

Publicação disponível em: <https://blook.pt/publications/publication/d9ec7703132b/>

ASPETOS BANCÁRIOS DA CRISE COVID-19

ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO

REVISTA DE DIREITO FINANCEIRO E DOS MERCADOS DE CAPITALIS, VOL. 2 (2020), NO. 7, 115-141



PROFESSOR DOUTOR ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO
Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
Coordenador do Centro de Investigação de Direito Privado. Advogado

Aspetos bancários da Crise *Covid-19*

Covid-19 and Banking Law

SUMÁRIO: I – Aspetos sanitários: 1. Considerações gerais; 2. Em Portugal; 3. Evolução e incógnitas. **II – Aspetos sócio-económicos:** 4. Atividades atingidas; 5. Consequências económicas; 6. Consequências sociais. **III – O apelo ao Estado:** 7. Posicionamento científico; 8. O Estado; atuações diretas e indiretas; 9. As leis “Covid-19”. **IV – Leis bancárias:** 10. Os dilemas; 11. Medidas iniciais e supervisão; 12. O Decreto-Lei n.º 10-M/2020, de 26 de março. **V – O Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março:** 13. Objetivo e sistema; 14. Objeto, âmbito e Direito europeu; 15. Beneficiários; 16. Operações abrangidas; 17. A moratória: situações envolvidas; 18. O funcionamento da moratória, 19. Tutela dos créditos; 20. Fiscalização, sanções e disposições diversas; 21. Garantias pessoais do Estado; 22. Entrada em vigor e vigência. **VI – Complementos e ponderação final:** 23. A Linha de Crédito Capitalizar 2018 Covid-19; 24. A resistência do sistema financeiro; 25. Em suma.

I – Aspetos sanitários

1. Considerações gerais

I. A geografia da crise *Covid-19*, em permanente evolução, está presente em todos os meios de informação. Nos princípios de abril de 2020, torna-se possível ter uma ideia dos seus surgimento e evolução; o epílogo, todavia, não é conhecido.

II. Em traços largos, podemos dizer que, mau grado o seu âmbito planetário, a Crise atuou diversamente nos vários espaços nacionais. Fatores internos, como a mobilidade das populações, a sua disciplina, a capacidade dos governos de tomar decisões rápidas e diretrizes políticas de difícil racionalização, determinaram a amplitude da Crise, em cada País. O pós-Crise sanitária e a Crise económica (já em curso) que se lhe seguirá vai, com probabilidade, flutuar em função de dados nacionais.

III. Hoje sabemos que, no dealbar da (então) epidemia, se os governos têm fechado imediatamente as fronteiras respetivas, bloqueando as viagens internacionais, tudo teria ficado resolvido num mês. Não foi feito: era política e economicamente incorreto. O preço vai ser inimaginável.

2. Em Portugal

I. O primeiro infetado com *Covid-19* foi anunciado no Porto, em 2-mar.-2020: um médico de 60 anos, regressado de Itália. A progressão, segundo dados oficiais, foi a seguinte:

infetados		mortes
17-mar.	448	1
24-mar.	2.362	33
31-mar.	7.443	160
5-abr.	11.278	295

A taxa de letalidade, a 7-abr., era de 2,6% das pessoas infetadas. A taxa de morbilidade, por seu turno, era de 1,22 infetados por 1000 habitantes.

II. Na Europa, retemos os números seguintes, em 7-abr.-2020:

País	infetados	mortos
Espanha	141.942	14.045
Itália	135.586	17.127
França	110.070	10.328
Alemanha	107.663	2.016
Holanda	19.709	2.101

III. No Mundo, a título de exemplo, temos:

País	infetados	mortos
Estados Unidos	400.549	12.857
China	82.783	3.333
Brasil	14.049	668
Coreia	10.384	200

No total, o Mundo caminha rapidamente para 1.500.000 de infetados e 100.000 mortes. A progressão da doença em África e nas Américas pode atingir cifras muito elevadas.

IV. Para uma comparação séria, há que estabelecer uma relação entre o número de infetados e a população do Estado correspondente. Para esse efeito, vamos tomar a situação em Portugal (1,22 infetados por 1000 habitantes como índice 100). O quadro, na Europa, será o seguinte (números redondos):

Espanha	250
Itália	200
França	140
Holanda	100
Alemanha	90
Reino Unido	69

V. No Mundo, mantendo como referência o índice 100, para Portugal, temos:

Estados Unidos	100
Coreia	16
Brasil	5
China	5

Como se vê, a situação portuguesa, não sendo das mais graves, não é tão animadora como parece resultar dos números brutos. Os números vão, de resto, aumentar muito rapidamente, à medida que se generalizem os testes. Chama-se a atenção para o caso chinês: com uma baixíssima taxa de morbilidade de 0,06 por mil habitantes, foi o suficiente para paralisar boa parte da economia durante três meses. Justamente: se os números não sobem mais, é à custa da redução económica.

3. Evolução e incógnitas

I. Com base nos modelos de evolução da doença verificados na China, na Coreia e no Japão, afigura-se que, na base do confinamento, é possível controlar a pandemia em três/quatro meses. Para tanto, há que parar: (1) a atividade que implique contactos entre as pessoas; (2) as deslocações internas e externas; (3) a produção de bens ligada à cooperação humana; (4) a distribuição desse tipo; (5) as atividades culturais e artísticas; (6) as práticas religiosas. Paralelamente, tudo é feito, no terreno, para tratar os infetados, combatendo as taxas de letalidade.

II. Admitindo, na base do modelo Chinês, que a pandemia fique controlada nesses termos, ignora-se: (1) por quanto tempo; (2) o grau de imunidade (se é que algum) dos infetados que recuperem; (3) a viabilidade de uma vacina eficaz; (4) o tempo de espera para a obtenção e a popularização de tal vacina (se é que alguma).

III. Nenhum agente de saúde pública pode, com seriedade, apresentar modelos de evolução a médio prazo. Como em cenários de guerra que se pensara relegados para a História, só são possíveis medidas para atalhar.

II – Aspetos sócio-económicos

4. *Atividades atingidas*

I. As medidas de contenção tomadas pelos governos – a partir de agora, com base na experiência nacional – conduziram, pura e simplesmente, à supressão de atividades significativas. Assim: (1) o turismo; (2) os transportes aéreos e de lazer; (3) a restauração; (4) o pequeno comércio. Em poucos dias, o País perdeu atividades que representam cerca de 20% do PIB, a não serem rapidamente retomadas.

II. Além disso, foram gravemente atingidas atividades da área da venda de equipamentos, de reparações e de serviços. Sem reocupações de exaustão, tanto mais que os números evoluem diariamente (e, em regra para pior), temos: (1) sector automóvel, uma quebra de 60%; (2) reparações, de 80%; (3) autoestradas, de 70%; (4) ginásios, cabeleireiros e similares, de 95%; (4) tribunais, de 95%; (5) serviços jurídicos, de 60%; (6) serviços médicos não ligados ao *Covid-19*, de 80%; (7) obras públicas e construção civil, 60%; (8) combustíveis, 70%; (9) têxtil, 80%; (10) editorial, 70%. E a “economia paralela”, que também cria riqueza, caiu completamente, salvos pontos muito parciais do mercado negro.

III. Neste momento, praticamente, subsistem as comunicações, as farmácias, as áreas comerciais do sector da alimentação, os jornais, a atuação hospitalar e conexos (bombeiros, ambulâncias, policiamento) e o sector funerário.

IV. Apenas no final da Crise *Covid-19* será possível um inventário da riqueza perdida. Mas quando, como e em que medida será pensável retomar a “normalidade” é objeto de pura especulação. Cenários “favoráveis” referem dois anos; outros vão até aos dez.

5. Consequências económicas

I. Uma crise sanitária planetária no primeiro quartel do século XXI era algo de inexcitável. Os modelos económicos disponíveis confessam-se incapazes de a enquadrar. De resto, faltam elementos básicos para um enquadramento operacional.

II. De momento, sabe-se que a procura, em muitos sectores, caiu para níveis próximos do zero. O confinamento das populações não permite consumos, exceto no sector da alimentação, das telecomunicações e dos produtos farmacêuticos. Paralelamente, cai a produção: muitas unidades encerraram, pura e simplesmente, mercê do confinamento e/ou da falta de matérias primas. Outras (incluindo a agricultura!) ficam limitadas, por não ser possível escoar os produtos.

III. Números provisórios referem cerca de um terço das empresas portuguesas (400.000), paradas, com perdas de 2/3 do volume de negócios (256 mil milhões de euros), numa queda de 48 mil milhões de valor acrescentado bruto. Uma estimativa conservadora (6-abr.-2020) refere uma quebra no PIB português, em 2020, de 7,5%, 8% de redução das receitas fiscais, 10% de aumento da despesa corrente do Estado e dívida pública a subir para 136%. Lamenta-se que o modelo de desenvolvimento económico do País se tenha centrado, nos últimos anos, no turismo e no consumo interno: precisamente as áreas mais atingidas pela Crise *Covid-19*. Agora é tarde para emendar.

6. Consequências sociais

I. Sem empresas não há trabalho. A quebra económica põe em risco quase dois milhões de trabalhadores (47% do total). O desemprego subiu vários pontos, numa cifra ainda pouco conhecida. Quase meio milhão está em *lay off*. Quando possível, recorre-se ao teletrabalho: mas este pouco adianta, se as empresas não retomarem rapidamente. Os trabalhadores independentes ficam desamparados. Pequenas empresas (restauração, cabeleireiros, pequeno comer-

cio), de base familiar ou com um ou dois empregados desapareceram, sendo problemática qualquer retoma. Apenas o funcionalismo público parece tranquilo, mesmo quando, pelas circunstâncias, não tenha tarefas a desempenhar.

II. As empresas sacrificam a liquidez de que ainda dispunham, na miragem de uma retoma. Cálculos muito simples, feitos por cada empresário, indicam o limite: dois ou três meses, na generalidade dos casos, a contar de meados de março. A partir daí, nenhuma proibição impedirá o despedimento. Além disso e num ponto dramático: qualquer sobreendividamento contraído nas circunstâncias atuais vai sacrificar ou mesmo impedir qualquer retoma.

III. O confinamento das famílias tem consequências sociológicas e sociais debatidas nos fóruns de especialistas. Na China, dispararam os divórcios. No plano económico, é de recear que se venham a quebrar hábitos de consumo o que, a somar ao desemprego e à quebra de rendimentos, irá retardar a retoma.

III – O apelo ao Estado

7. Posicionamento científico

I. Para os presentes propósitos, importa afastar o ruído de fundo de tipo político-populístico. Ninguém provocou a Crise *Covid-19* e praticamente ninguém vai beneficiar com ela. Da crise apenas se pode concluir que, em face de uma ameaça externa, a Humanidade tem tudo a ganhar em se unir e em apoiar os seus cientistas. O pensamento liberal não é prejudicado pela necessidade de se recorrer à comunidade organizada (ao Estado) para coordenar os esforços. E o pensamento totalitário não é, no plano das ideias, beneficiado por essa mesma necessidade.

II. Os valores básicos da comunidade e do ordenamento, em parte cristalizados pela Constituição, mantêm-se válidos e operacionais. Todavia – e a própria Constituição o admite – há que introduzir adaptações e exceções.

8. O Estado; atuações diretas e indiretas

I. Ao Estado são pedidas medidas imediatas nos planos clínicos. Há que dotar os hospitais de meios humanos e materiais, facilitando o transporte e o tratamento dos doentes. Ponto sensível é o da necessidade de ventilar cerca de 2% dos infetados (em Itália, chega-se a 10%), principalmente os idosos, assim se atingindo cifras para as quais não havia nem aparelhagem suficiente, nem pessoal habilitado.

II. Segue-se a intervenção no plano do confinamento. Para além da campanha na comunicação social, que tem sido contínua, assiste-se a uma intensa ação policial no sentido de forçar o confinamento. Tal intervenção atingiu o ponto máximo (para já) na Páscoa.

III. Segue-se uma intervenção económico-financeira. As medidas de contenção, que paralisaram largos sectores da economia, ainda quando antecipadas pela população, foram determinadas pelo Estado: fecho de locais de diversão, de restaurantes e, em geral, de estabelecimentos não-essenciais, abertos ao público. O Estado, pelas razões que se conhecem, foi, pois, o principal autor direto do fecho de 40% (fala-se em 60%) da economia, com efeitos indiretos nos demais sectores.

IV. No exercício das suas funções, cabe agora ao Estado agir no sentido de minorar os danos, salvando o possível e permitindo uma recuperação rápida. O Estado pode agir diretamente, injetando dinheiro em certas empresas de grande porte ou dando garantias para que isso suceda ou pode criar quadros legais para que as empresas mantenham postos de trabalho e as instituições de crédito libertem os fundos necessários.

9. As leis “Covid-19”

I. A intervenção do Estado deu origem a uma contínua produção normativa. A primeira medida foi o Despacho n.º 2836-A/2020, de 2

de março, que determinou, aos empregadores públicos, a elaboração de planos de contingência para prevenir o contágio com o *Covid-19*. Sucederam-se, depois, as determinações normativas: até 6-abr.-2020, contamos 69 diplomas: leis, decretos-leis, decretos, portarias e despachos.

II. Neste domínio, o Diário da República Eletrónico distingue:

- (1) declaração e renovação do estado de emergência;
- (2) medidas relativas à prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção epidemológica por *Covid-19*;
- (3) medidas de apoio à sustentabilidade da economia e das empresas;
- (4) medidas que comportam restrições a atividades económicas;
- (5) medidas relativas às restrições de mobilidade e transportes;
- (6) medidas relativas à saúde e proteção à família;
- (7) medidas no âmbito dos serviços públicos;
- (8) requisição civil;
- (9) medidas aprovadas pelas Regiões Autónomas.

III. Muitas das iniciativas tomadas visaram enfrentar problemas concretos. Assim, como exemplos, a RCM n.º 18-B/2020, de 2 de abril, que prorrogou a situação de calamidade no Município de Ovar ou o Despacho n.º 4148/2020, de 5 de abril, que suspendeu as atividades de comércio de velocípedes, veículos automóveis e motociclos, tratores e máquinas agrícolas, navios e embarcações.

IV. Outras apresentam uma articulação mais estruturada, obedecendo a um plano de conjunto. Tal o caso do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, que veio regulamentar a prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República. Também nesta série podemos inserir uma sequência de Decretos-Leis publicados em 26 de março de 2020: 10-F/2020 (medidas fiscais), 10-G/2020 (proteção de postos de trabalho), 10-H/2020 (pagamentos com cartões), 10-I/2020 (cultura e artes), 10-J/2020 (proteção de créditos e garantias do Estado), 10-K/2020 (faltas justificadas por assistência à família) e 10-L/2020 (fundos europeus). No seu conjunto, temos aqui a espinha dorsal do “Direito *Covid-19*”.

IV – Leis bancárias

10. Os dilemas

I. A defesa das empresas e dos trabalhadores faz-se criando condições para o funcionamento das primeiras. Para isso, é necessário dinheiro e mercado. Este último também depende das disponibilidades das famílias. Não há volta possível: na presente época histórica, tudo exige dinheiro.

II. O Estado pode dispor, no imediato, do dinheiro dos contribuintes e, ainda, daquele que obtenha no mercado financeiro. Desenham-se necessidades de intervenções maciças na área dos transportes, especialmente nos aéreos, no reequilíbrio e concessões, no implemento hospitalar e sanitário e em operações de assistência, de todo o tipo.

III. Quanto às empresas comuns, designadamente às micro e às pequenas e, ainda, aos empresários individuais, há que recorrer à banca. E ainda cabe à banca acudir aos particulares, designadamente no que tange ao crédito à habitação. A banca está implantada no terreno e conhece, em princípio, os seus clientes. Tem uma estrutura adequada para o efeito. Não seria fácil que o Estado assumisse esse papel; ajudando, o Estado beneficia a segurança social e o próprio sistema financeiro.

IV. Mas o sistema financeiro tem regras. Desde logo, ele não é “dono” do dinheiro que gere: trabalha com fundos alheios, cabendo-lhe proteger as poupanças. Depois, há que observar os rácios prudenciais em vigor, sendo que, na cúpula, recebe instruções do Banco Central Europeu.

V. Os créditos a conceder no âmbito do *Covid-19*, neste momento (estimativa do Millenium), implicarão “problemas” da ordem dos 20% malparados. Juntar, a uma crise económica, uma crise financeira, vai complicar. E a ameaça de novas crises nas dívidas soberanas está no horizonte: enquanto a dívida alemã vê baixar os juros,

a portuguesa já os vê subir (sessenta e tal pontos-base). Não é de esperar clemência das agências de notação financeira, enquanto a mutualização de dívidas públicas, na forma de *Eurobonds* ou de *Coronabonds* parece uma miragem.

VI. O discurso populista que exige, da banca, a solução para os problemas da crise e do pós-crise não passa disso mesmo. Exigem-se saídas científicas e racionais. Não obstante, é necessário que as estruturas bancárias sejam capazes de acompanhar a situação do País real: não há banca lucrativa sobre uma sociedade em ruínas.

11. *Medidas iniciais e supervisão*

I. A emergência de saúde pública foi declarada pela Organização Mundial de Saúde, em 30 de janeiro de 2020. Apenas a 11 de março foi classificado o *Covid-19* como pandemia. Assim, desde cedo as instituições financeiras tomaram medidas de proteção de clientes e colaboradores. Designadamente, solicitaram a utilização de canais digitais para a realização de operações bancárias.

II. A Autoridade Bancária Europeia (EBA) adiou os testes de esforço previstos para 2020. Por seu turno, o Banco de Portugal (BdP) anunciou que iria permitir que as instituições menos significativas operassem temporariamente com um nível inferior ao requisito de cobertura de liquidez (*Pillar 2 Guidance*). O BdP, em 12 de março, tomou medidas para facilitar a liquidez dos bancos.

III. A 1 de abril de 2020, o BdP elaborou um comunicado recomendando a não-distribuição de dividendos. Estão previstas diretrizes da EBA sobre o tratamento contabilístico das moratórias: seja de iniciativa pública, seja da privada. Em 25 de março, a EBA clarificou a aplicação da IFRS 9 (relato financeiro) e manifestou o desejo de que as instituições financeiras usem um certo grau de julgamento e distingam entre mutuários cujo risco de crédito não seja significativamente afetado pela situação atual no longo prazo e aqueles em que o seja.

12. O Decreto-Lei n.º 10-H/2020, de 26 de março

I. Uma primeira medida legislativa dirigida à banca adveio do Decreto-Lei n.º 10-H/2020, de 26 de março. Segundo o sumário oficial: estabelece medidas excepcionais e temporárias de fomento da aceitação de pagamentos baseados em cartões, no âmbito da pandemia da doença Covid-19. Trata-se de um diploma simples, em 7 artigos:

- 1.º Objeto;
- 2.º Suspensão de comissões em operações de pagamento;
- 3.º Aceitação de pagamentos com cartões;
- 4.º Responsabilidade contraordenacional;
- 5.º Fiscalização e aplicação de coimas;
- 6.º Direito subsidiário;
- 7.º Entrada em vigor e vigência.

II. O objetivo do diploma, de resto patente no preâmbulo, é o de facilitar os pagamentos eletrónicos baseados nos cartões bancários, em detrimento de notas e de moedas. Previne-se, com isso, uma possível via de contágio. Para tanto:

- o artigo 2.º veio determinar a suspensão da cobrança da componente fixa de qualquer comissão em operação de pagamento com cartão; as componentes variáveis foram congeladas, não podendo ser aumentadas;
- o artigo 3.º impõe a aceitação de pagamentos com cartões, seja qual for o seu montante.

III. Os artigos 4.º, 5.º e 6.º visam aspetos sancionatórios. O regime ora imposto vigora desde 27 de março até 30 de junho de 2020 (7.º).

IV. Em síntese, podemos dizer que o diploma visa evitar a circulação de moeda líquida. Os custos suplementares advenientes da medida são repercutidos na banca.

V – O Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março

13. Objetivo e sistema

I. O Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março, constitui, neste momento, o diploma-chave, no tocante ao Direito bancário da Crise Covid-19. Segundo o seu sumário oficial, ele “estabelece medidas excepcionais de proteção dos créditos das famílias, empresas, instituições particulares de solidariedade social e demais entidades da economia social, bem como um regime especial de garantias pessoais do Estado, no âmbito da pandemia da doença COVID-19”.

II. Do seu preâmbulo, retemos o seguinte:

As consequências para a economia exigem a adoção de medidas urgentes tendo em vista a proteção das famílias portuguesas, em matéria de crédito à habitação própria permanente, e das empresas nacionais para assegurar o reforço da sua tesouraria e liquidez, atenuando os efeitos da redução da atividade económica. Os empresários em nome individual, as instituições particulares de solidariedade social, as associações sem fins lucrativos, bem como as demais entidades da economia social são também abrangidos por este regime de proteção.

O sistema financeiro tem um especial dever de participação neste esforço conjunto pela sua função essencial de financiamento de qualquer economia. Neste período de incerteza e complexidade, todos os agentes, públicos e privados, são convocados para garantir a sustentabilidade da nossa economia, dos rendimentos dos nossos cidadãos e das nossas empresas.

Nestes termos, é aprovada uma moratória, até 30 de setembro de 2020, que prevê a proibição da revogação das linhas de crédito contratadas, a prorrogação ou suspensão dos créditos até fim deste período. Garante-se a continuidade do financiamento às famílias e empresas e previne-se eventuais incumprimentos resultantes da redução da atividade económica.

O presente decreto-lei institui ainda um regime das garantias pessoais do Estado para acautelar situações de emergência económica nacional causadas por circunstâncias excepcionais e temporárias.

Por fim, é temporariamente facilitada, quando verificados determinados pressupostos, a prestação de concessão de garantias por parte de sociedades de garantia mútua.

III. O preâmbulo é explicativo do objetivo do diploma. Caberá verificar se o dispositivo articulado permite confirmar os pontos que dele resultam. O sistema do Decreto-Lei n.º 10-J/2020 é o seguinte:

Capítulo I – Disposição geral:

1.º Objeto e âmbito.

Capítulo II – Medidas de apoio extraordinário à liquidez de famílias, empresas, instituições particulares de solidariedade social, associações sem fins lucrativos e demais entidades da economia social:

Secção I – Medidas de apoio e condições de acesso

- 2.º Entidades beneficiárias;
- 3.º Operações abrangidas;
- 4.º Moratórias;
- 5.º Acesso à moratória;
- 6.º Tutela de direitos de crédito.

Secção II – Fiscalização e regime sancionatório

- 7.º Acesso indevido a medidas de proteção;
- 8.º Supervisão e sanções;
- 9.º Reporte de informação;
- 10.º Regulamentação.

Capítulo III – Regime especial de garantias pessoais do Estado:

- 11.º Garantias pessoais;
- 12.º Procedimento de concessão de garantias do Estado em caso de emergência económica nacional.

Capítulo IV – Concessão de garantia mútua:

- 13.º Regime especial de concessão de garantia mútua;

Capítulo V – Disposição final:

- 14.º Entrada em vigor e vigência.

14. Objeto, âmbito e Direito europeu

I. O objeto e o âmbito do Decreto-Lei n.º 10-I/2020 surgem claros no seu artigo 1.º/1:

- (1) medidas excecionais de apoio e proteção;
- (2) em especial: (a) à família; (b) às empresas, (c) às instituições particulares de solidariedade social; (d) às associações sem fins lucrativos; (e) às demais entidades da economia nacional;
- (3) por força dos impactos económicos e financeiros da contração da atividade económica, decorrente da pandemia da doença *Covid-19*.

O diploma abrange as pessoas singulares (“famílias”), os empresários individuais e as várias sociedades (“empresas”) e as diversas entidades não-lucrativas, mesmo não personalizadas, dado o teor exemplificativo do final do preceito. As cooperativas são abrangidas pela referência a “empresas”, expressão essa que abarca as entidades não-personalizadas, com fins comerciais. Na falta de personalidade, surgem, nas relações bancárias, os titulares das contas que comportem responsabilidades.

II. O n.º 2 desse preceito esclarece que as medidas de proteção e apoio à liquidez e tesouraria visam o diferimento do cumprimento das obrigações perante o sistema financeiro. Em suma: trata-se de uma moratória legal relativamente a débitos para com as instituições de crédito. Todavia, o círculo dos potenciais beneficiários vem a ser delimitado, depois, pelo artigo 2.º.

III. O diploma, apesar de onerar, no fundamental, o sistema financeiro, apresenta-se como um auxílio estadual potencialmente contrário à concorrência e, como tal, vedado pelo artigo 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Houve, pois, que reconduzir a matéria às exceções previstas nesse Tratado. Embora o 1.º/3 não especifique, temos, no 107.º/2, b), a admissibilidade de ajudas estaduais para acudir a danos causados por catástrofes

naturais ou outros acontecimentos extraordinários. Os exemplos já recolhidos apontam doenças epidémicas em plantas e animais¹. Desta feita, temos o caso máximo de uma pandemia humana. Prevenindo dúvidas, a Comissão Europeia, em comunicação publicada em 20-mar.-2020, recorreu justamente a esse dispositivo, para permitir as ajudas estaduais².

15. *Beneficiários*

I. Como adiantado, o artigo 2.º veio, dentro do âmbito amplo do artigo 1.º, delimitar os beneficiários da moratória legal. No seu n.º 1, ele elege as empresas que, cumulativamente, preenchem os requisitos seguintes:

- (a) sede e atividade económica em Portugal;
- (b) classificação como micro, pequenas ou médias empresas, segundo a recomendação da Comissão;
- (c) (i) não estejam, a 18-mar.-2020, em mora ou incumprimento de prestações pecuniárias há mais de 90 dias junto das instituições;
 - (ii) ou estando-o, não cumpram o critério da materialidade previsto no Aviso do BdP n.º 2/2019 e no Regulamento (UE) 2018/1845 do BCE, de 21-mar.-2018 (limiar para a avaliação do carácter significativo das obrigações de crédito vencidas);
- (d) não se encontrem em situação de insolvência, suspensão ou cessação de pagamento;
- (e) naquela data (18-mar.-2020), não estejam já em execução por qualquer uma das instituições;
- (f) tenham a situação regularizada junto da Administração Tributária e Aduaneira, na aceção do Código de Procedimento e de Processo Tributário, não relevando, até ao dia 30 de abril de 2020, as dívidas constituídas no mês de março de 2020;

¹ Jürgen Kühling, em Rudolf Streinz, *EUV/AEUV*, 3.ª ed. (2018), Art. 107 AEUV, Nr. 117 (1370-1371).

² C (2020) 1863 final, JOUE C 91 I/1-9, de 20-mar.-2020.

- (g) *idem*, junto da Segurança Social, na aceção do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, com a mesma ressalva.

II. O artigo 2.º/3 alarga esse sistema a todas as empresas (portanto: independentemente de serem micro, pequenas ou médias), salvo as que pertençam ao sector financeiro. O 2.º/4 define o “sector financeiro”: bancos, outras instituições de crédito, sociedades financeiras, instituições de pagamento, instituições de moeda eletrónica, intermediários financeiros, empresas de investimento, organismos de investimento coletivo, fundos de pensões, fundos de titularização, respetivas sociedades gestoras, sociedades de titularização, empresas de seguros e resseguros e organismos públicos que administrem a dívida pública a nível nacional, equiparados, por lei, a instituições de crédito.

III. O artigo 2.º/2, *a*), estende o sistema a pessoas singulares, relativamente ao crédito para habitação própria e que preencham as condições do artigo 2.º/2, *c*) e *d*) (mora em prestações pecuniárias e dívidas tributárias e à segurança social, respetivamente) e, além disso:

- (i) residência em Portugal;
- (ii) isolamento profilático ou de doença;
- (iii) ou prestem assistência a filhos ou netos, consoante o Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março;
- (iv) ou em *lay off*;
- (v) ou em desemprego registado;
- (vi) ou elegíveis para o apoio extraordinário à redução da atividade económica de trabalhadores independentes (26.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020);
- (vii) ou cujo estabelecimento ou atividade tenham sido objeto de encerramento determinado nos termos do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março.

IV. O artigo 2.º/2, *b*), faculta ainda o sistema a empresários em nome individual, a associações sem fins lucrativos e a outras

entidades de economia social, salvo as que reúnam os requisitos do artigo 136.º do Código das Associações Mutualistas (associações cujo volume bruto de quotas exceda cinco milhões de euros e o valor total bruto dos fundos associados ao respetivo financiamento exceda 25 milhões de euros).

V. A técnica legislativa do artigo 2.º implica uma sua leitura muito atenta. Teria sido porventura possível, dada a sua extensão, a lei limitar-se a referir as exceções: todos os beneficiários seriam os referidos no artigo 1.º.

Como fio condutor, podemos retirar:

- (1) o legislador pretendeu evitar que entidades com dificuldades anteriores aproveitassem a legislação *Covid-19* para prolongar uma existência formal já comprometida;
- (2) limitando os “auxílios” a situações ocasionadas pela crise sanitária.

Para tanto, usou critérios formais. Nas condições existentes, afigura-se difícil procurar outros.

16. Operações abrangidas

I. Pela positiva, o artigo 3.º/1 refere que o dispositivo da moratória tem aplicação às operações de crédito concedidas por: (1) instituições de crédito; (2) sociedades financeiras de crédito; (3) sociedades de investimento; (4) sociedades de locação financeira; (5) sociedades de *factoring*; (6) sociedades de garantia mútua; (7) sucursais de instituições de crédito e instituições financeiras.

II. Pela negativa, o artigo 3.º/2 exclui as operações de:

- (a) crédito para compra de valores mobiliários ou de posições noutros instrumentos financeiros;
- (b) crédito a beneficiários de regimes para fixação de sede ou residência em Portugal, incluindo para atividade de investimento, salvo quanto a cidadãos abrangidos pelo Programa Regressar;

- (c) crédito a empresas para utilização individual através de cartões de crédito dos seus colaboradores.

III. Fica abrangida a generalidade dos créditos. Apenas se excluem situações relacionadas com valores mobiliários, com entidades estrangeiras já beneficiárias de esquemas para instalação interior e com o uso individual de cartões de crédito de empresas. Na primeira exclusão afigura-se necessário que o crédito não “beneficiado” esteja expressamente ligado à aquisição de valores mobiliários e similares.

17. *A moratória: situações envolvidas*

I. O artigo 4.º alinha as diversas medidas incluídas na “moratória”. Adiantamos já que se trata de uma “moratória *lato sensu*”, uma vez que comporta situações que, tecnicamente, não podem ser havidas como tal. Esse normativo distingue várias hipóteses.

II. A proibição de “revogação”, total ou parcial, de linhas de crédito contratadas e empréstimos concedidos, em montantes acordados à data da entrada em vigor do presente decreto-lei, durante o período de vigência da presente medida – 4.º/1, *a*).

A “revogação” de um contrato em vigor pode operar por incumprimento de uma das partes, por alteração das circunstâncias (437.º/1, do Código Civil) ou por outra causa constante do negócio. O preceito visa a revogação unilateral por iniciativa do mutuante. Perante o espírito geral do diploma, nada impede as partes de, por comum acordo, pôr termo ao contrato (*distrate*) ou de o próprio mutuário, fazendo uso dos dispositivos contratuais ou legais de que disponha, pôr cobro à operação.

A “revogação” referida no artigo 4.º abrange, em rigor, a revogação propriamente dita, a resolução e a denúncia³.

³ Quanto a estas noções, *vide* o nosso *Tratado de Direito civil*, IX, 3.ª ed. (2017), 901 ss..

III. Prorrogação, por um período equivalente ao da vigência da presente medida, de todos os créditos com pagamento de capital no final do contrato, vigentes à data da entrada em vigor do Decreto-Lei. Abrange, nesses termos, os “elementos associados”, incluindo juros, garantias, designadamente as prestadas através de seguro ou com títulos de crédito – 4.º/1, b).

Por via deste preceito, todas as operações cujo prazo devesse expirar na vigência do Decreto-Lei n.º 10-J/2020, são potestativamente prorrogadas até 187 dias (*vide* os artigos 5.º e 14.º). A prorrogação é automática: opera *ope legis*, sem necessidade de qualquer redocumentação. Temos, aqui, uma moratória *stricto sensu* para obrigações de cumprimento instantâneo.

IV. Suspensão, até 30 de setembro de 2020 (*vide* o artigo 14.º) e relativamente a créditos com reembolso parcelar de capital ou com vencimento parcelar de outras prestações pecuniárias – 4.º/1, c):

- (1) do pagamento de capital, das rendas e dos juros, com vencimento até 30 de setembro de 2020;
- (2) sendo o plano contratual de pagamentos das parcelas de capital, rendas, juros, comissões e outros encargos, estendido automaticamente pelos referidos 187 dias ou até eles;
- (3) de modo a “garantir” que não haja outros encargos, para além dos da eventual variação de taxa de juros;
- (4) sendo igualmente prorrogados os “elementos associados” aos contratos abrangidos, incluindo garantias.

Ocorre, também aqui, uma verdadeira moratória *stricto sensu* para as obrigações duradouras de cumprimento fracionado. O seu prazo de vencimento é prorrogado, *ope legis*, até aos aludidos 187 dias. A prorrogação é potestativa, como abaixo será explicitado.

V. O artigo 4.º/3 e 4 reforça o sentido “neutro” da moratória (*lato sensu*). Assim, quer a prorrogação do vencimento, quer a suspensão não originam (n.º 3):

- (1) incumprimento contratual – alínea a);
- (2) ativação de cláusulas de vencimento antecipado – alínea b);

- (3) ineficácia ou cessação das garantias concedidas pelos beneficiários ou por terceiros, designadamente seguros, fianças e avales.

Logicamente, tudo isso fica abrangido pela moratória.

VI. De natureza diferente é o dispositivo do artigo 4.º/3, c), que ressalva os juros devidos no período de suspensão. Estes são capitalizados no valor do empréstimo, com referência ao momento em que são devidos, à taxa do contrato em vigor. A moratória não perdoa, pois, os juros (remuneratórios) ou teria já uma dimensão expropriativa: apenas os reporta para o final, conduzindo à sua capitalização. A partir daí, os juros reportados vencem, eles próprios, juros, uma vez que pertencem ao capital.

VII. As medidas previstas no 4.º/1 (portanto, “proibição de revogação”, prorrogação dos contratos e suspensão de pagamentos periódicos), nos casos de créditos com colaterais financeiros, abrange as obrigações do devedor de reposição das margens de manutenção, bem como o direito do credor de proceder à execução de cláusulas de *stop losses*.

VIII. As medidas previstas aplicam-se, automaticamente, a “entidades terceiras” sedeadas em Portugal, isto é, às entidades estrangeiras que, no País, pratiquem o comércio bancário. São dispensadas autorizações prévias dessas entidades – 4.º/5.

IX. A prorrogação das garantias não carece de qualquer formalidade: é oponível a terceiros, devendo o registo, quando necessário, ser promovido pelas instituições, sem exigência de qualquer documento e com dispensa do trato sucessivo – 4.º/6.

X. O artigo 4.º visa, no seu conjunto, colocar as operações financeiras nele referenciadas numa situação de quiescência relativa, até ao dia 30 de setembro de 2020. Dada a data da sua entrada em vigor, ficam abrangidos 187 dias. Foi a estimativa razoável para o termo da crise sanitária e o da crise económica que a acompanha e que lhe irá seguir.

A ideia é a de em nada prejudicar os beneficiários. Quanto aos mutuantes, garantes e equiparados: há um certo prejuízo, uma vez que ficam privados de reembolsos e de instrumentos normais. Apenas mantêm o direito aos juros, ainda que diferido. Veem, ainda, ampliar o risco de inadimplementos, uma vez que não podem proceder às avaliações habituais de risco dos seus clientes. Somente valem os parâmetros muito latos do artigo 2.º, c) e d).

18. O funcionamento da moratória

I. O funcionamento (“acesso”) das medidas previstas no artigo 4.º depende de um pedido dos beneficiários. Tem, por isso, natureza potestativa, uma vez que, reunidas as condições legais, as instituições visadas não se podem opor à sua aplicação: salvo a hipótese de abuso do direito.

II. A aplicação das medidas depende de uma declaração, física ou eletrónica, à entidade mutuante, feita pelo beneficiário e acompanhada por documentação comprovativa da regularidade tributária e contributiva (5.º/1 e 2). Essa declaração é eficaz logo que recebida pelo destinatário (a “data da entrega”, referida no 5.º/3).

III. As instituições dispõem do prazo máximo de cinco dias úteis após a receção da declaração e dos documentos (5.º/3). O prazo é relativamente curto: quer pela urgência das medidas, quer pela facilidade de apreciação da situação.

IV. Na hipótese de o beneficiário não reunir os requisitos legais para a matéria, a entidade mutuante deve dizê-lo no prazo máximo de três dias úteis, mediante o envio de uma comunicação pelo mesmo meio usado pela entidade beneficiária que requeira a medida (5.º/4). Desta feita, vale a data do envio e não a da entrega. Resulta daqui que se a instituição visada deixar expirar o referido prazo de três dias, não mais se poderá opor à aplicação das medidas solicitadas desde que a lei seja aplicada.

19. Tutela dos créditos

I. O artigo 6.º ressalva os direitos das instituições na hipótese de o beneficiário incorrer em declaração de insolvência, em submissão a Processo Especial de Revitalização ou no Regime Extrajudicial de Recuperação de Empresas. Nessa eventualidade, as instituições podem exercer todas as ações inerentes aos seus direitos, nos termos da legislação aplicável.

II. O preceito em causa bloqueia a aplicação da moratória às entidades incursas nas situações acima referidas. Compreende-se o ponto de vista que a isso conduz. Todavia, no caso de empresas viáveis, que pudessem ser salvas por um PER ou pela Recuperação Extrajudicial, o vedar-lhes a moratória pode significar o fim de quaisquer viabilidades, com as inerentes consequências sócio-económicas.

20. Fiscalização, sanções e disposições diversas

I. O acesso indevido a medidas de proteção, designadamente por entidades que não preencham os pressupostos fixados é sancionado. São responsáveis os próprios beneficiários e as pessoas que subscreveram a documentação (falsa). A responsabilidade é civil, cobrindo os custos incorridos com a aplicação das medidas, ficando ainda em aberto outras responsabilidades, como a criminal (7.º).

II. A supervisão cabe ao BdP (8.º/1). As entidades que não cumprem os deveres previstos no diploma incorrem em contraordenação, nos termos do artigo 210.º do RGIC (8.º/2).

III. As reposições abrangidas pela moratória são comunicadas à Central de Responsabilidade de Crédito (9.º).

IV. Preveem-se, ainda, regulamentações complementares: do Ministro das Finanças e do BdP (10.º).

21. *Garantias pessoais do Estado*

I. Os artigos 11.º e 12.º do Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março, fixam um denominado “regime especial de garantias pessoais do Estado”. O procedimento aí fixado mantém, todavia, um peso burocrático elevado.

II. O artigo 13.º tem a ver com a concessão de garantia mútua pelas sociedades a tanto dedicadas. Remete para a legislação anterior.

22. *Entrada em vigor e vigência*

Pelo artigo 14.º, o diploma entrou em vigor no dia 27 de março de 2020 e funciona até ao dia 30 de setembro desse mesmo ano.

VI – Complemento e ponderação final

23. *A Linha de Crédito Capitalizar 2018 Covid-19*

I. O sistema do Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março, designadamente através da denominada “moratória”, permite um certo desafogo, das empresas e das famílias endividadas. Mas, só por si, não faculta fundos às empresas que, estando encerradas por ordem do Governo ou que por falta de matérias-primas ou de escoamento dos produtos, não possam faturar ou vejam as faturações respetivas cair abruptamente. Ora a essas empresas pede-se que não despeçam trabalhadores e que se mantenham prontas para o arranque, logo que cesse a emergência.

II. Esse desafio só é possível através de aporções de liquidez: financiamentos a fundo perdido ou empréstimos em condições favoráveis. No dia 12 de março, o Governo publicita uma Linha de Crédito Capitalizar 2018 Covid-19, dotada de 200 milhões de euros, depois ampliada para 400 milhões. Essa Linha de Crédito permitia

mútuos a quatro anos, com um ano de carência, a empresas saudáveis, que mostrassem ter tido, desde o início da Crise, uma quebra de faturação. A burocracia era pesada, mas as empresas interessadas movimentaram-se, preenchendo todos os requisitos.

III. A “Linha” em causa permitiu 816 operações. Ficou rapidamente esgotada, tendo sido feita, em 6 de abril, uma declaração nesse sentido. Milhares de operações, já aprovadas pelos bancos, ficaram paralisadas, por falta de fundos. Quatrocentos milhões de euros, para 400.000 empresas que enfrentam uma quebra de faturação de 256.000 milhões de euros: estamos perante uma gota no oceano.

IV. Outras iniciativas têm sido anunciadas. Mas será necessário encarar cifras de muitos milhares de milhões de euros: ou não terão significado.

24. A resistência do sistema financeiro

I. Como adiantado, as instituições de crédito gerem o dinheiro alheio. Devem defender os valores dos depositantes e dos seus acionistas, que nenhuma lei manda sejam expropriados. E assim sendo, o sistema financeiro denota uma resistência a medidas populistas de financiamento sem critério.

II. Na falta de linhas de financiamento, as instituições de crédito mantêm os *plafonds* normais e agravaram alguns procedimentos: formais e informais.

III. No plano formal, temos exigências contabilísticas e de garantias muito pesadas. A ideia de uma responsabilidade limitada das sociedades é uma ilusão uma vez que, sistematicamente, são exigidas garantias pessoais aos administradores e, até, aos sócios.

IV. No plano informal, os exemplos multiplicam-se. Como casos (reais):

- (1) agências bancárias tornam-se pura e simplesmente incontactáveis: *mails* sem resposta, telefones desligados e impossibilidade de contactos pessoais;
- (2) operações aprovadas mostram-se bloqueadas ou por novas exigências ou, pura e simplesmente, sob invocação de esgotamento das linhas de crédito;
- (3) pedidos de documentação sem data, de modo a facultar um preenchimento ulterior, ultrapassando os prazos legais;
- (4) pedidos que, embora recebidos, não obtêm qualquer resposta.

V. As instituições de crédito estão conscientes de que, na situação atual, muitos dos apoios que concedam serão incobráveis. Os esquemas de garantias do Estado, através de entidades como a Lisgarante, são lentos, burocratizados e, no limite, dispendiosos. Por outro lado, um apoio insuficiente a uma empresa não lhe resolve o problema e traduz-se, apenas, em mais um endividamento. Tenha-se presente que os salários pagos a trabalhadores inativos, socialmente essencial, é um pagamento a fundo perdido, exigido a um particular. Mas quanto ao Estado: mais vale financiar o emprego do que o desemprego.

25. *Em suma*

I. A não haver um apoio europeu muito consistente, torna-se idílico pensar que o sistema financeiro nacional possa manter em *stand by*, pronta a funcionar e sem custos humanos e materiais, uma economia que, pura e simplesmente, deixou de produzir e de exportar.

II. Os números mostram que toda a Europa é afetada, incluindo os países ricos do Norte. Os respetivos sistemas vão ter de acudir a problemas internos e isso num movimento em que a extensão do desastre não é cognoscível. Para mais, são democracias; não se vê como as respetivas opiniões públicas aceitem sacrifícios para ajudar terceiros.

III. Apostemos nos cientistas, para um rápido e eficaz remédio ou vacina contra o *Covid-19*. Na sua falta, desenha-se uma situação crítica generalizada: económica, financeira e social.

