economia real através dos bancos. Nos primeiros três meses após a entrada em vigor deste quadro temporário, a Comissão já tinha adotado mais de 160 decisões⁷, aprovando mais de 200 medidas nacionais notificadas pelos 27 Estados-Membros e pelo Reino Unido. Nesta base, os Estados-Membros estão em condições de conceder um montante estimado de 2,2 biliões de EUR em auxílios para ajudar as empresas a lidarem com o impacto da COVID-19 nas suas atividades. Desta forma, o controlo dos auxílios estatais contribui significativamente para os esforços globais da UE destinados a atenuar os efeitos do surto de COVID-19 e permitir uma recuperação sólida, salvaguardando, simultaneamente, as condições de concorrência equitativas.

No atinente às regras em matéria de auxílios estatais para o setor financeiro, ao longo do período auditado, a Comissão aplicou as suas regras comuns de forma consistente às circunstâncias específicas de cerca de 200 casos. As intervenções da Comissão, por vezes adotadas sob enormes condicionalismos de tempo para preservar a confiança dos depositantes e a estabilidade financeira, contribuíram amplamente para manter as condições de concorrência equitativas no setor financeiro da UE e limitar as distorções da concorrência. Nas decisões individuais que tomou, a Comissão, com base nos critérios equilibrados formulados nas orientações, verificou sempre se as condições para a aprovação do auxílio estatal proposto pelo Estado-Membro se encontravam satisfeitas, se as medidas de auxílio estatal avaliadas eram necessárias e se o montante do auxílio se limitava ao mínimo necessário para alcançar os objetivos de interesse comum em causa. Analisando todas as decisões em matéria de auxílios estatais, é evidente que a Comissão teve em conta o novo ambiente regulamentar nas avaliações dos auxílios estatais que realizou, sempre que foi juridicamente obrigada a fazê-lo.

As decisões da Comissão relativas aos auxílios estatais estão sujeitas a um sistema de pesos e contrapesos, internos e externos. Particularmente, a análise substancial da compatibilidade da aplicação pela Comissão das regras em matéria de auxílios estatais com o Tratado é da exclusiva competência do Tribunal de Justiça da União Europeia, conforme previsto nos artigos 263.º e 267.º do TFUE. No exercício desse poder, compete ao Tribunal de Justiça da União Europeia avaliar a fundamentação jurídica, os procedimentos e os factos subjacentes à ação da Comissão.

Tendo em conta o que precede, em resposta às recomendações do TCE, a Comissão:

- Aceita a recomendação de avaliar as regras em matéria de auxílios estatais aos bancos em consonância com as suas orientações para legislar melhor. O impacto económico da crise criada pela pandemia de COVID-19 constitui uma perturbação grave da economia dos Estados-Membros e existe uma elevada incerteza quanto às perspetivas económicas. Por conseguinte, a Comissão realizará uma avaliação quando a economia tiver recuperado e, o mais tardar, em 2023;
- Aceita a recomendação de aumentar consideravelmente a eficiência dos processos internos e, se for caso disso, lembrará os Estados-Membros da necessidade de cumprir as boas práticas;
- Aceita a recomendação de definir indicadores de desempenho adequados e pertinentes, que possam ser incluídos no seu plano de gestão anual para refletir os resultados das atividades da Direção-Geral da Concorrência e de acompanhar a sua adequação.

INTRODUÇÃO

⁷ É possível consultar uma lista de todas as decisões adotadas em matéria de auxílios estatais respeitantes a medidas relacionadas com a COVID-19 em:
https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html.

Resposta comum da Comissão aos pontos 1 a 16

A noção de auxílio estatal é objetivamente definida pelo Tratado, que compete ao Tribunal de Justiça da União Europeia interpretar e ao qual a Comissão está vinculada⁸. Por outro lado, o Tratado atribui à Comissão a competência exclusiva para avaliar a compatibilidade de uma medida de auxílio estatal proposta por um Estado-Membro com o mercado interno. Para esta avaliação, a Comissão aplica o «teste de equilíbrio», ponderando os efeitos positivos de uma medida em relação aos seus efeitos negativos nas trocas comerciais e na concorrência no âmbito do mercado comum.

Os princípios gerais deste teste de equilíbrio encontram-se pormenorizados, com considerações sobre o contexto setorial, em diversas orientações relativas a categorias específicas de auxílios. Ao avaliar uma medida de auxílio nos termos (tendo em conta o objetivo do auxílio) das orientações pertinentes, a Comissão aplica, portanto, o teste de equilíbrio em cada caso. Neste contexto, a Comissão recorda que, se uma determinada medida de auxílio, pela natureza do seu objetivo, se inserir no âmbito de aplicação de orientações existentes e, por conseguinte, tiver de ser avaliada nos termos das mesmas, apenas são aplicáveis os critérios de avaliação formulados nessas orientações.

Em relação aos auxílios estatais a bancos, a Comissão refletiu mais recentemente os princípios do teste de equilíbrio na comunicação sobre o setor bancário de 2013. Estas orientações, concebidas de molde a contemplar situações muito distintas, estabelecem princípios que a Comissão aplica consistentemente em todos os Estados-Membros, tendo simultaneamente em conta as especificidades pertinentes do caso. Os critérios de avaliação da compatibilidade podem ser agrupados em três «pilares fundamentais»:

- 1) A minimização das distorções da concorrência na sequência da concessão de auxílios, a fim de preservar a concorrência leal o máximo possível (por exemplo, limitando o crescimento do balanço dos bancos objeto de auxílio, exigindo a venda de certas atividades ou ativos ou proibindo as práticas comerciais agressivas);
- 2) A repartição dos encargos para limitar o montante do auxílio estatal necessário, reduzindo assim o risco moral (por exemplo, mediante a participação nas perdas pelos acionistas dos bancos e pelos credores subordinados, mas também através de cessões e de requisitos de remuneração ou de preços) e, acessoriamente, reduzindo também os encargos para os contribuintes;
- 3) A demonstração da viabilidade a longo prazo dos bancos, tendo em conta as medidas necessárias nos termos dos outros dois pilares. Caso não seja possível demonstrar a viabilidade, o banco deverá sair do mercado de forma ordenada.

As avaliações da compatibilidade realizadas pela Comissão são sempre avaliações *ex ante* baseadas nos factos de que tem conhecimento aquando da avaliação da medida notificada.

As regras em matéria de auxílios estatais aplicáveis ao setor bancário fazem uma distinção entre três tipos de auxílio:

- 1) «Auxílio à liquidez», para resolver problemas temporários de liquidez de entidades que, de outro modo, são solventes;
- 2) «Auxílio à reestruturação», para ajudar entidades em dificuldades a restabelecerem a sua viabilidade a longo prazo e, assim, apoiá-las na preservação da sua atividade económica;
- 3) «Auxílio à liquidação», para apoiar a saída ordenada do mercado de entidades em dificuldades relativamente às quais não é possível restabelecer a viabilidade a longo prazo.

⁸ A Comissão estabeleceu o seu entendimento da jurisprudência dos tribunais da UE na Comunicação sobre a noção de auxílio estatal. JO C 262 de 19.7.2016, p. 1.

Após a respetiva entrada em vigor, o novo enquadramento regulamentar da UE para a resolução bancária e as regras específicas em matéria de auxílios estatais ao setor bancário foram consistentemente aplicados sem discriminação por parte da Comissão. Em consonância com a jurisprudência do Tribunal Geral e do Tribunal de Justiça da União Europeia, nos casos em que as disposições das regras da UE em matéria de resolução bancária estão tão intrinsecamente ligadas ao objeto do auxílio que não podem ser avaliadas individualmente, a Comissão fez uma avaliação dessas disposições na respetiva decisão em matéria de auxílios estatais. Além disso, uma vez que as regras da UE em matéria de resolução bancária e os regulamentos relativos aos fundos próprios são executados por outras autoridades, a Comissão trabalha em estreita cooperação com o BCE, com o Conselho Único de Resolução e com as autoridades nacionais de supervisão e resolução.⁹ Embora cada um destes intervenientes opere no âmbito do seu mandato, todos partilham o objetivo de assegurar um setor financeiro sólido e estável. A Comissão interage e colabora regularmente com as autoridades de supervisão e resolução a nível da UE e a nível nacional, para resolver situações complexas e urgentes e para evitar insolvências desordenadas de bancos que comportem riscos para a estabilidade financeira. Contudo, há uma divisão de funções e de responsabilidades no novo ambiente regulamentar que deve ser tida em conta aquando do debate do controlo dos auxílios estatais ao setor bancário.

Em especial, compete ao BCE ou ao supervisor nacional declarar que um banco se encontra em situação ou em risco de insolvência. Após essa declaração, a autoridade de resolução competente (na União Bancária e para instituições significativas, é o Conselho Único de Resolução¹⁰) tem de decidir se é do interesse público colocar o banco em resolução ou se o banco poderá ser liquidado nos termos da legislação nacional em matéria de insolvência. Se o Conselho Único de Resolução ou a autoridade de resolução nacional considerar que a ação de resolução não é do interesse público, o direito da UE estipula que o banco tem de ser liquidado em conformidade com a legislação nacional em matéria de insolvência. A Comissão é envolvida no processo enquanto instância de proteção da concorrência quando a resolução de um banco implica a utilização, por exemplo, do Fundo Único de Resolução¹¹ ou, em alternativa, quando o Estado-Membro considera necessário conceder auxílio estatal no âmbito de um processo nacional de insolvência¹². Em ambos os tipos de situação, as medidas de auxílio têm de ser notificadas à Comissão para avaliação nos termos das regras da UE em matéria de auxílios estatais.

Desde 2008, a Comissão tem aplicado o artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do TFUE como base jurídica para as suas decisões em matéria de auxílios estatais a bancos¹³. Esta base jurídica continua a ser uma justificação válida, porquanto há dados que mostram que o setor financeiro ainda não concluiu o seu ciclo de ajustamento subsequente à crise, que ainda existem focos de vulnerabilidade e que surgiram novos riscos para o setor.

OBSERVAÇÕES

Resposta comum da Comissão aos pontos 21 a 25 (Definição de objetivos e medição do desempenho)

⁹ O Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS) tem um objetivo e um mandato diferentes, que a Comissão entende não serem pertinentes para a finalidade específica de avaliar a compatibilidade dos auxílios estatais nos termos do artigo 107.º, n.º 3, do TFUE.

¹⁰ Fora da União Bancária e para instituições menos significativas dentro da União Bancária, esta decisão é adotada pelas autoridades de resolução nacionais.

¹¹ Antes que se possa recorrer ao Fundo Único de Resolução (ou a fundos nacionais de resolução), o enquadramento da UE para a resolução exige que as perdas do banco venham a ser cobertas pela recapitalização interna pelos acionistas e credores e, se for caso disso, também pela dívida privilegiada.

¹² Quando os Estados-Membros concedem auxílio em processos nacionais de insolvência, aplicam-se os requisitos de repartição dos encargos, ou seja, os acionistas e os detentores de instrumentos subordinados têm de contribuir plenamente para o custo das medidas, mas os depositantes e os credores privilegiados não são obrigados a contribuir.

¹³ Em março de 2020, atendendo ao atual surto de COVID-19, a Comissão adotou um Quadro Temporário ao abrigo da mesma base jurídica (JO C 91I de 20.3.2020, p. 1).

Cada serviço da Comissão elabora um plano de gestão anual para o ano seguinte, que reflete as atividades do serviço e de que forma contribuem para a consecução dos objetivos da Comissão definidos no plano estratégico do serviço. Os indicadores de desempenho servem para acompanhar os progressos no sentido da realização dos objetivos no contexto dos seus relatórios anuais. A Comissão salienta que procura sempre ter os melhores indicadores de desempenho possíveis tendo em conta os condicionalismos existentes, tais como a disponibilidade dos dados credíveis e consistentes mais recentes, metodologias reconhecidas comumente e relações causais únicas bem estabelecidas como base para os indicadores. Por conseguinte, afigura-se problemático medir de forma simples e operacional, com uma direção causal não ambígua, os resultados do desempenho anual em fenómenos amplos, como a «integridade do mercado interno em geral» salientada pelo TCE.

Nesta perspetiva, a Comissão não considera que o sucesso das reestruturações dos bancos se possa resumir num indicador simples e adequado para os relatórios de gestão anuais dos serviços da Comissão. A Comissão, na sua função de instância reguladora dos auxílios estatais, avalia necessariamente a viabilidade e os compromissos conexos do Estado-Membro, numa perspetiva *ex ante*. Além disso, a Comissão mantém-se informada sobre o cumprimento dos compromissos específicos que o Estado-Membro possa ter assumido por meio de relatórios de acompanhamento elaborados pelos administradores independentes que nomeia. No entanto, os compromissos juridicamente passíveis de acompanhamento, que dizem respeito a ações específicas, são diferentes dos muitos fatores que podem influenciar o sucesso de um período de reestruturação de cinco anos, em especial as evoluções macroeconómicas ou comerciais não abrangidas pelos compromissos. A Comissão não assume o controlo das empresas que recebem auxílios e o cumprimento dos compromissos continua a ser da responsabilidade do Estado-Membro. A Comissão também não atua como um supervisor e, portanto, não pode acompanhar o desempenho quotidiano dos bancos ou a evolução mais ampla do mercado.

No período auditado, a Comissão aprovou auxílios individuais à reestruturação em mais de 25 casos e apenas num número restrito foram concedidos apoios em capital reiterados. Segundo o TCE, vários bancos da sua amostra que receberam tais auxílios precisaram posteriormente de intervenções públicas adicionais, depois de terem sido considerados viáveis pela Comissão. Sem entrar em pormenores de casos individuais, vale a pena notar que cada caso representa uma avaliação complexa em circunstâncias muito distintas¹⁴. Além disso, para uma amostra de 175 bancos, os serviços da Comissão avaliaram o regresso à viabilidade dos bancos objeto de auxílio, comparando-os com os bancos não objeto de auxílio. As conclusões, que foram publicadas em 2015, mostram que, em média, o desempenho¹⁵ dos bancos reestruturados converge para os valores dos bancos não objeto de auxílio, embora apenas no fim do período de reestruturação¹⁶. Por estes motivos, as intervenções públicas adicionais numa fase posterior não devem ser interpretadas como contradizendo a avaliação da viabilidade que a Comissão realizou *ex ante*.

Resposta comum da Comissão aos pontos 26 a 27 (Avaliação dos riscos)

¹⁴ Se o Estado-Membro tiver alegado que era necessária mais intervenção pública, muitos fatores podem assumir importância. Em alguns casos, o auxílio inicial foi prestado no âmbito de um programa de ajustamento macroeconómico, numa situação de elevada volatilidade. Noutros, a concessão reiterada de auxílios foi prestada antes de 2013 ou reembolsada antes de uma intervenção subsequente. Em vários casos, os apoios em capital reiterados conduziram à saída do mercado dos bancos em causa, o que constitui um resultado importante numa perspetiva de concorrência, de acordo com a qual há uma diferença efetiva entre a concessão de apoio em capital a um banco como auxílio à reestruturação ou como auxílio à liquidação. De igual modo, há uma diferença entre conceder aos bancos apoios em capital ou apoios à liquidez (na forma de garantias sobre o financiamento privilegiado). Não é possível determinar se os níveis de crédito não produtivo ou de exposição à dívida soberana afetam o sucesso das reestruturações sem analisar o caso específico.

¹⁵ Medido usando os indicadores operacionais e dos riscos, a rentabilidade e as situações em termos de financiamento e de solvência.

¹⁶ Comissão Europeia: Competition State aid Brief (2015/1): State aid to European banks: returning to viability, disponível em: https://ec.europa.eu/competition/publications/csb/csb2015_001_en.pdf.

A Comissão salienta que o processo de identificação e seleção de riscos em vigor na DG Concorrência é independente dos setores e sublinha os riscos corrigíveis significativos, em relação aos quais são necessárias medidas de atenuação, e os riscos aceites, em relação aos quais já foram tomadas medidas de atenuação em consonância com as orientações internas da Comissão aplicáveis a todos os seus serviços.

A fim de garantir a aplicação eficaz das regras em matéria de concorrência na UE, a Comissão alinha regularmente os seus instrumentos jurídicos com as realidades do mercado e do pensamento económico e jurídico vigentes, avaliando-os e revendo-os. Fá-lo conforme previsto no próprio instrumento ou enquadramento jurídico ou, em alternativa, determinando, com base no seu conhecimento do mercado e na interação com as partes interessadas e, atualmente, no contexto do quadro Legislar Melhor, o momento de lançar uma avaliação e uma eventual revisão das regras, salvo se for aplicável uma isenção. Por conseguinte, manter os instrumentos jurídicos alinhados com as realidades do mercado e do pensamento económico e jurídico vigentes é um princípio geral; as orientações políticas setoriais, como no domínio dos auxílios estatais a instituições financeiras, não foram especificamente identificadas como um risco significativo. Não obstante, observam-se constantemente evoluções do mercado. Além disso, há que ter presente que as regras em matéria de concorrência, em especial as orientações, proporcionam estabilidade e segurança jurídica aos intervenientes no mercado e aos Estados-Membros, pelo que as alterações das regras devem ser analisadas cautelosamente.

Tal como já foi salientado, a Comissão dispõe de um quadro político abrangente para os auxílios estatais ao setor financeiro, que tem aplicado consistentemente. Por conseguinte, a DG Concorrência não teve motivos para se desviar da sua abordagem independente dos setores e qualificar este setor/instrumento, ao contrário de outros setores/instrumentos, como apresentando um risco significativo com potencial para pôr em causa a consecução dos objetivos da DG.

Resposta comum da Comissão aos pontos 28 a 30 (Análise e avaliação de impacto)

O quadro Legislar Melhor constitui um instrumento importante no desenvolvimento das políticas da Comissão. Entrou em vigor em 2015, após a adoção da comunicação sobre o setor bancário em 2013. Não obstante, em 2013, a Comissão já tinha adquirido experiência significativa na aplicação das regras em matéria de auxílios estatais específicas para o setor financeiro, face ao qual avaliou cuidadosamente os fatores relevantes, que foram debatidos com todos os Estados-Membros e outras partes interessadas. A Comissão observa ainda que as orientações sobre legislar melhor não prescrevem o momento específico em que as políticas devem ser avaliadas, mas descrevem como realizar uma avaliação após a decisão política de lançar a avaliação de certas políticas ou se a legislação relativa às políticas contiver disposições que preveem a realização de avaliações.

Em qualquer caso, a Comissão considera que as suas regras aplicáveis à avaliação da compatibilidade dos auxílios estatais ao setor financeiro são adequadas e adaptadas à sua finalidade e que o foram ao longo de todo o período auditado. Conforme já foi esclarecido, não havia qualquer exigência de avaliar formalmente a comunicação sobre o setor bancário de 2013 durante o período auditado e a Comissão entende que as regras estavam alinhadas com as realidades do mercado, proporcionando, simultaneamente, um guia estável e comprovado a todos os Estados-Membros e intervenientes no mercado.

Resposta da Comissão ao ponto 32 (Estruturas de gestão)

A Comissão observa com satisfação a avaliação do TCE relativa à adequação das estruturas de gestão da DG Concorrência. O economista principal e a sua equipa na DG Concorrência fazem contributos importantes para o controlo dos auxílios estatais da Comissão, os quais são tidos em conta pela DG Concorrência na preparação das suas decisões neste domínio.

Resposta comum da Comissão aos pontos 33 a 34 (Quadro deontológico)

A Comissão congratula-se com o reconhecimento geral de um quadro deontológico forte e considera que as suas regras também se adequam perfeitamente aos funcionários que lidam com informações comercialmente sensíveis. A Comissão salienta que os artigos 11.º a 26.º, alínea a), do Estatuto dos Funcionários constituem o quadro deontológico definido pelos legisladores para os funcionários das instituições europeias. Nesta base, as instituições adotam regras mais pormenorizadas para os seus funcionários. Com base na avaliação dos riscos realizada na DG Concorrência, obrigar os funcionários a solicitar autorização prévia para determinadas operações financeiras privadas seria um controlo desproporcionado, tendo também em conta o tratamento de dados pessoais (sensíveis) nos termos do disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento (UE) 2018/1725, que indica que os dados pessoais devem ser adequados, pertinentes e limitados ao que é necessário relativamente às finalidades para as quais são tratados («minimização dos dados»).

Além disso, a Comissão observa que numa recente auditoria prévia relativa ao quadro deontológico das instituições da UE, o TCE fez observações positivas sobre as orientações e os procedimentos da DG Concorrência relativos à deontologia¹⁷.

Por último, a Comissão salienta que nos casos relativos à banca (ou de modo mais geral) não foram comunicadas irregularidades pelas autoridades competentes designadas na UE para este propósito.

Resposta comum da Comissão aos pontos 35 a 36 (Recursos humanos e informáticos)

A Comissão congratula-se com a conclusão do TCE sobre a qualidade dos funcionários da Comissão que trabalham no domínio que foi objeto da auditoria. A Comissão recorda que, graças às medidas de atenuação que adotou, a DG Concorrência teve sempre (e continua a ter) funcionários qualificados e capazes para desempenharem as suas funções.

Resposta comum da Comissão aos pontos 38 a 42 (Quadro processual para o controlo dos auxílios estatais)

A Comissão e os seus serviços exercem o controlo dos auxílios estatais de acordo com o mandato previsto no Tratado e com a ajuda de processos formais e informais. Os procedimentos formais estão estabelecidos em regulamentos do Conselho¹⁸, ao passo que a Comissão e os Estados-Membros, na qualidade de entidades que concedem auxílios, também reconheceram boas práticas no domínio da cooperação informal, que estão estabelecidas no Código de Boas Práticas¹⁹ de forma transparente. Essa cooperação informal, designada fase de pré-notificação, oferece aos Estados-Membros a possibilidade de consultar a Comissão sobre as medidas previstas numa base informal e não vinculativa. A duração e a profundidade desses intercâmbios informais dependem do grau de consolidação do plano do Estado-Membro. Naturalmente, uma ideia mais vaga para uma eventual medida implica, normalmente, mais intercâmbios até a Comissão conseguir obter o nível adequado de pormenor que lhe permita tecer observações úteis para o Estado-Membro. Com efeito, os resultados da consulta pública realizada no contexto da revisão de 2018 do Código de Boas Práticas — que não é específico de nenhum setor — revelaram que uma fase de pré-notificação alargada foi encarada de forma positiva pela maioria dos respondentes e, efetivamente, constitui uma boa prática. Além disso, a Comissão não pode recusar participar nessas conversações informais com os Estados-Membros, mesmo que estes optem por não seguir as boas práticas indicadas no Código de Boas Práticas. Por

¹⁷ Ver os pontos 37 e 71 do Relatório Especial n.º 13/2019 do TCE – Quadros deontológicos das instituições da UE auditadas: existe margem para melhorias. Disponível em linha em: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_13/SR_ethical_frameworks_PT.pdf.

¹⁸ Em particular, o «Regulamento Processual» [Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO L 248 de 24.9.2015, p. 9)] e o «Regulamento de Execução» [Regulamento (UE) 2015/2282 da Comissão, de 27 de novembro de 2015, que altera o Regulamento (CE) n.º 794/2004 no que respeita aos formulários de notificação e fichas de informação (JO L 325 de 10.12.2015, p. 1)].

¹⁹ Comunicação da Comissão sobre o Código de Boas Práticas para a condução dos procedimentos de controlo dos auxílios estatais (JO C 253 de 19.7.2018, p. 14).

último, uma vez que, mesmo em caso de contactos de pré-notificação, a Comissão só pode tomar uma decisão relativa a uma medida de auxílio após uma notificação formal, os direitos processuais dos terceiros previstos no Regulamento Processual²⁰ são salvaguardados da mesma forma que nos procedimentos relativos a auxílios estatais sem esta fase de pré-notificação informal. Neste contexto, a Comissão salienta que o Tribunal Geral da União Europeia considerou que a duração dos contactos de pré-notificação não pode ser encarada, por si só, como um indicador da existência de dúvidas quanto à compatibilidade.

Resposta comum da Comissão aos pontos 43 a 50 (Regras relativas aos auxílios estatais)

A Comissão afirma que a elaboração de orientações para a avaliação da compatibilidade dos auxílios estatais a um determinado setor se enquadra na sua competência exclusiva em matéria de controlo dos auxílios estatais, conforme estabelecido no Tratado. A escolha da base jurídica faz parte do exercício dessa competência e a Comissão considera que o artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do TFUE continuou a ser a base jurídica apropriada para avaliar a compatibilidade das medidas de auxílio às instituições financeiras durante o período auditado. Com efeito, tal é particularmente válido no presente, dado que o surto de COVID-19 representa um grande choque para as economias da UE.

Em especial, a Comissão considera que as suas decisões de manter o artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do TFUE como a base jurídica para os auxílios estatais aos bancos durante o período auditado e de não rever, por enquanto, a comunicação sobre o setor bancário de 2013 foram apropriadas à luz das seguintes considerações:

- Durante o período auditado, e até à data, persistem fragilidades não negligenciáveis nas economias, ainda que as mesmas possam não afetar todos os Estados-Membros por igual²¹. Por exemplo, as repercussões negativas da crise (por exemplo, sob a forma de grandes volumes de créditos não produtivos) ainda se fazem sentir em vários Estados-Membros. Note-se que os legados problemáticos têm representado uma ameaça à viabilidade dos bancos. A Comissão considera que, quando os Estados-Membros decidem que são necessárias medidas de auxílio para lidar com esses problemas, tal é ainda uma consequência da crise. Por conseguinte, a Comissão entende que a avaliação que fez em 2013 sobre a aplicação geral do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do TFUE aquando da adoção das suas orientações, sintetizada no ponto 6 da comunicação sobre o setor bancário de 2013, se mantém válida. Ademais, a aplicação dos mesmos princípios da comunicação sobre o setor bancário de 2013 garantiu igualdade de tratamento entre todos os Estados-Membros. Como é evidente, o enquadramento regulamentar para a resolução tem sido aplicado desde a sua entrada em vigor.
- Uma avaliação, e eventual revisão, da comunicação sobre o setor bancário de 2013 beneficiaria da experiência em termos do tratamento dos bancos em situação de insolvência no âmbito do enquadramento para a resolução. Note-se que o enquadramento da UE para a resolução e, em particular, o Conselho Único de Resolução se tornaram plenamente operacionais em 2016, mas que, até ao momento, apenas houve alguns casos²².

As regras em matéria de auxílios estatais e o enquadramento para a resolução bancária são aplicáveis em paralelo. O controlo dos auxílios estatais é uma competência exclusiva conferida à Comissão pelo Tratado, sobre a qual não tem implicações diretas a adoção de direito derivado no domínio dos requisitos prudenciais e da resolução. Além disso, a Comissão não pode usar as suas competências em matéria de controlo dos auxílios estatais para impor outras disposições do direito da União, exceto se essas disposições forem aplicáveis e estiverem intrinsecamente associadas à compatibilidade de uma medida de auxílio concreta. O texto da Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias faz referência direta ao enquadramento da UE para os auxílios estatais. Resulta inequívoco daquele texto que os legisladores reconheceram a aplicabilidade do enquadramento para os auxílios estatais (e da

²⁰ Ver nota de rodapé 18.

²¹ Ver, por exemplo, a secção 4.1 do Semestre Europeu de 2020. Disponível em linha em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0150>.

²² Para mais pormenores, ver a nota de rodapé 4.

comunicação sobre o setor bancário de 2013), estipulando simultaneamente na mesma diretiva condições sobre a utilização de apoio público extraordinário em casos excepcionais (por exemplo, para a recapitalização preventiva e para os instrumentos públicos de estabilização financeira) na aceção do novo enquadramento para a resolução. Além disso, a Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias não impede o auxílio proveniente de mecanismos de financiamento de resolução no âmbito da resolução nem os auxílios estatais externos à resolução (por exemplo, no âmbito de processos nacionais de insolvência). O tipo de procedimento seguido (ou seja, resolução ou processos nacionais de insolvência) é, em última instância, da responsabilidade das autoridades de supervisão e resolução, embora, evidentemente, as competências da Comissão em matéria de concorrência continuem a ser importantes.

De modo geral, a comunicação sobre o setor bancário de 2013 faz a distinção entre os bancos cujo regresso à viabilidade pode ser demonstrado e aqueles em relação aos quais tal não é possível e que — de uma perspetiva de concorrência — devem sair do mercado. Nas regras em matéria de auxílios estatais é, portanto, importante separar os conceitos de «auxílio à reestruturação» (para os bancos que são viáveis a longo prazo) e «auxílio à liquidação» (para facilitar a saída ordenada do mercado de bancos que não são viáveis a longo prazo). No tocante à possibilidade de conceder auxílios para facilitar a saída do mercado de um banco, as disposições pertinentes da comunicação sobre o setor bancário de 2013 incidem sobre a atenuação das distorções da concorrência. Para serem compatíveis em termos de regras da concorrência, as disposições relativas aos auxílios à liquidação não dependem de qualquer regime jurídico específico e, portanto, são aplicáveis na resolução, quando são usados fundos de gestão pública, e fora da resolução (ou seja, procedimentos nacionais de insolvência).

Em resposta à observação de que os requisitos de recapitalização interna mais rigorosos da Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias não estavam refletidos nas regras em matéria de auxílios estatais, é importante observar que, nas decisões relativas a auxílios estatais adotadas durante o período auditado, a Comissão avaliou as disposições intrinsecamente ligadas da mesma diretiva como parte da avaliação da compatibilidade. Tal implicaria também o requisito de recapitalização interna nos casos em que o Fundo Único de Resolução ou os fundos nacionais de resolução interviriam²³.

Resposta comum da Comissão aos pontos 52 a 63 (Observância dos processos e procedimentos internos)

A consulta interserviços é um elemento importante da tomada de decisões da Comissão. Embora a DG Concorrência prepare o projeto de decisão (que se trata de um projeto de documento interno e, portanto, um trabalho em curso), a consulta interserviços assegura o envolvimento de outros serviços da Comissão no tocante aos respetivos domínios de responsabilidade. De acordo com as regras processuais internas da Comissão, um parecer positivo com observações de outro serviço significa um acordo sujeito à tomada em consideração das observações. O serviço responsável (neste caso, a DG Concorrência) revê depois o projeto de decisão equacionando as observações recebidas e a decisão só é apresentada à Comissão depois de alcançado um acordo com os serviços que fizeram as observações. Neste contexto, a Comissão assinala que as observações referidas no ponto 54 foram reduzidas e, evidentemente, são muito específicas no contexto dos respetivos casos. Em qualquer caso, a formulação de observações construtivas entre os serviços da Comissão é uma parte normal do processo de tomada de decisão da Comissão e essas observações são devidamente analisadas neste processo. Em todos os casos auditados, o projeto final de decisão em matéria de auxílios estatais foi acordado com os serviços consultados, a fim de poder ser apresentado ao colégio de comissários para adoção formal.

No que diz respeito ao registo de documentos, a política de gestão de documentos da Comissão prevê que os documentos pertinentes para o processo de tomada de decisão têm de ser registados. Este registo é feito num dos sistemas de gestão de documentos da DG Concorrência. A Comissão considera que não estavam em falta documentos pertinentes numa base sistemática e que a

²³ A Comissão observa que, até à data, não houve casos em que este requisito tivesse de ser verificado.

atualização em curso da infraestrutura de registo de casos da DG Concorrência facilitará a conformidade com as orientações internas neste domínio.

O Manual de Procedimentos da DG Concorrência contém orientações não vinculativas que estabelecem os princípios dos regimes de trabalho internos para os seus funcionários. Conforme já salientando acima, o Código de Boas Práticas estabelece boas práticas não vinculativas sobre a cooperação informal com os Estados-Membros. Embora a apresentação, pelos Estados-Membros, de um projeto de notificação na fase de pré-notificação informal fosse, de facto, uma boa prática, a Comissão não pode recusar entrar em conversações com um Estado-Membro se tal não for feito. Tal é particularmente verdade nos casos relativos à banca, em que os contactos informais podem ser úteis mesmo que as medidas ainda se encontrem numa fase de planeamento preliminar ou provisória. O facto de que tal deve acontecer sob estrita confidencialidade não carece de mais explicações. No entanto, se um Estado-Membro optar por não aplicar estas boas práticas não vinculativas, tal não constitui uma violação das regras processuais da parte da DG Concorrência.

A Comissão gostaria de introduzir reservas relativamente à declaração, feita no ponto 60, de que «algumas informações pertinentes não foram publicadas». A Comissão tem de conciliar duas obrigações, nomeadamente o requisito de indicar os motivos para a sua decisão nos termos do artigo 296.º do TFUE, assegurando, assim, que as suas decisões contêm todos os elementos essenciais em que se baseiam, e o de salvaguardar a obrigação de sigilo profissional²⁴. Tal implica que pode haver informações pertinentes para a avaliação da Comissão que não podem ser divulgadas na totalidade ao público. Não obstante, com base na experiência da Comissão, o processo de acordar com os Estados-Membros sobre o que constitui informações confidenciais pode, por vezes, ser desafiante.

A Comissão salienta que não existe obrigação legal de publicar os resultados do acompanhamento das ações autorizadas específicas. Os compromissos fazem parte da notificação apresentada pelo Estado-Membro e são avaliados e publicados como parte das decisões. O acompanhamento subsequente dos mesmos, normalmente com o apoio de um administrador independente, serve, porém, como uma fonte de informações confidenciais para a Comissão. Se uma violação dos compromissos exigir que a Comissão tome outras medidas, a sua decisão tornar-se-á pública. Em alternativa, se não existirem violações, a Comissão observa que as informações obtidas por via do acompanhamento estão protegidas pela regras em matéria de confidencialidade.

De igual modo, um Estado-Membro pode sempre propor uma alteração posterior dos compromissos que apresentou para permitir à Comissão aplicar o teste de equilíbrio a uma medida de auxílio. A Comissão avaliará depois se a alteração proposta dos compromissos deixa o equilíbrio da decisão original inalterado e adota e publica uma decisão fundamentada para este efeito. A Comissão não partilha da opinião do TCE manifestada no ponto 63. No seu entender, as decisões da Comissão explicaram adequadamente por que razão a alteração dos compromissos não altera o equilíbrio da decisão original.

Resposta comum da Comissão aos pontos 64 a 70 (Decisões sobre o mérito dos auxílios estatais a instituições financeiras)

A Comissão considera que verificou sempre a existência de uma perturbação grave. Por via da adoção de orientações (ou seja, a comunicação sobre o setor bancário de 2013), a Comissão comprometeu-se a avaliar os auxílios estatais aos bancos nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do TFUE, à luz da situação de crise e do risco para a estabilidade financeira em geral que constitua uma perturbação grave da economia. No tocante à aplicação destas orientações num determinado caso, a Comissão salienta que as autoridades dos Estados-Membros são responsáveis por decidir se pretendem conceder auxílios para evitar uma saída descontrolada do mercado de um determinado banco que ameaçaria a estabilidade financeira. Se um Estado-Membro decidir que esse auxílio deve ser concedido, notifica o

²⁴ Ponto 18 da Comunicação da Comissão C(2003) 4582, de 1 de dezembro de 2003, relativa ao sigilo profissional nas decisões em matéria de auxílios estatais (JO C 297 de 9.12.2003, p. 6).

auxílio planeado à Comissão, que é responsável por avaliar a compatibilidade desse auxílio com o mercado interno. A Comissão observa que é ao Estado-Membro em causa que compete demonstrar que o auxílio estatal era necessário devido a uma ameaça à estabilidade financeira decorrente da sua ausência. Neste contexto, a Comissão avaliou se os argumentos apresentados pelas autoridades nacionais eram sólidos ou, sempre que aplicável e necessário, se eram necessários elementos de prova adicionais. Além disso, a Comissão considera que as consequências da crise persistem em, pelo menos, partes do setor bancário da UE, pelo que continuou a aplicar o mesmo conjunto de regras em todos os Estados-Membros. Neste contexto, a Comissão salienta o dever de cooperação leal do Estado-Membro em causa, tal como previsto no artigo 4.º, n.º 3, do TUE. A Comissão observa igualmente que nenhuma das suas decisões foi objeto de recurso por estes motivos.

Face ao exposto, a Comissão confirma que teve em conta as alegações dos Estados-Membros na avaliação da gravidade da perturbação em cada caso individual, tendo tal sido conjugado com o conhecimento que a Comissão tem da situação económica geral no Estado-Membro em causa, o qual não tem de estar registado no ficheiro do processo²⁵. Além disso, a Comissão salienta que o Conselho reconheceu a existência de riscos para a estabilidade financeira sempre que se aprova (ou altera) um programa de ajustamento económico (por exemplo, no caso da Grécia).

Concretamente, no que diz respeito ao auxílio à liquidação, a Comissão observa que o TCE reconhece que a insolvência desordenada de um banco, mesmo que pequeno, pode representar um risco para a estabilidade financeira. Em relação às medidas de auxílio à liquidação notificadas, a Comissão considerou suficientes os elementos de prova apresentados pelos Estados-Membros. Quando pertinente, estes elementos de prova foram combinados com o conhecimento que a Comissão tem da situação económica geral no Estado-Membro em causa. A Comissão reconhece que a comunicação sobre o setor bancário de 2013 não descreve os elementos de prova que os Estados-Membros devem apresentar quando planeiam conceder auxílio à liquidação. No entanto, a Comissão considera que não era necessário incluir prescrições tão pormenorizadas nas suas orientações. Com efeito, o Regulamento Processual constitui uma base suficiente para a Comissão solicitar aos Estados-Membros quaisquer outras informações de que necessite para realizar a sua avaliação da compatibilidade. Tal como explicado supra, a Comissão avalia se os argumentos apresentados pelas autoridades nacionais são sólidos e, se for necessário, solicita mais elementos de prova.

Os Estados-Membros propõem compromissos que respondem às circunstâncias específicas do caso. Estes compromissos são avaliados nas decisões em matéria de auxílios estatais como parte do teste de equilíbrio, a fim de assegurar que são atenuadas as distorções indevidas da concorrência resultantes da medida de auxílio proposta. Alguns compromissos são binários (por exemplo, pode ou não ser aplicável uma proibição de distribuição de dividendos ou uma proibição de aquisições). Outros compromissos (como as cessões ou a saída de segmentos de atividade), libertam claramente espaço no mercado para a concorrência e a Comissão avalia se o compromisso é proporcionado face ao montante do auxílio. É igualmente evidente o efeito de atenuação dos compromissos assumidos pelo beneficiário de manter um comportamento consentâneo com a prática do mercado, por exemplo, em matéria de fixação de preços. Embora a Comissão acompanhe a conformidade com as ações autorizadas específicas, tal está relacionado com a validade do auxílio, mas não com a avaliação *ex post* dos efeitos no mercado das medidas aplicadas. Tal como já explicado, a avaliação da compatibilidade é uma avaliação *ex ante*, ou seja, realizada antes de a medida de auxílio ser aplicada pelo Estado-Membro, com base nas informações disponíveis nesse momento. Por conseguinte, a calibração dos compromissos para o efeito de distorção foi efetuada em cada caso e a Comissão considera que forneceu uma análise suficiente extensa nas suas decisões.

O ponto 9 da comunicação sobre a reestruturação, de 2009, respeitante à comparação com duas opções alternativas, incluindo uma cisão ou uma absorção por outro banco, refere-se aos conteúdos

²⁵ A Comissão observa que o Comité Europeu do Risco Sistémico não formulou qualquer recomendação à Comissão relativamente à eventual existência de uma perturbação grave relacionada com um banco em dificuldades, pelo que não está em posição de comentar se o referido comité o faria.

possíveis da notificação de um plano de reestruturação, ou seja, de uma apresentação pelo Estado-Membro. Assim, não constitui uma obrigação para a Comissão. Em consonância com a jurisprudência dos tribunais da UE²⁶, a Comissão é apenas obrigada a avaliar a medida conforme notificada pelo Estado-Membro. Não pode analisar todas as possíveis medidas alternativas suscetíveis de alcançar o mesmo objetivo a fim de declarar a compatibilidade da medida notificada. Por maioria de razão, a Comissão não tem o poder de substituir a medida notificada por uma medida alternativa que possa considerar mais apropriada, mais proporcionada ou menos passível de criar distorção. Além disso, a escolha de uma medida de auxílio específica é, amiúde, o resultado dos requisitos de supervisão ou da decisão de uma autoridade de resolução (no caso dos fundos do Fundo Único de Resolução ou de um fundo nacional de resolução), que a Comissão avalia na sua capacidade de autoridade de avaliação da compatibilidade dos auxílios estatais com as regras nessa matéria.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Resposta da Comissão ao ponto 71

A Comissão considera que o quadro deontológico, que segundo o TCE é sólido, é também apropriado para minimizar o risco de tratamento inapropriado de informações comercialmente sensíveis, pelos motivos indicados na resposta aos pontos 33 a 34.

Resposta da Comissão ao ponto 72

A Comissão considera que as regras em matéria de auxílios estatais eram completamente adequadas para a finalidade de controlar os auxílios estatais a instituições financeiras durante o período auditado e, portanto, não tinham de ser revistas, pelos motivos estabelecidos na primeira secção e na resposta pormenorizada aos pontos 30 e 43 a 50.

Recomendação 1 — Avaliar se as regras relativas aos auxílios estatais continuam a ser adequadas e tomar medidas corretivas sempre que necessário

A Comissão aceita esta recomendação.

No que diz respeito à recomendação 1, a Comissão aceita lançar uma avaliação, em consonância com as orientações sobre legislar melhor. O impacto económico da crise criada pela pandemia de COVID-19 constitui uma perturbação grave da economia dos Estados-Membros e existe uma elevada incerteza quanto às perspetivas económicas. Por conseguinte, a Comissão realizará uma avaliação quando a economia tiver recuperado e, o mais tardar, em 2023.

Resposta da Comissão ao ponto 73

A Comissão salienta que cumpriu sempre as disposições vinculativas do Regulamento Processual e do Regulamento de Execução, as quais devem ser estritamente separadas das orientações internas (não vinculativas) e mais pormenorizadas da Comissão aos funcionários. No entanto, os eventuais desvios destas orientações internas não foram substanciais e não afetaram o resultado das avaliações da Comissão. Em alguns casos no setor da banca, a duração dos procedimentos relativos a auxílios estatais é o resultado da sensibilidade e da complexidade dessas medidas de auxílio, que dependem de decisões de outros intervenientes. Em especial, esses intervenientes incluem supervisores e autoridades de resolução que, nestes casos, tal como a Comissão, devem proteger as conversações confidenciais e as informações comercialmente sensíveis. Cumpre recordar que a Comissão não pode recusar, em fase alguma do processo, prestar aconselhamento aos Estados-Membros sobre as implicações de eventuais planos de auxílio estatal, ainda que os Estados-Membros nem sempre observem plenamente o Código de Boas Práticas. Por último, a Comissão recorda que a publicação

²⁶ Processos T-135/17, SCOR contra Comissão, n.ºs 94 e 123, T-57/11, Castelnou Energía contra Comissão, n.º 171, e C-159/94, Comissão contra França, n.º 101.

das decisões deve evitar divulgar segredos comerciais, assegurando, simultaneamente, a máxima transparência, conforme explicado na resposta aos pontos 58 a 61, e que a celeridade desta publicação depende, acima de tudo, da boa cooperação por parte dos Estados-Membros.

Recomendação 2 — Reforçar a conformidade com os processos e procedimentos internos

A Comissão aceita esta recomendação.

No tocante à recomendação 2, ponto 1, a Comissão observa que implantará uma nova ferramenta de gestão de processos (Case@EC), a qual facilitará a gestão dos documentos igualmente no que respeita aos casos relativos a auxílios estatais. Neste contexto, a Comissão também lembrará aos seus funcionários as regras aplicáveis ao registo de documentos e reverá as suas orientações internas em consonância com a ferramenta de gestão de documentos.

No que se refere à recomendação 2, ponto 2, a Comissão recordará aos Estados-Membros as boas práticas para os contactos de pré-notificação, conforme descrito no Código de Boas Práticas. Em particular, a Comissão fá-lo-á no âmbito do grupo de trabalho sobre a modernização dos auxílios estatais com os Estados-Membros.

Em relação à recomendação 2, ponto 3, a Comissão recorda que, conforme o TCE reconhece, está em grande medida dependente da cooperação dos Estados-Membros para assegurar uma publicação tempestiva da sua decisão. Embora a Comissão tenha usado as ferramentas disponíveis para publicar as decisões em matéria de auxílios estatais sem o consentimento dos Estados-Membros, afigurar-se-ia desproporcionado fazê-lo imediatamente e em todos os casos. Por conseguinte, a Comissão não está em posição de assumir, por si só, que este processo possa ser acelerado na prática. Todavia, a Comissão relembrará aos Estados-Membros o processo aplicável aos pedidos de confidencialidade no âmbito do grupo de trabalho sobre a modernização dos auxílios estatais com os Estados-Membros. A Comissão também equacionará prestar mais orientações internas aos funcionários para garantir um tratamento eficiente e consistente dos pedidos de confidencialidade dos Estados-Membros.

Resposta da Comissão ao ponto 74

A Comissão confirma que as suas decisões em matéria de auxílios estatais são todas baseadas em avaliações jurídica e economicamente sólidas e congratula-se com a conclusão do TCE relativamente à análise rigorosa dos planos de reestruturação. A Comissão considera que a sua abordagem para avaliar a existência de uma perturbação grave foi apropriada, pelos motivos estabelecidos na resposta pormenorizada aos pontos 64 a 70. No que diz respeito ao impacto das medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência, a Comissão salienta que calibrou essas medidas (que assumem a forma de compromissos) para o efeito de distorção em cada caso no teste de equilíbrio. A Comissão entende que forneceu uma fundamentação suficiente em cada decisão. No tocante aos indicadores de desempenho para efeitos de gestão anual, a Comissão recorda que existem muitos obstáculos à criação de indicadores credíveis e pertinentes, conforme exposto na resposta pormenorizada aos pontos 21 a 25. Por último, a Comissão já explicou que não havia motivos para lançar uma avaliação formal da comunicação sobre o setor bancário de 2013 durante o período auditado. A este respeito, a Comissão remete para os argumentos expostos na síntese e nas respostas aos pontos 28 a 30 e 43 a 50.

Recomendação 3 — Melhorar a medição do desempenho

A Comissão aceita esta recomendação.

No atinente a esta recomendação, a Comissão aceita reanalisar os seus indicadores de desempenho no contexto do plano estratégico para 2020-2024 e do plano de gestão para 2020, atualmente em fase de preparação. Esses indicadores dizem necessariamente respeito às realizações e aos resultados decorrentes das atividades da DG Concorrência, sobre os quais esta última pode ter controlo e que são quantificáveis de forma credível e eficiente. A Comissão analisará se esses indicadores de desempenho se mantêm adequados.

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias relativas às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse público e político.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria IV, competente nos domínios da regulamentação dos mercados e economia competitiva e presidida pelo Membro do TCE Alex Brenninkmeijer. A auditoria foi realizada sob a responsabilidade do Membro do TCE Mihails Kozlovs, com a colaboração de Edīte Dzalbe, chefe de gabinete, e Laura Graudiņa, assessora de gabinete; Zacharias Kolias, responsável principal; Jörg Genner, responsável de tarefa; e Giorgos Tsikkos, Vasileia Kalafati, Marc Hertgen e Maria Isabel Quintela, auditores. Michael Pyper prestou assistência linguística.

Devido à pandemia de COVID-19 e às rigorosas condições de confinamento, não é possível apresentar uma fotografia da equipa de auditoria.

Cronologia

Acontecimento	Data
Adoção do Plano Global de Auditoria (PGA) / Início da auditoria	22.1.2019
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	14.5.2020
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	28.7.2020
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outras entidades auditadas) em todas as línguas	27.8.2020

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2020.

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) é aplicada pela [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Nos termos da mesma, é permitida a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as alterações. Esta reutilização não pode distorcer o significado original ou a mensagem dos documentos. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário salvaguardar o respeito por direitos adicionais se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros. Se for obtida uma autorização, esta deve anular a autorização geral acima referida e indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor:

Figuras 3 e 4: Ícones elaborados por [Pixel perfect](https://flaticon.com) de <https://flaticon.com>.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE, não sendo permitido reutilizá-los.

O conjunto de sítios Internet institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do Tribunal de Contas Europeu

O logótipo do Tribunal de Contas Europeu não pode ser utilizado sem o consentimento prévio do Tribunal de Contas Europeu.

PDF	ISBN 978-92-847- 5147-1	ISSN: 1977-5822	DOI: 10.2865/070439	QJ-AB-20-018-PT-N
HTML	ISBN 978-92-847- 5129-7	ISSN: 1977-5822	DOI: 10.2865/926327	QJ-AB-20-018-PT-Q

Através da sua auditoria, o Tribunal constatou que, no período compreendido entre agosto de 2013 e o final de 2018, a Comissão dispunha de recursos e instrumentos adequados, incluindo uma estrutura organizativa apropriada, para efetuar o controlo dos auxílios estatais às instituições financeiras. No entanto, nem sempre esteve em condições de os utilizar plenamente.

Os indicadores de desempenho da Comissão não refletiram inteiramente o seu desempenho. O Tribunal constatou que a realidade do mercado melhorou durante o período auditado e até ao surto de COVID-19 e que o quadro regulamentar se tinha alterado, mas que as regras aplicáveis em matéria de auxílios estatais não foram modificadas desde 2013.

Além disso, observou que a eficácia do controlo dos auxílios estatais realizado pela Comissão pode ter sido afetada, ocasionalmente, pelo facto de esta não ter contestado as alegações dos Estados-Membros de que estavam reunidas, em cada caso, as condições para uma aprovação excecional de auxílios estatais.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors