

CES
COOPERATIVISMO E ECONOMIA SOCIAL
Núm. 38 (2015-2016), páxs. 367-374
ISSN: 1130-2682

**O NOVO REGIME JURÍDICO DAS CAIXAS ECONÓMICAS.
ANOTAÇÃO AO DECRETO-LEI N.º 109/2014, DE 10 DE JULHO**

*CHANGES TO THE LEGAL REGIME OF SAVING BANKS.
NOTES ON DECREE-LAW 109/2014 OF JULY 10*

PAULO VASCONCELOS¹

¹ Professor Coordenador da Área Científica de Direito do Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Instituto Politécnico do Porto. CECEJ. Advogado. Correio postal: Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, Rua Jaime Lopes de Amorim, 4465-004 S. Mamede de Infesta, PORTUGAL. Correio eletrónico: paulo_v@iscap.ipp.pt / www.paulovasoncelos.pt.

RESUMO

Procede-se a uma análise sumária do Decreto-Lei n.º 190/2015, de 10 de setembro, que aprovou o novo regime jurídico das caixas económicas, revogando a anterior legislação e dividindo-as duas modalidades: as caixas económicas anexas e as caixas económicas bancárias.

PALAVRAS-CHAVE: Regime jurídico das caixas económicas, caixas económicas, caixas económicas anexas, caixas económicas bancárias.

ABSTRACT

Analysis of Decree No 190/2015 of 10 September, which approved the new legal regime of savings banks in Portugal, revoking the previous legislation and dividing them in two modes: the «*caixas económicas anexas*» and the «*caixas económicas bancárias*».

KEY WORDS: legal regime of savings banks, savings banks, «*caixas económicas anexas*», «*caixas económicas bancárias*».

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. ANTECEDENTES. 3. O NOVO RJCE, APROVADO PELO DECRETO-LEI N.º 190/2015, DE 10 DE SETEMBRO. 4. CAIXAS ECONÓMICAS BANCÁRIAS. 5. CAIXAS ECONÓMICAS ANEXAS. 6. REGIME TRANSITÓRIO

CONTENTS: 1. INTRODUCTION. 2. BACKGROUND. 3. THE NEW RJCE, APPROVED BY DECREE N° 190/2015, OF 10 SEPTEMBER. 4. SAVING BANKS. 5. ANNEXED SAVING BANKS. 6. TRANSITIONAL ARRANGEMENTS

I INTRODUÇÃO

No passado dia 10 de setembro de 2015 foi publicado no Diário da República o Decreto-Lei n.º 190/2015, que aprovou o «regime jurídico das caixas económicas», doravante RJCE. Trata-se de um diploma inovador, que estabelece um novo regime para estas instituições de crédito da economia social, revogando o Decreto-Lei n.º 136/79, de 18 de maio.

Importa, começar por proceder ao enquadramento destas instituições.

2 ANTECEDENTES

No início do século XIX o Decreto de 17 de Agosto de 1836 atribuiu às caixas económicas a possibilidade de receberem depósitos, «*sendo os fundos recolhidos por uma «caixa de empréstimos» ou «monte de piedade» incumbido de, com eles, efetuar operações de empréstimo sobre penhores. Consagrou-se, assim, um escopo de beneficência, visando combater a prática da agiotagem que, então, proliferava*», como se refere no preâmbulo do agora revogado Decreto-Lei n.º 136/79 de 18 de maio.

Este escopo de beneficência associado às caixas económicas continua a atravessar a legislação posterior, inserindo-as no âmbito das associações mutualistas. Daí que se caracterizassem, por um lado, por ser instituições bancárias (ainda que com atividade restrita) e, por outro, por serem entidades com fins de solidariedade e, portanto, sem fins lucrativos.

Com o rodar dos tempos estas características tenderam a diluir-se e a aproximação ao regime geral das instituições de crédito foi passando a ser cada vez maior.

Em 1979, ainda no rescaldo da revolução de 74, foi publicado o já referido Decreto-Lei n.º 136/79, de 18 de maio, que estabeleceu o regime jurídico das caixas de crédito, revogando toda a legislação anterior, relativas às «caixas de empréstimos».

Nos termos deste diploma, as caixas económicas são definidas apenas pelo seu objecto, estabelecendo o artigo primeiro que «As caixas económicas são instituições especiais de crédito que têm por objeto uma atividade bancária restrita, nomeadamente recebendo, sob a forma de depósitos à ordem, com pré-aviso ou a prazo, disponibilidades monetárias que aplicam em empréstimos e outras operações sobre títulos que lhes sejam permitidas e prestando, ainda, os serviços bancários compatíveis com a sua natureza e que a lei expressamente lhes não proíba». Isto é, o que as caracteriza é o facto de se tratar de bancos especiais, em virtude de a sua atividade ser restrita.

Como se pode dizer então que são entidades do sector social? Essa marca advém do facto de o titular destas caixas económicas ter que ser necessariamente uma instituição de solidariedade social, uma vez que no artigo 2.º se estabelece que «A constituição de caixas económicas só pode ser autorizada com carácter excepcional pelo Ministro das Finanças e do Plano, ouvido o Banco de Portugal desde que se trate de caixas anexas ou pertencentes a associações de socorros mútuos, Misericórdias ou outras instituições de beneficência e se justifique devidamente a necessidade da sua existência». No número dois do mesmo artigo acrescenta-se que «Em caso algum podem ser constituídas novas caixas económicas sob a forma de sociedade comercial». Todavia, a lei assegura a plena vigência das caixas económicas que já existissem na forma de sociedades anónimas, apenas se exindando que as suas ações fossem nominativas e averbáveis apenas a pessoas singulares, a cooperativas ou a quaisquer outras pessoas colectivas sem fim lucrativo, e que nenhum sócios pudesse possuir participação superior a 5% do capital social (cf. artigo 4.º, n.º 1 e 2). Posteriormente, pelo Decreto-Lei n.º 182/90, de 6 de junho, a lei passou a admitir a derrogação destas exigências, por decisão do Ministro das Finanças, ouvido o Banco de Portugal (cf. n.º 3 do mesmo preceito). Este último diploma especificava mesmo as atividades bancárias que estavam abertas as estas entidades.

3 O NOVO RJCE, APROVADO PELO DECRETO-LEI N.º 190/2015, DE 10 DE SETEMBRO

O novo RJCE, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 190/2015, de 10 de setembro, embora mantenha parcialmente este regime, mas procede desde logo a uma alteração significativa: a partir de agora as caixas económicas têm que observar os princípios orientadores que regem a atividade das entidades da economia social, devendo ainda atender, na prossecução do seu objeto, aos princípios mutualistas, previstos no Código das Associações Mutualistas (Decreto-Lei n.º 72/90, de 3 de março), designadamente no seu artigo 8.º.

De resto, apenas as associações mutualistas, as misericórdias ou outras instituições de beneficência podem ser instituições titulares das caixas económicas. E para efeitos da nova lei considera-se instituição titular:

- a) Uma única entidade que seja titular da totalidade das participações, dos direitos de voto ou de um direito de propriedade exclusivo sobre uma caixa económica anexa;
- b) Uma única entidade que seja titular, direta ou indiretamente, da maioria das participações, dos direitos de voto ou de uma quota maioritária numa caixa económica bancária.

Quanto ao objeto, permanece a noção de que as caixas económicas são instituições de crédito que têm por objeto uma atividade bancária delimitada nos termos do seu regime jurídico e dos seus estatutos (cf. artigo 1.º).

Mas porventura a maior novidade que o novo RJCE introduziu foi a divisão das caixas económicas em duas modalidades diferentes: as «caixas económicas anexas» e as «caixas económicas bancárias».

A classificação como «caixa económica anexa» ou como «caixa económica bancária» vai determinar quer o âmbito das atividades que podem desempenhar, isto é, o seu objeto, quer o próprio regime legal aplicável.

A distinção entre as caixas económicas bancárias e as caixas económicas anexas faz-se em função dos seus ativos: se o seu ativo for igual a superior a € 50 000 000,00, será uma caixa económica bancária. Se for inferior, será uma caixa económica anexa (cf. artigo 4.º). Todavia, é admissível que uma caixa económica que não atinja aquele valor de ativos, mas que apresente um programa de crescimento para um horizonte de cinco anos, possa solicitar ao Banco de Portugal a sua constituição como caixa económica bancária (artigo 5.º). Vejamos, então, sumariamente, o que caracteriza cada uma destas modalidades de caixas económicas.

4 CAIXAS ECONÓMICAS BANCÁRIAS

As caixas económicas bancárias são para todos os efeitos equiparadas a bancos, e como tal, sujeitas ao regime geral das instituições de crédito e sociedades financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, e respetiva legislação conexa, como determina o artigo 18.º do RJCE.

Estas caixas económicas são obrigatoriamente sociedades anónimas, com o capital mínimo previsto para os bancos, necessariamente representado por ações nominativas, devendo na firma conter a expressão «caixa económica bancária».

Importa ainda referir a preocupação do legislador em determinar que os órgãos de administração e fiscalização destas instituições, bem como os seus membros, tenham que ser distintos e independentes dos órgãos e membros da instituição

titular. Refira-se que a instituição titular, no caso destas caixas económicas, é uma única entidade que é detentora, direta ou indiretamente, da maioria das participações ou dos direitos de voto, como se referiu acima. Mas não tem que ser a única detentora das participações sociais. Exige-se apenas que tenha a maioria.

O que distingue então uma caixa económica bancária de um qualquer banco? A única marca distintiva decorre do facto de o seu sócio maioritário, direta ou indiretamente, ter que ser uma associação mutualista, uma misericórdia ou outra instituição de beneficência. Isto é, a instituição titular não pode ter fins lucrativos. Mas a caixa económica bancária terá fins lucrativos, até pelo facto de se tratar de uma sociedade anónima. Todavia, os seus lucros, uma vez entregues à entidade titular, servirão para a prossecução de fins de beneficência, de solidariedade social ou de entreatajuda dos seus membros.

5 CAIXAS ECONÓMICAS ANEXAS

As caixas económicas cujos ativos sejam inferiores a € 50 000 000,00 adotam a modalidade de «caixas económicas anexas», como determina o artigo 4.º, n.º 2, do RJCE.

Estas caixas económicas caracterizam-se por duas notas em especial: por um lado, são caixas económicas detidas a 100% por associações mutualistas, misericórdias ou outras instituições de beneficência; por outro, as atividades que podem prosseguir estão limitadas pela enumeração legal. Apenas podem receber depósitos, conceder empréstimos garantidos por penhor ou hipoteca, adquirir e deter títulos de dívida pública, prestar serviços de cobrança, efetuar transferências de numerário, aluguer de cofres, administração de imóveis e praticar operações cambiais. São, pois, instituições de crédito limitadas e pertencentes a entidades do sector social.

Na verdade, nos termos da lei, só podem ser constituídas para a «exclusiva prossecução dos fins de associações mutualistas, misericórdias ou outras instituições de beneficência» (artigo 7.º), devendo a sua firma incluir a expressão «caixa económica anexa».

Enquanto as caixas económicas bancárias são sociedades anónimas, que assim ficam sujeitas ao regime do CSC, as caixas económicas anexas estão sujeitas a um regime jurídico próprio, previsto neste diploma em análise.

De acordo com esse regime, os órgãos sociais das caixas económicas anexas são a assembleia geral, a direção e o conselho fiscal. Curiosamente a lei estabelece que à «eleição, composição e funcionamento da direção e do conselho fiscal aplicam-se ainda as normas constantes do Código das Sociedades Comerciais relativamente a sociedades anónimas que adotam a estrutura de administração e fiscalização prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 278.º daquele Código». No

que se refere à constituição, competências e funcionamento da assembleia geral, aplicam-se também as normas previstas no CSC para as sociedades anónimas.

Semelhante ao que sucede com as caixas económicas bancárias é a exigência feita quanto às caixas económicas anexas de que os seus órgãos de administração e fiscalização, bem como os seus membros, sejam distintos e independentes dos órgãos sociais da instituição titular, não sendo permitida a ocupação de cargos por inerência, nem podendo ser beneficiários de qualquer tipo de remuneração paga pela instituição titular ou por entidade com esta relacionada (cf. artigo 11.º, n.º 3).

A gestão da caixa económica anexa cabe à direção, constituída por um mínimo de três elementos, eleitos pela assembleia geral, por períodos de três anos. A reeleição é possível, desde que, a todo o momento, a maioria dos membros não se encontre em exercício dessas funções há mais de três mandatos consecutivos ou intercalados (artigo 13.º).

Por seu lado, a fiscalização compete a um conselho fiscal, constituído por três membros, eleitos em assembleia geral, devendo ainda ter dois suplentes. Importa referir a este propósito que, não sendo necessário que o conselho fiscal seja integrado por um revisor oficial de contas, certo é que, todavia, as contas anuais carecem de certificação legal, devendo conformar-se com as normas definidas pelo Banco de Portugal (artigo 15.º).

As caixas económicas anexas estão obrigadas a constituir duas reservas previstas na lei:

i) uma reserva geral, cujo limite mínimo corresponde a 30% da totalidade dos depósitos, a qual será anualmente alimentada por 20% do saldo apurado, depois de realizadas as amortizações e constituídas as provisões;

ii) uma reserva especial, para suportar prejuízos resultantes de operações correntes, para a qual será destinado 5% do mesmo saldo anual.

Podem ainda ser criadas reservas livres ou estatutárias com a finalidade de permitir uma regularidade na distribuição de resultados anuais.

Refira-se ainda que a lei não permite a distribuição de resultados «se as caixas económicas anexas se encontrarem em situação de incumprimento dos rácios e limites prudenciais obrigatórios» (cf. artigo 17.º, n.º 3).

6 REGIME TRANSITÓRIO

Pela sua importância imediata, ainda fazer uma referência ao regime transitório previsto neste diploma (artigos 6.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 190/2015). De facto, como acima se referiu, este novo regime jurídico das caixas económicas dividiu-as nas duas modalidades já referidas, sendo necessário dispor sobre as consequências dessa inovação no que respeita às caixas económicas já existentes na data da sua entrada em vigor (10 de outubro de 2015).

Assim, esta lei veio determinar que as caixas económicas existentes à data da sua entrada em vigor, cujo ativo seja igual ou superior a € 50 000 000,00, fossem automaticamente consideradas caixas económicas bancárias, para todos os efeitos legais, podendo o Banco de Portugal determinar a sua transformação em sociedade anónima, num prazo razoável a fixar para esse efeito (devendo para tal consultar a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários se a caixa em causa desenvolvesse atividades de intermediação financeira) — cf. artigo 6.º, n.º 1 a 3. Caso o prazo assinalado não seja cumprido, o Banco de Portugal pode aplicar as medidas corretivas e as medidas de intervenção corretiva previstas no regime geral das instituições de crédito e sociedades financeiras. No n.º 4 do mesmo artigo são previstos todos os passos do processo de transformação determinada pelo Banco de Portugal.

Relativamente às caixas económicas cujo valor de ativos seja, na data da entrada em vigor deste diploma, inferior a € 50 000 000,00, o mesmo determina que deverão, no prazo de seis meses, promover as alterações estatutárias necessárias ao cumprimento pleno da nova lei, competindo ao Banco de Portugal emitir parecer prévio sobre a conformidade da proposta de alteração dos estatutos com o novo regime jurídico das caixas económicas (cf. artigo 7.º). Face a um não cumprimento do prazo de alteração estatutária, também se prevê que o Banco de Portugal possa aplicar as medidas corretivas e as medidas de intervenção corretiva previstas no regime geral das instituições de crédito e sociedades financeiras.

Cabe ainda sublinhar que, nos termos do artigo 8.º deste Decreto-Lei 190/2015, uma caixa económica anexa que tenha um ativo igual ou superior a € 50 000 000,00 durante dois anos consecutivos converte-se, a partir do terceiro ano, numa caixa económica bancária, podendo ser determinada a sua transformação em sociedade anónima pelo Banco de Portugal.

Este regime previsto no artigo 8.º, sob a epígrafe de «disposições finais» melhor seria ter sido introduzida no próprio RJCE, em vez de ter ficado no diploma preambular. Na verdade, cremos que a vontade do legislador será o de que a ultrapassagem do valor de referência para os ativos terá como consequência imediata a necessidade de adotar a modalidade de caixa económica bancária, em complemento do regime previsto no artigo 4.º do RJCE. Pode é perguntar-se se não deveria ter sido também prevista a situação inversa, isto é, o que sucede em caso de diminuição de ativos de uma caixa económica bancária. Não deverá nessa caso ser determinada a sua conversão em caixa económica anexa?