

DECISÃO DA COMISSÃO**de 3 de julho de 2014****relativa ao auxílio estatal SA.33927 (12/C) (ex 11/NN)****executado pela Bélgica — Sistema de garantia que protege as participações detidas por sócios
pessoas singulares de cooperativas financeiras***[notificada com o número C(2014) 1021]***(Apenas fazem fé os textos nas línguas francesa e neerlandesa)****(Texto relevante para efeitos do EEE)**

(2014/686/UE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 108.º, n.º 2, primeiro parágrafo,

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, nomeadamente o artigo 62.º, n.º 1, alínea a),

Após ter convidado os interessados a apresentar as suas observações em conformidade com as disposições supracitadas ⁽¹⁾ e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

- (1) Por carta de 7 de novembro de 2011, o Estado belga notificou a Comissão de que tinha instituído um sistema de garantia («sistema de garantia das cooperativas» ou «medida»), que protege as participações dos sócios pessoas singulares de empresas cooperativas reconhecidas, sujeitas à supervisão prudencial do Banco Nacional da Bélgica («BNB») ou que tenham investido pelo menos metade dos seus ativos num estabelecimento sujeito a tal supervisão («cooperativas financeiras»).
- (2) Por carta de 6 de dezembro de 2011, a Comissão informou o Estado belga de que a medida constituía potencialmente um auxílio estatal ilegal ⁽²⁾ e convidou este último a abster-se de qualquer ação suplementar para dar execução à medida. A Comissão convidou o Estado belga a comunicar-lhe as suas observações sobre as conclusões preliminares, o que esse Estado-Membro fez por carta de 22 de dezembro de 2011.
- (3) Por decisão de 3 de abril de 2012 («decisão de início do procedimento»), a Comissão informou a Bélgica de que tinha dado início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («Tratado») relativamente à medida e instou a Bélgica, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho ⁽³⁾, a suspender essa medida até que a Comissão tome uma decisão quanto à sua compatibilidade com o mercado interno. A Comissão solicitou à Bélgica que cessasse imediatamente qualquer ação destinada a prosseguir a implementação do sistema de garantia das cooperativas e de se abster de qualquer pagamento ao abrigo da medida. A decisão da Comissão de dar início ao procedimento, na qual a Comissão convidava igualmente as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre a medida, foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* ⁽⁴⁾.
- (4) Por cartas de 24 de abril de 2012 e de 31 de maio de 2012, a Bélgica solicitou uma prorrogação do prazo para responder à decisão de início do procedimento; a Comissão não formulou objeções a este respeito. Por carta de 18 de junho de 2012, a Bélgica enviou as suas observações em resposta à decisão de início do procedimento e incluiu, nomeadamente, uma carta do Governador do BNB endereçada ao Ministro das Finanças belga, em 7 de outubro de 2011.

⁽¹⁾ JO C 213 de 19.7.2012, p. 64.

⁽²⁾ O Conselho de Estado belga chamou também a atenção para o facto de a medida constituir potencialmente um auxílio estatal. Ver o parecer do Conselho de Estado n.º 46.131/2 de 4 de março de 2009.

⁽³⁾ Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE (JO L 83 de 27.3.1999, p. 1).

⁽⁴⁾ Ver nota de rodapé 1.

- (5) Em 17 de agosto de 2012, o grupo Arco («ARCO») ⁽⁵⁾ apresentou também as suas observações em resposta à decisão de início do procedimento. Em 29 de agosto de 2012, a Comissão transmitiu esse documento à Bélgica, dando a este Estado-Membro a possibilidade de responder às observações do ARCO. Em 16 de outubro de 2012, todavia, a Bélgica indicou que não iria fazer uso dessa possibilidade.
- (6) A Comissão colocou questões complementares a respeito da medida, nomeadamente em 17 de setembro de 2012 e 24 de julho de 2013, às quais as autoridades belgas responderam em 5 de dezembro de 2012 e 20 de setembro de 2013, respetivamente.

2. ANTECEDENTES

2.1. Génese da medida notificada

- (7) A instituição do sistema de garantia das cooperativas estava ligada a medidas de urgência incluídas num outro processo de auxílio estatal.
- (8) Em 30 de setembro de 2008, o Dexia anunciou um aumento de capital de 6,4 mil milhões de EUR, subscrito pelos seus acionistas existentes (entre os quais o ARCO) e pelas autoridades belgas, francesas e luxemburguesas. Perante a comissão especial do Parlamento belga encarregada de examinar as circunstâncias do desmantelamento do Dexia («Comissão Dexia»), o Ministro das Finanças belga competente à data da concessão dos auxílios estatais ao grupo Dexia, em 2008, explicou que, na sequência dos pedidos de intervenção a favor do ARCO, tinha sido tomada a decisão política, em setembro/outubro de 2008, de instituir o sistema de garantia das cooperativas. Explicou que, para alcançar um acordo sobre o Dexia, o Governo tinha tido, simultaneamente, de tomar uma decisão relativamente ao ARCO e à Ethias ⁽⁶⁾. Segundo declarações do atual Ministro das Finanças belga, o compromisso de 2008 foi assumido a fim de que o ARCO consentisse em participar no salvamento do Dexia ⁽⁷⁾.
- i) *Comunicados de imprensa*
- (9) Em 10 de outubro de 2008, o Governo belga anunciou, em comunicado de imprensa do Ministro das Finanças, que tinha tomado a decisão seguinte:
- aumentar a cobertura dada pelo atual sistema de garantia de depósitos para as instituições de crédito de 20 000 para 100 000 EUR.

⁽⁵⁾ O ARCO será objeto de uma descrição mais detalhada nos considerandos 38 a 44.

⁽⁶⁾ Ver (http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/comm/dexia/N031_20120125reynders.pdf) — Transcrição da Comissão Dexia — Audição do Ministro Reynders em 25 de janeiro de 2012, p. 7 e p. 32. Em seguida, as transcrições: «... em 2008, membros do Governo intervieram em Conselho restrito, a fim de solicitar a intervenção do Estado no que respeita à Ethias e ao ARCO. Atendendo à situação de crise em que nos encontrávamos, o Governo comprometeu-se, em 10 de outubro de 2008 e 21 de janeiro de 2009, a proteger a parte de capital dos cooperadores constituídos por pessoas singulares de sociedades cooperativas. [...] No quadro de uma decisão política, tornou-se claro, a um dado momento, que nem eu — nem o então Primeiro-Ministro — poderíamos concluir o acordo com os nossos colegas [pro memoria: a França e o Luxemburgo eram os outros Estados-Membros envolvidos no dossiê Dexia] e com a direção do Dexia — se não fossem tomadas, simultaneamente, decisões no que respeita à Ethias e ao ARCO. [...] Assim, para os cooperadores das cooperativas, assumimos este compromisso Porquê, então, em três fases e por que motivo um prazo alargado? Porque foi necessário, em primeiro lugar, assegurar que esse acordo político se pudesse traduzir num texto». («... em 2008, des membres du gouvernement sont intervenus en Conseil restreint afin de demander à l'État d'intervenir pour Ethias et pour ARCO. Compte tenu de la situation de crise dans laquelle on était, le gouvernement s'est engagé le 10 octobre 2008 et le 21 janvier 2009 à protéger la part de capital des coopérateurs personnes physiques dans des sociétés coopératives. [...] Dans une décision politique, j'ai donc bien compris à un moment donné que je ne pourrais pas — et le premier ministre aussi à l'époque — boucler l'accord avec nos collègues [pour mémoire: la France et le Luxembourg étaient les autres États membres concernés dans le dossier Dexia] et avec la direction de Dexia — si en même temps, il n'y avait pas des décisions prises sur Ethias et sur ARCO. [...] Donc, pour les coopérateurs des coopératives, nous avions pris cet engagement Alors pourquoi en trois étapes et pourquoi avec pas mal de temps? Parce qu'il a d'abord fallu faire en sorte que cet accord politique puisse se traduire dans un texte»).

⁽⁷⁾ Em 15 de maio de 2014, o ministro à época declarou num artigo publicado na revista *Trends* (p. 20) e retomado no seu sítio na Internet: «No final de setembro de 2008, aquando da primeira crise do Dexia, solicitámos à Holding Communal, ao ARCO e à Ethias que participassem num aumento do capital, para o qual não tinham dinheiro. As pessoas por trás do ARCO e da Ethias necessitavam de uma garantia, caso contrário teriam retirado as suas poupanças. Isso teria significado a falência do ARCO. A garantia tem muito a ver com o contexto do momento. O Arco, a Ethias e a Holding Communal foram obrigados a participar no aumento de capital do Dexia, uma vez que não havia outra solução. Estávamos em 2008 [...]. Nesse momento, o legislador federal — juntamente com cinco partidos políticos — concedeu a garantia governamental. Por conseguinte, os aforradores ARCO não tocaram no seu dinheiro. Pensaram: o nosso apoio tem de ser um apoio contínuo e, se as coisas correrem mal, existe uma rede de segurança» («Eind september 2008, bij de eerste Dexia-crisis, werd aan de Gemeentelijke Holding, Arco en Ethias gevraagd om deel te nemen aan een kapitaalverhoging waarvoor ze het geld niet hadden. De achterban van onder andere Arco en Ethias had waarborgen nodig, anders zouden ze hun spaargeld weghalen. Dat had het faillissement van Arco betekend. Die waarborg heeft dus veel te maken met de context van dat moment. Arco, Ethias en de Gemeentelijke Holding waren verplicht om mee te gaan in de kapitaalverhoging van Dexia, omdat er geen andere oplossing was. Dat was 2008. [...] Op dat moment kende de federale wetgever — met vijf partijen — een overheidswaarborg toe. Het resultaat was dat de Arcospaarders hun geld lieten staan. Ze dachten: we moeten blijven steunen, en als het misloopt is er een vangnet.»).

— estabelecer um sistema similar para outros produtos financeiros (em especial, para os produtos de seguros de vida do «ramo 21» ⁽⁸⁾ e para as participações em cooperativas financeiras) ⁽⁹⁾.

- (10) Em 21 de janeiro de 2009, o Primeiro-Ministro e o Ministro das Finanças confirmaram, num comunicado de imprensa conjunto, o compromisso assumido pelo anterior Governo ⁽¹⁰⁾ de introduzir um sistema de garantia das cooperativas ⁽¹¹⁾. No mesmo dia, o ARCO publicou este comunicado de imprensa do Governo belga no seu sítio Internet. Em contrapartida, outras cooperativas financeiras distanciaram-se da analogia entre os depósitos e as participações em cooperativas financeiras subjacente ao sistema de garantia das cooperativas ⁽¹²⁾.

ii) *Processo legislativo*

- (11) Em 15 de outubro de 2008, o Parlamento belga aprovou uma lei ⁽¹³⁾ que permite ao Estado belga adotar medidas que visem promover a estabilidade financeira. Em 14 de novembro de 2008 ⁽¹⁴⁾, a Bélgica publicou um decreto real, alterando para 100 000 EUR o montante coberto pelo sistema de garantia de depósitos para as instituições de crédito, introduzindo simultaneamente um sistema de garantia semelhante para os produtos de seguro de vida do «ramo 21». Em 29 de outubro de 2008, o Comité de estabilidade financeira tinha já emitido um parecer favorável sobre este projeto de decreto real ⁽¹⁵⁾.
- (12) Em 14 de abril de 2009 ⁽¹⁶⁾, a Bélgica alterou a Lei de 15 de outubro de 2008, que autoriza o Governo a criar, por decreto real, um sistema de garantia do capital realizado, para reembolsar aos sócios pessoas singulares a sua parte do capital de sociedades cooperativas financeiras. Pelo Decreto real de 10 de outubro de 2011 ⁽¹⁷⁾, a Bélgica alterou o Decreto real de 14 de novembro de 2008. O Decreto real de 10 de outubro de 2011 contém informações técnicas adicionais sobre o sistema de garantia das cooperativas.
- (13) Em 7 de outubro de 2011, o Governador do BNB endereçou uma carta ao Ministro das Finanças de então, emitindo um parecer sobre o (projeto de) Decreto real de 10 de outubro de 2011, um procedimento exigido por força da lei que estabelece o estatuto orgânico do BNB ⁽¹⁸⁾. Nessa carta, o Governador nota que o Governo pode

⁽⁸⁾ O conceito de produto de seguros de vida do «ramo 21» é definido no anexo I, ponto 21, do Decreto real relativo ao regulamento geral sobre o controlo das empresas de seguros e diz respeito aos produtos de seguros não ligados a fundos de investimento (por oposição aos produtos de seguros de vida do «ramo 23»). Os produtos do «ramo 21» oferecem, em princípio, um retorno do investimento garantido, que pode ser aumentado mediante uma participação no resultado de investimento da empresa de seguros.

⁽⁹⁾ O comunicado de imprensa contém o seguinte parágrafo: «O Governo decidiu estender a proteção conferida por este fundo a outras instituições do setor financeiro (nomeadamente, companhias de seguros ou cooperativas reconhecidas) que o solicitem para produtos equiparáveis a depósitos bancários, como por exemplo alguns produtos do ramo 21. Certos organismos já manifestaram o seu interesse.» («Le gouvernement a décidé d'étendre la protection donnée par ce fonds à d'autres institutions du secteur financier (notamment des compagnies d'assurances ou des coopératives agréées) qui en feraient la demande pour des produits assimilables à des dépôts bancaires comme par exemple certains produits faisant partie de la branche 21. Certains organismes ont déjà fait part de leur intérêt»).

⁽¹⁰⁾ Em 18 de dezembro de 2008, o Governo precedente demitiu-se, tendo o novo Governo entrado em funções em 30 de dezembro de 2008.

⁽¹¹⁾ Neste comunicado de imprensa, o Governo belga reafirmou o seu compromisso de criar um sistema de garantia das cooperativas («O Governo confirma o compromisso assumido pelo anterior Governo de oferecer um sistema de garantia aos sócios das sociedades cooperativas reconhecidas»). («le gouvernement confirme l'engagement pris par le gouvernement précédent d'offrir un régime de garantie aux associés des sociétés coopératives agréées»). O comunicado de imprensa incluía igualmente pormenores técnicos sobre o sistema de garantia das cooperativas.

⁽¹²⁾ A ArgenCo avançou as seguintes explicações no seu prospeto relativo às ações de 5 de outubro de 2010 (p. 4): «As ações não podem ser qualificadas nem como título de dívida emitido por um estabelecimento de crédito, nem como depósito de poupança. Consequentemente, as ações não estão cobertas por um sistema de proteção de depósitos.» A Lanbokas/Agricaïsse difundiu uma mensagem semelhante na página 6 do seu prospeto, de 15 de maio de 2009, no qual indicava que os subscritores de participações sociais deviam tomar em consideração a ausência de garantia do Fundo de proteção de depósitos.

⁽¹³⁾ Moniteur belge de 17.10.2008, Ed. 2, F.2008 — 3690 [2008/03425].

⁽¹⁴⁾ Moniteur belge de 17.11.2008, Ed. 2, F.2008 — 4088 [2008/03450].

⁽¹⁵⁾ O Comité de estabilidade financeira concluiu que a extensão do sistema de garantia de depósitos era indispensável à estabilidade do sistema financeiro belga (o Comité de estabilidade financeira «considera que as medidas propostas são efetivamente indispensáveis para preservar a estabilidade do sistema financeiro belga e devem poder entrar em vigor o mais rapidamente possível»). (Le Comité de stabilité financière «estime que les mesures proposées sont effectivement indispensables afin de préserver la stabilité du système financier belge et doivent pouvoir entrer en vigueur dans les plus brefs délais»).

⁽¹⁶⁾ Moniteur belge de 21.4.2009, Ed. 1, F. 2009 1426 [2009/03147].

⁽¹⁷⁾ Moniteur belge de 12.10.2011 Ed. 2, F. 2011 2682 [2011/205241].

⁽¹⁸⁾ Após a introdução do sistema de garantia das cooperativas, a lei que estabelece o estatuto orgânico do BNB foi adaptada em conformidade, tendo sido inserido o artigo 36/24 (http://www.nbb.be/doc/ts/Enterprise/juridisch/F/loi_organique.pdf).

legalmente adotar um decreto real sobre um sistema de garantia das cooperativas «em caso de crise súbita dos mercados financeiros ou em caso de ameaça de crise sistémica». O Governador conclui que as circunstâncias parecem respeitar essas condições e que um sistema de garantia das cooperativas poderá limitar os efeitos da crise ⁽¹⁹⁾. Ao mesmo tempo, porém, abstém-se expressamente de adotar uma posição sobre a questão de saber se as participações de sócios pessoas singulares de cooperativas financeiras são, pela sua própria natureza, depósitos ⁽²⁰⁾. Indica igualmente que a medida poderia suscitar problemas de compatibilidade com as regras em matéria de auxílios estatais ⁽²¹⁾ e manifesta preocupação quanto ao caráter voluntário do sistema de garantia das cooperativas, que poderia dar origem a problemas de «seleção adversa» ⁽²²⁾.

- (14) Em 13 de outubro de 2011, as três sociedades cooperativas do ARCO (ARCOFIN, ARCOPAR e ARCOPLUS) apresentaram um pedido de adesão ao sistema de garantia das cooperativas. O Governo belga aceitou esse pedido, por Decreto real de 7 de novembro de 2011 ⁽²³⁾. No quadro desse pedido, o ARCO efetuou também contribuições num montante total de 2,05 milhões de EUR ⁽²⁴⁾.
- (15) As assembleias gerais da ARCOFIN, da ARCOPAR e da ARCOPLUS aprovaram, em 8 de dezembro de 2011, a proposta do seu Conselho de Administração para proceder à liquidação voluntária das empresas.

2.2. Diretiva 94/19/CE relativa aos sistemas de garantia de depósitos

- (16) O artigo 3.º da Diretiva 94/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽²⁵⁾ obriga cada Estado-Membro a:

tomar «todas as medidas para que sejam instituídos e oficialmente reconhecidos, no seu território, um ou mais sistemas de garantia de depósitos. Salvo [em certas] circunstâncias ..., nenhuma instituição de crédito ⁽²⁶⁾ autorizada nesse Estado-Membro ... poderá aceitar depósitos ⁽²⁷⁾ se não for membro de um desses sistemas.»

- (17) Em 1998, a Bélgica transpôs a Diretiva 94/19/CE para o direito nacional e criou um sistema de garantia de depósitos que cobre o conjunto dos depósitos de um mesmo depositante, em caso de indisponibilidade. O regime belga de garantia de depósitos foi confiado a um fundo de garantia dos depósitos. Pelo Decreto real de 14 de novembro de 2008, a Bélgica criou em seguida um «Fundo especial de proteção dos depósitos», que inclui as iniciativas subsequentes da Bélgica ⁽²⁸⁾.

⁽¹⁹⁾ «As circunstâncias atuais parecem respeitar essas condições, na medida em que a crise das dívidas soberanas, as perturbações atuais nos mercados financeiros e o mau funcionamento dos mercados monetários acarretam um grave risco de crise sistémica para a nossa economia. Nesse contexto, uma garantia do Estado que cobrisse as participações dos cooperadores de certas sociedades cooperativas reconhecidas permitiria limitar os efeitos dessa crise.» («Les circonstances actuelles nous semblent répondre à ces conditions, en ce que la crise des dettes souveraines, les perturbations actuelles sur les marchés financiers et le dysfonctionnement des marchés interbancaires font peser sur notre économie un risque grave de crise systémique. À cet effet, une garantie d'État couvrant les parts des coopérateurs de certaines sociétés coopératives agréées permettrait de limiter les effets de cette crise.»)

⁽²⁰⁾ «O legislador justifica esta disposição com base numa equiparação entre as participações dos cooperadores de certas sociedades cooperativas e os depósitos bancários. Limitando-se o presente parecer ao anteprojeto de decreto real, não examina a equiparação feita pelo legislador.» («Le législateur justifie cette disposition sur la base d'une assimilation des parts de coopérateurs de certaines sociétés coopératives à des dépôts bancaires. Le présent avis étant limité à l'avant-projet d'arrêté royal, il n'examine pas l'assimilation pratiquée par le législateur.»)

⁽²¹⁾ «À primeira vista, não me parece fácil convencer sem dúvidas a Comissão de que a medida que o anteprojeto de decreto real visa executar se dirige a todos os intervenientes comparáveis do mercado e não se insere, portanto, no âmbito de aplicação das regras relativas aos auxílios estatais.» («Prima facie, il ne nous semble pas évident de convaincre à coup sûr la Commission de ce que la mesure que l'avant-projet d'arrêté royal vise à exécuter s'adresse bien à tous les acteurs comparables du marché et ne relève donc pas du champ d'application des règles sur les aides d'État.»)

⁽²²⁾ «O caráter voluntário cria um risco de seleção adversa, em que apenas as sociedades cooperativas fortemente expostas a riscos de perda contribuiriam efetivamente para o Fundo Especial de Proteção.» («Ce caractère facultatif donne lieu à un risque de sélection adverse par lequel seules les sociétés coopératives fortement exposées à des risques de perte contribueraient effectivement au Fonds Spécial de Protection.»)

⁽²³⁾ Moniteur belge de 18.11.2011 Ed. 2, F. 2011 2974 [2011/03368].

⁽²⁴⁾ A ARCOPAR pagou um total de 1 794 102 EUR, a ARCOFIN 193 391 EUR e a ARCOPLUS 63 265 EUR.

⁽²⁵⁾ Diretiva 94/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 1994, relativa aos sistemas de garantia de depósitos (JOL 135 de 31.5.1994, p. 5).

⁽²⁶⁾ O artigo 1.º, n.º 4, da Diretiva 94/19/CE define uma «Instituição de crédito» como «uma empresa cuja atividade consiste em receber do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis e em conceder créditos por sua própria conta».

⁽²⁷⁾ O artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 94/19/CE define um «depósito» como «os saldos credores resultantes de fundos existentes numa conta ou de situações transitórias decorrentes de operações bancárias normais, que devem ser restituídos pela instituição de crédito nas condições legais e contratuais aplicáveis, e as dívidas representadas por títulos emitidos pela instituição de crédito».

⁽²⁸⁾ A fração de depósitos entre 50 000 EUR e 100 000 EUR e a cobertura até 100 000 EUR dos produtos de seguro de vida do «ramo 21» e das participações de sócios pessoas singulares de cooperativas financeiras.

- (18) Na origem, o artigo 7.º da Diretiva 94/19/CE previa que o conjunto dos depósitos de um mesmo depositante devia ser garantido até 20 000 EUR. Aquando da sua reunião de 7 de outubro de 2008, o Conselho ECOFIN aceitou um aumento das garantias de depósitos previstas na Diretiva 94/19/CE. De acordo com o seu comunicado de imprensa, seria conveniente que:
- «todos os Estados-Membros devem conceder, por um período inicial mínimo de um ano, uma garantia dos depósitos dos particulares num montante mínimo de 50 000 EUR, embora registando que muitos Estados-Membros decidiram elevar esse nível mínimo para 100 000 EUR. Congratulamo-nos com a intenção da Comissão de apresentar com urgência uma proposta adequada para promover a convergência dos sistemas de garantia de depósitos»* ⁽²⁹⁾.
- (19) Em termos de cobertura, o artigo 2.º da Diretiva 94/19/CE prevê que os sistemas de garantia de depósitos não protegem os instrumentos de fundos próprios das instituições de crédito ⁽³⁰⁾.
- (20) A Diretiva 2009/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽³¹⁾ aumentou o nível de garantia dos sistemas de garantia de depósitos (inicialmente para 50 000 no mínimo e, em seguida, em princípio, para 100 000 EUR no mínimo e no máximo, em 31 de dezembro de 2010).
- (21) A Diretiva 97/9/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽³²⁾ prevê uma indemnização dos investidores no caso de uma empresa de investimento deixar de poder restituir os ativos pertencentes a um investidor. Esta indemnização está disponível, por exemplo, em caso de fraude ou negligência numa empresa, ou em caso de erros ou problemas nos seus sistemas. No entanto, os sistemas de indemnização dos investidores não cobrem os riscos associados ao investimento (por exemplo, quando um investidor adquiriu ações que, em seguida, perdem valor).

2.3. Quadro jurídico belga para as sociedades cooperativas

- (22) O Código das Sociedades belga ⁽³³⁾ — nomeadamente os artigos 350.º a 436.º — define o quadro jurídico das sociedades cooperativas. Prevê que uma cooperativa deve, nos seus estatutos, escolher a forma de uma «sociedade de responsabilidade limitada» (as perdas dos sócios não podem ser superiores às suas entradas de capital) ou de uma «sociedade de responsabilidade ilimitada» (os sócios respondem pessoalmente pelas dívidas sociais da sociedade e podem, assim, perder mais do que o seu investimento em capital).
- (23) O Código das Sociedades belga (nomeadamente os artigos 362.º, 364.º, 366.º, 367.º e 374.º) autoriza certas restrições quanto à alienação de participações numa sociedade cooperativa. As participações numa sociedade cooperativa podem ser livremente alienáveis em favor de outros sócios da sociedade cooperativa, mas os estatutos da sociedade cooperativa podem sujeitar essas alienações a condições. As transferências para terceiros só podem ser efetuadas nas condições e para as pessoas definidas no artigo 366.º do Código das Sociedades belga.
- (24) O Código das Sociedades belga (artigo 367.º) prevê também que os sócios de uma sociedade cooperativa só têm o direito de pedir a demissão da sociedade cooperativa nos primeiros seis meses do ano social. Um vez exercido esse direito, o artigo 374.º do Código das Sociedades belga prevê que um sócio tem o direito de receber o valor da sua participação, tal como resultará do balanço do ano social.
- (25) Enquanto o Código das Sociedades belga fixa o quadro geral para as sociedades cooperativas, o Decreto real de 8 de janeiro de 1962 ⁽³⁴⁾ define os critérios para as «sociedades cooperativas reconhecidas» ⁽³⁵⁾. Concretamente, uma sociedade cooperativa reconhecida não pode, para fins especulativos, recusar a inscrição de sócios ou

⁽²⁹⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ecofin/103227.pdf.

⁽³⁰⁾ O artigo 2.º da Diretiva 94/19/CE dispõe o seguinte: «Encontram-se excluídos de qualquer reembolso pelos sistemas de garantia os seguintes depósitos: [...]»

— todos os instrumentos abrangidos pela definição de «fundos próprios» constante do artigo 2.º da Diretiva 89/299/CEE do Conselho, de 17 de abril de 1989, relativa aos fundos próprios das instituições de crédito.

⁽³¹⁾ Diretiva 2009/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2009, que altera a Diretiva 94/19/CE relativa aos sistemas de garantia de depósitos, no que respeita ao nível de cobertura e ao prazo de reembolso (JO L 68 de 13.3.2009, p. 3).

⁽³²⁾ Diretiva 97/9/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de março de 1997, relativa aos sistemas de indemnização dos investidores (JO L 84 de 26.3.1997, p. 22).

⁽³³⁾ Moniteur belge de 6.8.1999 Ed. 2, F. 99-2630 [99/09646].

⁽³⁴⁾ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&a=F&cn=1962010830&table_name=loi

⁽³⁵⁾ O Conselho Nacional de Cooperação, instituído pela Lei de 20 de julho de 1955, desempenha um papel importante no processo de autorização das cooperativas reconhecidas.

pronunciar a sua exclusão; as participações no capital social, independentemente do seu valor, conferem todas os mesmos direitos; todos os membros têm voz igual nas assembleias gerais anuais (AGA); a AGA deve nomear os administradores e os revisores de contas; o excedente de exploração (obtido após dedução de todos os encargos) só pode ser atribuído aos sócios numa base *pro rata* das operações realizadas com a sociedade e o dividendo concedido às participações no capital não pode exceder uma determinada percentagem fixada por decreto real.

- (26) O artigo 21.º do Código Fiscal belga prevê que os dividendos das sociedades cooperativas reconhecidas estão isentos de impostos até um certo montante ⁽³⁶⁾.

2.4. Descrição da medida

- (27) O sistema de garantia das cooperativas cobre o capital realizado (e não as eventuais mais-valias) pelos sócios pessoas singulares das sociedades cooperativas no montante de 100 000 EUR.
- (28) Contrariamente ao previsto para os sistemas de garantia de depósitos para instituições de crédito, a adesão ao sistema de garantia das cooperativas é facultativa.
- (29) Se as cooperativas financeiras desejarem participar no sistema de garantia das cooperativas, devem apresentar o respetivo pedido junto do Ministro das Finanças. O Conselho de Ministros disporá de um mês para decidir sobre o pedido de participação de uma cooperativa financeira no sistema de garantia das cooperativas, fixando determinadas condições, se necessário. Essas condições podem incluir:
- a) A obrigação de reservar as ofertas públicas futuras aos sócios institucionais;
 - b) O compromisso de todos os parceiros institucionais de não retirarem qualquer ação nem nenhum montante entregue à sociedade cooperativa e de não se demitirem enquanto sócios, salvo no âmbito de uma alienação de ações;
 - c) Um limite de 4,5 % ao ano sobre os juros a pagar aos sócios.
- (30) Uma vez que uma cooperativa financeira tenha pedido para estar coberta pelo sistema, deve permanecer no sistema durante um ano. Passado esse prazo, a cooperativa pode pôr termo à sua participação mediante um pré-aviso de três meses. Não lhe será possível recuperar as contribuições efetuadas, sob nenhuma forma. Se uma cooperativa do sistema de garantia das cooperativas decidir sair do sistema, deve esperar três meses antes de poder participar novamente no sistema.
- (31) Só as ações de cooperativas emitidas antes da entrada em vigor do Decreto real de 10 de outubro de 2011 estão cobertas pela medida.
- (32) O sistema de garantia das cooperativas é reservado aos sócios pessoas singulares e não aos sócios institucionais das cooperativas financeiras.
- (33) O Fundo especial de proteção é financiado por:
- i) uma contribuição anual correspondente a 0,15 % do montante protegido (devida pelo conjunto dos participantes); e
 - ii) direitos de entrada únicos correspondentes a 0,10 % do montante protegido (devidos pelas cooperativas).

⁽³⁶⁾ O mesmo artigo do Código Fiscal enumera outros produtos financeiros cujos rendimentos estão também parcial ou totalmente isentos de impostos.

- (34) Além disso, as cooperativas financeiras podem ainda ser obrigadas a pagar ao Fundo especial de proteção uma contribuição sobre as mais-valias relativas às ações cotadas que detêm. Essa contribuição pode atingir 10 % da diferença entre o preço de venda das ações em causa (ou, na ausência de venda durante um período de três anos após o termo do sistema de proteção, a cotação média no final da ação em causa, durante um período de 30 dias antes do terceiro aniversário) e o preço de referência fixado pelas autoridades, quando uma cooperativa financeira adere ao sistema de garantia das cooperativas.
- (35) O Fundo especial de proteção começa a efetuar pagamentos se a cooperativa financeira estiver em estado de falência ou se a autoridade de supervisão financeira tiver notificado ao referido fundo que a cooperativa financeira já não pode reembolsar os sócios que pretendam retirar-se.
- (36) Se o Fundo especial de proteção não dispuser de meios suficientes para intervir, a *Caisse des dépôts et consignations*, que é um organismo público sem estatuto legal, adianta os meios necessários. Consoante a instituição em estado de falência seja obrigada a participar ou seja uma cooperativa financeira, esse adiantamento será posteriormente reembolsado, atribuindo:
- 50 % das contribuições anuais devidas pelos estabelecimentos obrigados a participar;
 - uma contribuição anual especial devida pelas cooperativas financeiras (cuja participação é facultativa).
- (37) Se o Fundo especial de proteção intervier, retoma os direitos dos sócios pessoas singulares da cooperativa, sendo-lhe conferido um estatuto idêntico ao dos outros sócios. Trata-se de uma diferença em relação ao sistema de garantia de depósitos para as instituições de crédito, que prevê que seja conferido ao referido fundo um estatuto idêntico ao dos demais credores da sociedade em causa.

2.5. Descrição do grupo ARCO

- (38) Na origem, o grupo ARCO era acionista da *Artesia Banking Corporation NV* («Artesia»), que detinha, ela própria, 100 % do banco BACOB e 82 % da companhia de seguros DVV. Na sequência da fusão da Artesia com o Dexia, em 2001, o ARCO tornou-se o principal acionista do grupo Dexia com uma participação de cerca de 15 % ⁽³⁷⁾.
- (39) ARCO é o nome do de um grupo que engloba a ARCOPAR, a ARCOPLUS e a ARCOFIN, todas elas sociedades cooperativas reconhecidas ⁽³⁸⁾. O ARCO conta com mais de 800 000 membros, dos quais 99 % são particulares. O capital detido pelos sócios pessoas singulares na ARCOPAR, na ARCOPLUS e na ARCOFIN atingia, respetivamente, 1,3 mil milhões de EUR, 46 milhões de EUR e 140 milhões de EUR.
- (40) Os estatutos da ARCOPAR, da ARCOPLUS e da ARCOFIN estabelecem que as três entidades são sociedades de responsabilidade limitada ⁽³⁹⁾.
- (41) Os estatutos das três entidades incluem disposições que dizem respeito aos sócios que pretendam demitir-se.

⁽³⁷⁾ Fonte: «Entreprendre avec du capital coopératif — Le groupe ARCO 1935-2005»; Maarten Van Dijck, Kadoc, Lannoo, p. 176-177.

⁽³⁸⁾ Importa salientar que, imediatamente após a operação Dexia, em 2001, a ARCOFIN abandonou provisoriamente o seu estatuto de cooperativa reconhecida. Na obra «Entreprendre avec du capital coopératif», este período é descrito nos seguintes termos: «Alguns meses após a operação Dexia, o grupo ARCO alterou os estatutos das suas sociedades cooperativas, a fim de fazer participar os antigos acionistas nas melhores perspectivas de rentabilidade do grupo Dexia e das sociedades do ARCO. [...] Os novos estatutos previam que 80 %, no mínimo, e 90 %, no máximo, dos lucros anuais correntes seriam pagos aos acionistas. Graças a isso, foi possível aumentar os dividendos da ARCOFIN, desde março de 2003, em cerca de 6 % a 8 % brutos. Uma vez que este aumento acarretava a superação do dividendo legal máximo (6 %) aplicado às sociedades cooperativas reconhecidas, a ARCOFIN renunciou ao estatuto de cooperativa reconhecida pelo Conselho Nacional da Cooperação, o que implicou o desaparecimento da isenção da retenção na fonte sobre os dividendos. Contudo, após a cobrança desse imposto, a maioria dos acionistas conservava ainda um dividendo de 6,8 % líquidos. Em março de 2005, o dividendo bruto foi aumentado para 8,5 %.»

⁽³⁹⁾ http://www.groeparco.be/website/groeparco/assets/files/arcopar/ARCOPAR_20100629_FR.pdf.

- (42) Os estatutos da ARCOPAR estabelecem, por exemplo, que a cooperativa pode limitar as demissões se tal implicar a saída de mais de 10 % do capital total investido ou dos sócios durante o mesmo ano social ⁽⁴⁰⁾. Um sócio que deseje demitir-se da ARCOPAR recuperaria o seu capital. Os sócios titulares de participações de categoria A, B e C da ARCOPAR ⁽⁴¹⁾ têm igualmente direito a uma reserva bónus ⁽⁴²⁾.
- (43) O artigo 35.º dos estatutos da ARCOPAR descreve aquilo a que têm direito os seus sócios em caso de liquidação. Essencialmente, se após pagamento das dívidas e dos encargos sociais, o saldo for positivo, os sócios serão reembolsados ⁽⁴³⁾.
- (44) Os riscos ligados ao investimento nas participações do ARCO foram descritos, por exemplo, no prospeto da ARCOPAR aprovado pelas autoridades belgas em junho de 2008 e publicado por ocasião de uma operação no mercado de capitais que teve lugar entre 7 de julho de 2008 e 30 de setembro de 2008. Este prospeto estabelece claramente que o lucro devido ao Dexia representava mais de 69 % do lucro líquido da ARCOPAR para os anos financeiros de 2005/2006, 2006/2007 e 2007/2008. O prospeto fazia igualmente referência ao risco de demissões em massa, sublinhando que os sócios podiam perder tudo em caso de liquidação. Ao mesmo tempo, nos relatórios anuais da empresa afirmava-se claramente que a ARCO tinha aumentado o seu índice de endividamento recorrendo a empréstimos, a fim de investir ⁽⁴⁴⁾.

2.6. Razões que justificaram o início do procedimento

- (45) Na sua decisão de início do procedimento, a Comissão concluiu, a título preliminar, que a medida notificada cumpria os quatro critérios (cumulativos) em matéria de auxílios estatais, exprimindo dúvidas quanto ao facto de a medida poder ser considerada compatível com o mercado interno.
- (46) A Comissão estimou que a medida é imputável à Bélgica, uma vez que era financiada pelo Fundo especial de proteção. A Comissão constatou a este propósito que a legislação belga fixava a contribuição que os participantes tinham de pagar ao Fundo especial de proteção e determinava também a forma como esses fundos seriam utilizados. Além disso, a Comissão observou que a *Caisse des dépôts et consignations* adiantaria capitais para o Fundo especial de proteção, se necessário. A Comissão interrogou-se sobre a forma como a *Caisse des dépôts et consignations* seria reembolsada, uma vez que não era seguro que as cooperativas financeiras dispusessem de meios financeiros suficientes. Questionou igualmente se o caráter facultativo da participação das cooperativas financeiras não impediria um refinanciamento eficaz do Fundo especial de proteção.

⁽⁴⁰⁾ Os estatutos estabelecem que «[...] essa demissão pode ser recusada se, na sequência da demissão, ocorrer a saída de mais de 1/10 dos acionistas ou de mais de 1/10 do capital investido durante o mesmo exercício, [...]» («[...] cette démission peut être refusée si à la suite de la démission, plus d'1/10 des actionnaires ou plus d'1/10 du capital placé devrait disparaître au cours du même exercice, [...]»).

⁽⁴¹⁾ Trata-se de participações que datam de antes da fusão com o Dexia.

⁽⁴²⁾ No seu sítio (<http://www.groupearco.be/faq/be-fr/1/detail/item/823/navigationcats/587/navigationcats/587/parentcat/142/>), o ARCO explica a noção de reserva bónus do seguinte modo: «O conceito de» reserva bónus «foi introduzido nos estatutos em 2004. Na medida em que os resultados da ARCOPAR o permitiam, até 2010 inclusive, era possível acrescentar um montante a uma reserva especial da sociedade denominada» reserva bónus«. Os sócios que aderiram à sociedade antes de 3 de julho de 2001 [...] e que são, desde então, titulares de participações da categoria A, B ou C, têm o direito, no momento da sua demissão, a uma parte proporcional da reserva bónus [...]. Este montante da reserva bónus acresce ao valor nominal das suas participações. Exemplo [...]: O sócio [X] demite-se em 100 EUR de capital na categoria A. A totalidade do capital nas categorias A, B e C eleva-se a 10 000 EUR. Proporção entre as duas: 100/10 000 = 1/100. A reserva bónus eleva-se a 500 EUR. Aplicação da proporção: 1/100 de 500 EUR = 5 EUR. Na sequência da sua demissão, [X] receberá 100 euros de capital + 5 euros em reserva bónus.»

⁽⁴³⁾ O artigo 35.º dos estatutos da ARCOPAR estipula o seguinte: «Salvo decisão em contrário da assembleia geral, todos os ativos da sociedade são realizados. No caso de as participações não serem todas realizadas na mesma medida, os liquidatários restabelecem o equilíbrio, quer solicitando pagamentos suplementares, quer efetuando pagamentos adiantados. Após o pagamento das dívidas e dos encargos sociais, o saldo será utilizado, em primeiro lugar, no reembolso dos montantes realizados sobre as participações. Em qualquer caso, o eventual saldo da liquidação deve ser afetado em função dos objetivos da sociedade.» («Sauf si l'Assemblée générale en décide autrement, tous les actifs de la société sont réalisés. Au cas où les parts ne sont pas toutes libérées dans la même mesure, les liquidateurs restaurent l'équilibre, soit en demandant des versements supplémentaires, soit en effectuant des paiements préalables. Après paiement des dettes et des charges sociales, le solde servira d'abord au remboursement des sommes libérées sur les parts. En tout cas, le solde éventuel de la liquidation doit être affecté en tenant compte des objectifs de la société.»).

⁽⁴⁴⁾ O rácio da dívida da ARCOPAR (dívida/total do passivo) era de 19,1 % (31 de março de 2011), ao passo que os rácios das dívidas da ARCOPLUS e da ARCOFIN ascendiam a 6,5 % (31 de março de 2011) e a 25,9 % (31 de dezembro de 2010), respetivamente.

- (47) A Comissão chegou à conclusão de que as cooperativas financeiras podiam ser consideradas como empresas e que a medida lhes conferia uma vantagem seletiva. No que diz respeito à vantagem seletiva, o sistema de garantia das cooperativas parece ter auxiliado as cooperativas a atrair novos capitais ou a preservar o já existente, convencendo os sócios a não se retirarem da cooperativa financeira. Tal proteção foi particularmente útil em períodos de incerteza financeira, nomeadamente entre o outono de 2008 e a data de adoção do decreto real, altura em que as cooperativas financeiras estavam eficazmente protegidas contra o risco de importantes desembolsos ligados às saídas.
- (48) A Comissão observou igualmente que a proteção era alargada e que a Bélgica não tinha em conta a saúde financeira da cooperativa financeira candidata, no momento de autorizar a sua entrada no sistema de garantia das cooperativas. No caso do ARCO, as cooperativas financeiras tinham sido autorizadas a aderir ao sistema de garantia das cooperativas quando já estavam insolventes, tendo finalmente entrado em liquidação pouco tempo depois.
- (49) A Comissão concluiu também que a medida falseia a concorrência, na medida em que as cooperativas financeiras competiam no mercado de produtos de investimento de retalho, tendo beneficiado de uma vantagem seletiva de que não dispunham os outros intervenientes no mercado que vendem produtos semelhantes.
- (50) Além disso, a Comissão concluiu que o sistema de garantia das cooperativas tinha uma incidência sobre as trocas comerciais na União. Com efeito, estão presentes no mercado belga muitos fornecedores internacionais de produtos de investimento, que não podem aceder a uma parte de mercado idêntica à que uma cooperativa financeira pode manter graças à medida.
- (51) A Comissão questionou-se sobre a possibilidade de as cooperativas financeiras poderem ser consideradas instituições financeiras e se esse fator se iria repercutir na aplicabilidade da comunicação sobre o setor bancário de 2008 ⁽⁴⁵⁾. A Comissão concluiu que, uma vez que as cooperativas financeiras não parecem ser instituições financeiras na aceção da comunicação sobre o setor bancário de 2008, o auxílio deve ser apreciado diretamente à luz do Tratado.
- (52) Concretamente, para ser compatível com o mercado interno com base no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do Tratado, uma medida deve ser necessária, adequada e proporcionada. A Comissão tinha dúvidas quanto à conformidade da medida com estes três critérios cumulativos. Perguntava-se se a proteção dos sócios das cooperativas financeiras seria necessária para evitar uma perturbação grave da economia belga. No que diz respeito aos potenciais efeitos colaterais, a Comissão observou que a Bélgica tinha já introduzido várias medidas [como aumentar a cobertura ao abrigo do sistema de garantia de depósitos para 100 000 EUR e conceder auxílios estatais a diversos bancos sob diferentes formas (recapitalizações, injeções de capital, medidas de apoio a ativos depreciados e outras medidas *ad hoc*)]. Por conseguinte, não via a razão pela qual, para além destas medidas, seria necessário proteger os sócios das cooperativas financeiras.
- (53) A Comissão perguntava-se se seria adequado proteger os sócios das cooperativas financeiras. A este respeito, observou que as cooperativas financeiras não eram instituições financeiras e que, devido à sua dimensão, não pareciam ter uma importância sistémica. A Comissão convidou a Bélgica a explicar de que modo as perdas de investimento — sofridas também pelos investidores em fundos de investimento, por exemplo — teriam tido repercussões negativas graves para a economia belga.
- (54) Por último, a Comissão duvidou do caráter proporcionado da medida. Em primeiro lugar, não era seguro para a Comissão que as cooperativas financeiras pagassem uma remuneração equitativa pela garantia. Em segundo lugar, a Comissão observou que a liberdade de aderir ao sistema, conjugada com a ausência de controlo da viabilidade no processo de entrada previsto pela Bélgica, pressupunham que as cooperativas financeiras só teriam interesse em aderir se tivessem a certeza de que a garantia seria executada. Tal poderia conduzir a situações em que os beneficiários poderiam utilizar a garantia, evitando, em larga medida, de pagar para esse efeito. Por último, a Comissão tem também dúvidas de que o sistema de garantia das cooperativas não falseie indevidamente a concorrência, uma vez que os acionistas de sociedades concorrentes não estão protegidos, o que facilita o acesso ao capital por parte das cooperativas financeiras e aumenta a sua parte global no mercado de investimentos de retalho.

⁽⁴⁵⁾ 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 (JO C 270 de 25.10.2008, p. 8).

3. OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS SOBRE A DECISÃO DE INÍCIO DO PROCEDIMENTO

3.1. Observações do ARCO

- (55) Segundo o ARCO, em 10 de outubro de 2008, as autoridades belgas decidiram e anunciaram a criação de um sistema de garantia das cooperativas que se inscrevia num pacote mais vasto (aumento para 100 000 euros da garantia para os depósitos de poupança das instituições de crédito, extensão do sistema de garantia aos produtos de seguros de vida «ramo 21» e aos sócios pessoas singulares das cooperativas financeiras). O grupo ARCO alegou que a decisão de 10 de outubro de 2008 foi executada pela Lei de 15 de outubro de 2008 e pelo Decreto real de 14 de novembro de 2008, no que respeita aos produtos do «ramo 21», e pela Lei de 14 de abril de 2009 e pelo Decreto real de 10 de outubro de 2011, no que respeita aos certificados de ações emitidos por cooperativas financeiras.
- (56) O grupo ARCO alegou que o sistema de garantia das cooperativas não constituía um auxílio estatal, uma vez que não conferia qualquer vantagem seletiva às cooperativas financeiras. O ARCO argumentou igualmente que a Comissão tinha concluído que um sistema de garantia para os produtos do «ramo 21» das companhias de seguros não continha qualquer elemento de auxílio estatal, já que estes estão abertos a todas as companhias de seguros e não são, portanto, seletivos ⁽⁴⁶⁾. Além disso, o ARCO mencionou o facto de o sistema de garantia das cooperativas ser aberto a todas as cooperativas financeiras nas mesmas condições, pelo que não é seletivo.
- (57) Na linha das observações formuladas pela Bélgica, o grupo ARCO alegou que todas as características das participações em cooperativas financeiras confirmam que estas respondem às mesmas necessidades dos clientes que os depósitos, sendo tratadas como tal pelo legislador. O ARCO sublinhou que a Bélgica temia um efeito de contágio. Se a Bélgica não tivesse introduzido o sistema de garantia das cooperativas, a confiança dos investidores teria sido abalada e tal poderia ter conduzido a uma corrida a todos os produtos de poupança.

3.2. Observações da Bélgica

- (58) A Bélgica afirmou que o sistema de garantia das cooperativas não cumpria todos os critérios cumulativos em matéria de auxílios estatais enunciados no artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, não constituindo, portanto, um auxílio estatal. Concretamente, a Bélgica indicou que não estavam cumpridos três critérios em matéria de auxílios estatais. Inicialmente, a Bélgica defendeu a posição de que a medida constituía um auxílio apenas em favor dos particulares e não das empresas. Em seguida, alegou que a medida não conferia qualquer vantagem seletiva às cooperativas financeiras e, por último, defendeu que a medida não provocava qualquer distorção.
- (59) Em relação ao argumento de que o auxílio não beneficia as empresas, a Bélgica argumentou que o sistema normal de garantia de depósitos para as instituições de crédito, incluindo a respetiva extensão (ou seja, o sistema de garantia das cooperativas), tinha sido adotado em aplicação e no respeito das decisões do Conselho ECOFIN, da Diretiva 94/19/CE, com a última redação que lhe foi dada, e da Diretiva 97/9/CE.
- (60) A Bélgica defendeu a posição de que as participações em cooperativas financeiras detidas por pessoas singulares possuem todas as características dos depósitos e são também adquiridas enquanto tal. Apontou para os seguintes elementos:
- i) os beneficiários (pessoas singulares) do sistema de garantia das cooperativas beneficiam da mesma proteção que os depositantes junto de outras instituições presentes no mesmo setor e sujeitas ao mesmo controlo;
 - ii) por razões fiscais, os dividendos pagos pelas cooperativas financeiras e os juros pagos sobre os depósitos estão ambos — até um montante fixo — isentos de retenção de imposto na fonte ⁽⁴⁷⁾;
 - iii) os sócios pessoas singulares das cooperativas financeiras só podem subscrever um montante máximo específico do capital, em conformidade com o disposto nos estatutos da cooperativa financeira;

⁽⁴⁶⁾ Decisão da Comissão no processo N256/09 — Auxílio à reestruturação da Ethias (JO C 252 de 18.9.2010, p. 5). O considerando 99 da referida decisão enuncia o seguinte: «A Comissão observa que, se a extensão do sistema beneficiou a Ethias, todos os operadores de mercado têm acesso a esse benefício nas mesmas condições. A luz do que precede, a Comissão considera que a vantagem conferida pela medida não é seletiva e não constitui, por conseguinte, um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.»

⁽⁴⁷⁾ Ver considerando 26 e nota de rodapé 35.

- iv) os sócios das cooperativas financeiras só podem sair da sociedade durante os primeiros seis meses do ano financeiro e um sócio que pretenda demitir-se não pode reclamar da cooperativa mais-valias *pro rata* da sua participação. Segundo o Estado belga, o valor das ações numa cooperativa não reflete o valor dos ativos subjacentes da cooperativa financeira, pelo que as ações nas cooperativas financeiras não fazem concorrência aos produtos de investimento em geral, mas apenas ao subconjunto de produtos que já beneficiam de uma garantia estatal (ou seja, os depósitos e os seguros de vida do tipo do «ramo 21»);
- v) as participações em cooperativas financeiras são registadas e a sua alienação está limitada por lei ⁽⁴⁸⁾. Não podem ser vendidas livremente para realizar mais-valias. Os sócios de cooperativas financeiras têm apenas direito a modestos dividendos (isentos de imposto) e a um reembolso, quando deixam de ser acionistas;
- vi) as participações em cooperativas financeiras não podem ser consideradas um investimento em participações numa sociedade ou numa entidade cotada em bolsa;
- vii) as participações em cooperativas financeiras não podem ser consideradas um investimento de risco, uma vez que os sócios das cooperativas financeiras não podem beneficiar de mais-valias;
- viii) o sistema de garantia das cooperativas só protege as participações das pessoas singulares (por oposição aos sócios institucionais).
- (61) No que diz respeito à inexistência de uma vantagem seletiva, a Bélgica assinalou que o sistema de garantia das cooperativas abrange unicamente as participações em cooperativas financeiras emitidas antes de 10 de outubro de 2011. A Bélgica salientou que, após essa data, as cooperativas financeiras deixaram de poder recorrer ao sistema de garantia das cooperativas para se implantarem num mercado. Precisou também que o grupo ARCO não tinha emitido qualquer participação nova desde setembro de 2008.
- (62) A Bélgica negou igualmente o facto de o sistema de garantia das cooperativas ter auxiliado as cooperativas financeiras a manter o seu capital existente. Em apoio deste argumento, a Bélgica declarou que o comunicado de imprensa de 10 de outubro de 2008 seria apenas uma proposta de iniciativa estratégica que mencionava, de passagem, as cooperativas financeiras. Segundo a Bélgica, o comunicado de imprensa de 10 de outubro de 2008 não constituía um acordo pormenorizado publicado em coordenação com comunicados de imprensa concomitantes de cooperativas financeiras. A este respeito, a Bélgica distinguiu entre o seu comunicado e o das autoridades britânicas e da Lloyds no processo Lloyds ⁽⁴⁹⁾, aos quais a Comissão fez referência na sua decisão de início do procedimento. A Bélgica concluiu que o comunicado de imprensa de 10 de outubro de 2008 não é uma medida suscetível de conceder uma vantagem seletiva às cooperativas financeiras. No que diz respeito ao comunicado de imprensa seguinte, de 21 de janeiro de 2009, a Bélgica considerou que era normal que o grupo ARCO tivesse inserido imediatamente no seu sítio Web o comunicado das autoridades, uma vez que todas as cooperativas financeiras (entre elas o ARCO) seguiam de perto este processo na altura.
- (63) A Bélgica salientou que a Comissão deveria adotar a mesma abordagem que no processo Ethias e que a Comissão deveria concluir que o sistema de garantia das cooperativas não é seletivo. A Bélgica defendeu ainda que o estatuto especial das verdadeiras cooperativas tinha já sido reconhecido pelo Tribunal de Justiça no acórdão *Paint Graphos* ⁽⁵⁰⁾. Remeteu, em particular, para o n.º 61 do referido acórdão, do qual resulta claramente que, no que respeita às suas características específicas, estas sociedades cooperativas não podem, em princípio, ser consideradas como estando numa situação factual e jurídica comparável à das sociedades comerciais.
- (64) A Bélgica forneceu igualmente informações sobre o número de acionistas do ARCO que abandonaram a entidade desde o início da crise. No decurso dos exercícios financeiros que levaram à liquidação voluntária, o número de sócios do ARCO que solicitaram o reembolso do seu capital elevou-se a 9 764 em 2007/2008, 21 150 em 2008/2009 e 23 762 em 2010/2011.
- (65) No que diz respeito aos efeitos de distorção da medida, a Bélgica afirmou que a Comissão deveria ter explicado, na medida do razoável, quais eram os produtos financeiros que faziam concorrência às participações em cooperativas financeiras, embora a Bélgica tenha reconhecido que, no âmbito de um procedimento relativo aos auxílios estatais, a Comissão não é obrigada a dar uma definição pormenorizada do mercado. Fundamentalmente, a Bélgica defendeu que os sócios pessoas singulares das cooperativas financeiras beneficiaram do mesmo nível de proteção de que beneficiam os investidores em todos os produtos de depósito ou de poupança semelhantes.

⁽⁴⁸⁾ Ver considerando 23.

⁽⁴⁹⁾ Processo N428/09, plano de reestruturação do Lloyds Banking Group (JO C 46 de 24.2.2010, p. 2, considerando 124).

⁽⁵⁰⁾ Ver acórdão, de 8 de setembro de 2011, nos Processos apensos C-78/08 a C-80/08, *Paint Graphos e.a.* (Coletânea 2011, p. I-7611, n.º 61).

- (66) A Bélgica explicou igualmente que o sistema de garantia das cooperativas tem o mesmo objetivo que a Diretiva 94/19/CE, a saber, proteger os depósitos dos aforradores particulares, manter a confiança dos depositantes e reforçar a estabilidade dos mercados financeiros. A Bélgica considera que os sistemas de garantia dos depósitos de outros Estados-Membros incluem também, por vezes, produtos de depósitos não convencionais, afirmando que a Comissão deveria ter em conta esse facto ⁽⁵¹⁾.
- (67) A Bélgica insistiu também no facto de, caso a Comissão viesse a concluir que o sistema de garantia das cooperativas constitui um auxílio estatal, esse auxílio deveria ser considerado compatível com o mercado interno com base no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do Tratado. Considerou que não era pertinente determinar se o ARCO era uma instituição financeira na aceção da comunicação sobre o setor bancário de 2008. Segundo a Bélgica, a pergunta crucial à qual a Comissão deveria responder seria a de saber se o sistema de garantia das cooperativas constitui uma intervenção adequada e necessária para evitar uma perturbação grave da economia.
- (68) A Bélgica defendeu o ponto de vista de que a medida é necessária, os seus efeitos são limitados ao mínimo necessário, existindo mecanismos de repartição de encargos.
- (69) Em primeiro lugar, a Bélgica argumentou que o sistema de garantia das cooperativas é apropriado e necessário para tranquilizar os depositantes na Bélgica.
- (70) A Bélgica admitiu que era teoricamente possível que a existência destes sistemas de proteção pudesse constituir uma vantagem indireta para as instituições que têm depósitos protegidos no seu balanço, já que estes contribuem para evitar a «corrida» aos bancos. Explicou, contudo, que os sistemas de garantia dos depósitos eram necessários para evitar uma «corrida» aos bancos e perturbações dos mercados financeiros. A Bélgica afirmou igualmente que o sistema de garantia das cooperativas era necessário para evitar uma diminuição da confiança do público no sistema financeiro belga. O facto de as participações em cooperativas apresentarem características fundamentais idênticas às dos produtos de poupança e de mais de metade dos fundos detidos pelas cooperativas ser investida em instituições bancárias reforça os pontos que estas têm em comum com os depósitos e sublinha a sua importância para o sistema bancário belga. Uma incapacidade de pagamento desordenada por parte das cooperativas financeiras teria gerado um efeito de bola de neve em todos os estabelecimentos financeiros e na economia belga. Não aplicar às participações em cooperativas financeiras um nível de proteção idêntico ao dos depósitos clássicos teria acarretado um risco igual ao de não aplicar uma proteção aos depósitos. Tal abalaria fortemente a confiança do público em todos os produtos de depósito na Bélgica, criando um risco sistémico. Em apoio dos argumentos avançados, a Bélgica mencionou o facto de o número de sócios (pessoas singulares) das cooperativas financeiras ser elevado em relação à população total da Bélgica ⁽⁵²⁾.
- (71) A Bélgica contestou também vivamente a terminologia utilizada pela Comissão na sua decisão de início do procedimento, em especial os termos «capital instruments» (instrumentos de capital) e «risk capital» (capital de risco) utilizados, respetivamente, no considerando 62 e na nota de rodapé 35.
- (72) Para demonstrar a necessidade do sistema de garantia das cooperativas, a Bélgica enviou igualmente à Comissão cartas do Conselho de Estabilidade Financeira e do Governador do BNB dirigidas ao então Ministro das Finanças, datadas, respetivamente, de 29 de outubro de 2008 ⁽⁵³⁾ e de 7 de outubro de 2011 ⁽⁵⁴⁾.
- (73) No que diz respeito à compatibilidade da medida com as regras em matéria de auxílios estatais, a Bélgica remete em primeiro lugar para a decisão da Comissão relativa à Ethias. Segundo a Bélgica, a Comissão autorizou medidas a favor da Ethias, nomeadamente a extensão do sistema de garantia de depósitos aos produtos do «ramo 21», tendo considerado que eram adequadas e necessárias para evitar uma perturbação grave da economia belga.
- (74) Em segundo lugar, a Bélgica reiterou o seu ponto de vista de que a medida era proporcionada. As cooperativas financeiras partilham os encargos, nomeadamente através das suas contribuições para o Fundo especial de proteção. A Bélgica considerou que o nível de remuneração da garantia era razoável e semelhante às contribuições dos sistemas de garantia de outras instituições protegidas. A Bélgica contestou o facto de o caráter facultativo do sistema de garantia das cooperativas pudesse tornar a medida desproporcionada.

⁽⁵¹⁾ A Bélgica faz referência, por exemplo, ao sistema de garantia dos depósitos irlandês, que cobre também depósitos acima do limite de 100 000 EUR; ao fundo de garantia dos depositantes e dos investidores dinamarqueses que, segundo o Estado belga, cobre integralmente as contas-reforma, as contas dos clientes de advogados e os depósitos do preço de aquisição de bens imobiliários, até nove meses após a data em que o depósito foi efetuado; bem como à autoridade cipriota para a supervisão e o desenvolvimento das sociedades cooperativas, que — segundo a Bélgica — protege os depósitos permanentes dos membros das sociedades cooperativas de poupança.

⁽⁵²⁾ A Bélgica explicou que o ARCO possuía 800 000 sócios pessoas singulares, a Cera teria mais de 400 000, a Lanbokas/Agricaisse 150 000 e a ArgenCo quase 70 000.

⁽⁵³⁾ Ver igualmente considerando 11.

⁽⁵⁴⁾ Ver igualmente considerando 13.

- (75) A Bélgica afirmou que, se a Comissão chegasse à conclusão de que a medida constitui um auxílio estatal, a Comissão deveria considerar que se trata de um auxílio à liquidação compatível com as regras em matéria de auxílios estatais. A Bélgica lembrou que o Decreto real de 7 de novembro de 2011 dispõe claramente que, em caso de liquidação de uma cooperativa, o Fundo especial de proteção só deve intervir e indemnizar, uma vez depositado o regulamento de ordem final de liquidação, tal como aprovado pela assembleia geral das sociedades em causa.
- (76) A Bélgica referiu também que, atendendo a que as pessoas singulares não são empresas, a injunção de suspensão da Comissão não abrangeria os pagamentos a seu favor, após a liquidação do ARCO.
- (77) Além disso, a Bélgica apresentou observações suplementares numa nota de 18 de março de 2014 à Comissão, após o prazo estabelecido.
- (78) A Bélgica considera que a Comissão não poderia proibir a execução das garantias concedidas aos sócios pessoas singulares. Não poderia exigir que o Estado suspenda todos os pagamentos no âmbito do sistema de garantia das cooperativas e recupere os pagamentos efetuados ao abrigo do referido sistema, em benefício dos sócios pessoas singulares.
- (79) Com efeito, os sócios pessoas singulares não são empresas na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado e a execução da garantia em benefício dos sócios pessoas singulares não teria qualquer impacto sobre o ARCO ou sobre as perspetivas do Estado belga de recuperar o auxílio de que essas sociedades teriam beneficiado.

4. APRECIACÃO DA MEDIDA

4.1. Beneficiário da medida

- (80) Em primeiro lugar, a título preliminar, a Comissão recorda que, no considerando 18 da decisão de início do procedimento, declarou que o sistema de garantia das cooperativas beneficiava as cooperativas financeiras. Contudo, uma análise aprofundada da cronologia e das características da medida permitiu concluir que o ARCO era o único verdadeiro beneficiário da medida, como se descreve na presente secção.
- (81) No caso em apreço, a Comissão nota que existe uma grande diferença entre o ARCO e as outras cooperativas financeiras potencialmente elegíveis para beneficiarem do sistema de garantia das cooperativas.
- (82) Resulta claramente da descrição dos factos ⁽⁵⁵⁾ que o sistema de garantia das cooperativas foi, desde o início, feito à medida para o ARCO, que tinha conhecido algumas dificuldades devido aos seus investimentos no Dexia. O ARCO acabou por ser a única cooperativa financeira a solicitar a participação na medida.
- (83) No que respeita às outras cooperativas financeiras, a Comissão assinala que a participação no sistema de garantia das cooperativas é facultativa, que o Conselho de Ministros podia decidir admitir ou não uma sociedade cooperativa no sistema de garantia das cooperativas e, em caso afirmativo, estabelecer as condições; que nenhuma das outras cooperativas financeiras solicitou a adesão ao sistema e que algumas se distanciaram ativamente. A Comissão observa igualmente que nenhuma outra cooperativa financeira enfrentou problemas, no que respeita aos seus investimentos, que atingissem a dimensão dos enfrentados pelo ARCO relativamente ao Dexia.
- (84) Por conseguinte, a Comissão conclui que o principal beneficiário do sistema de garantia das cooperativas que desenvolvem atividades económicas é o ARCO.

⁽⁵⁵⁾ Ver, em especial, a exposição do então Ministro das Finanças perante a Comissão Dexia, descrita no considerando 8 e na nota de rodapé 6. Ver igualmente a declaração do Ministro das Finanças, em maio de 2014, à revista *Trends* na nota de rodapé 7.

4.2. O anúncio e a execução da medida constituem uma única e mesma intervenção

- (85) A Comissão nota que a presente medida foi decidida e anunciada pelo Governo em 10 de outubro de 2008 ⁽⁵⁶⁾. É evidente que o Governo belga tomou a decisão de fazer beneficiar o ARCO de um sistema de garantia das cooperativas no momento em que a medida a favor do Dexia foi elaborada, em 2008 ⁽⁵⁷⁾. Um outro comunicado de imprensa, de 21 de janeiro de 2009, forneceu informações mais pormenorizadas sobre a medida. Só mais tarde é que a transposição jurídica do compromisso assumido pelo Governo teve início.
- (86) A Comissão nota que a formulação e os termos utilizados («*decidiu*», «*o compromisso*») nos comunicados de imprensa de 10 de outubro de 2008 e de 21 de janeiro de 2009 demonstram inequivocamente o compromisso assumido e permitem legitimamente pensar que a medida seria executada.
- (87) Os comunicados de imprensa foram também enviados através dos canais oficiais: o comunicado de 10 de outubro de 2008 foi enviado pelos serviços do Ministro das Finanças, enquanto o de 10 de janeiro de 2009 foi enviado em nome do Primeiro-Ministro e do Ministro das Finanças. O caráter repetitivo destas comunicações à imprensa reforçou a sua mensagem subjacente.
- (88) A Comissão nota que já era claro, aquando do comunicado de imprensa de 10 de outubro de 2008, que o sistema de garantia das cooperativas constituiria uma extensão do sistema de garantia dos depósitos. O comunicado de imprensa de 21 de janeiro de 2009 continha, por seu lado, outras precisões de ordem técnica. Após a sua publicação, o grupo ARCO divulgou-o no seu sítio Web, com o objetivo evidente de tranquilizar os seus sócios pessoas singulares. Além disso, a Comissão constata a coerência da medida ao longo do tempo, uma vez que não sofreu alterações significativas entre o anúncio inicial, em 10 de outubro de 2008, e a promulgação do decreto real final.
- (89) No seu acórdão, de 19 de março de 2013, nos Processos apensos C-399/10 P e C-401/10 P ⁽⁵⁸⁾, o Tribunal de Justiça afirmou que o anúncio de uma medida e a sua execução efetiva podiam ser considerados como uma única intervenção, caso tal se justificasse à luz da sua cronologia e da sua finalidade, bem como da situação da empresa no momento dessa intervenção. Do mesmo modo, no que diz respeito à presente medida, a Bélgica decidiu e anunciou, em 10 de outubro de 2008, uma medida que foi executada mais tarde, com o mesmo objetivo, no que respeita ao beneficiário inicial visado. Além disso, nas suas próprias decisões, a Comissão considerou o anúncio e a execução como uma única medida e considerou que a medida concedia uma vantagem a partir da data do anúncio ⁽⁵⁹⁾. Por último, o Ministro das Finanças belga, em maio de 2014, qualificou a medida em causa como um compromisso assumido em 2008 ⁽⁶⁰⁾.
- (90) Com base nas informações referidas nos considerando 85 a 89, a Comissão conclui que o anúncio e a execução do sistema de garantia das cooperativas devem ser considerados como uma mesma e única medida.

⁽⁵⁶⁾ O que também foi confirmado na exposição do então Ministro das Finanças perante a Comissão Dexia, descrita no considerando 8 e na nota de rodapé 6.

⁽⁵⁷⁾ «*Simultaneamente*» nas declarações do Ministro das Finanças perante a Comissão Dexia citadas na nota de rodapé 6.

⁽⁵⁸⁾ Ver acórdão, de 19 de março de 2013, nos Processos apensos C-399/10 P e C-401/10 P, *Bouygues SA, Bouygues Télécom SA/Comissão Europeia e o, Coletânea 2013*, ainda não publicado).

⁽⁵⁹⁾ Ver, por exemplo, o considerando 48 da Decisão da Comissão, de 30 de março de 2010, no Processo NN11/10 relativo às medidas de apoio em capital no que respeita à Irish Nationwide Building Society (JO C 60 de 25.2.2011, p. 6), «*A Comissão nota, além disso, que o auxílio foi efetivamente concedido em 22 de dezembro de 2009, tendo o Ministro das Finanças comunicado a sua intenção de recapitalizar o INBS*»; o considerando 41 da Decisão da Comissão, de 10 de agosto de 2010, no Processo NN 35/10 relativo à terceira recapitalização do Anglo Irish Bank (JO C 290 de 27.10.2010, p. 4), «*A Comissão nota, além disso, que a recapitalização foi efetivamente concedida em 30 de junho de 2010, tendo o Ministro das Finanças comunicado a sua intenção de recapitalizar o Anglo*»; os considerando 49 e 50 da Decisão da Comissão, de 27 de julho de 2012, no Processo SA.34824 relativo ao compromisso assumido pelo Fundo de Estabilidade Financeira para a Grécia de recapitalizar o National Bank of Greece (JO C 359 de 21.11.2012, p. 18), «*A recapitalização ponte concluída em 28 de maio de 2012 é a execução da obrigação assumida na carta de compromisso e constitui, assim, a continuação do mesmo auxílio*». Um raciocínio semelhante foi igualmente aplicado noutros processos relativos aos bancos gregos: compromisso de recapitalizar o Alpha Bank pelo FEFG, SA.34823 (JO C 357 de 20.11.2012, p. 36); compromisso de recapitalizar o Eurobank pelo FEFG, SA.34825 (JO C 359 de 21.11.2012, p. 31); e compromisso de recapitalizar o Piraeus Bank pelo FEFG, SA.34826 (JO C 359 de 21.11.2012, p. 43).

⁽⁶⁰⁾ Ver a nota de rodapé 7.

4.3. Existência de auxílio

- (91) Segundo o artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, «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».
- (92) Tanto a Bélgica como o grupo ARCO afirmam que a Comissão deveria averiguar se o ARCO beneficiou de um auxílio estatal com base numa das suas outras decisões, nomeadamente na decisão relativa à Ethias ⁽⁶¹⁾. Contudo, o conceito de auxílio estatal é um conceito objetivo, definido no Tratado. Para ser considerada um auxílio estatal, uma medida deve preencher os quatro critérios (cumulativos) seguintes: deve i) ser concedida pelo Estado ou através de recursos estatais; ii) conferir uma vantagem seletiva ao seu beneficiário; iii) falsear (potencialmente) a concorrência e iv) afetar as trocas comerciais entre Estados-Membros.
- (93) A Comissão deve avaliar a medida à luz destes quatro critérios (ver considerandos 94 a 110).

Recursos estatais

- (94) A Comissão deve avaliar se o sistema de garantia das cooperativas é financiado através de recursos estatais e se é imputável ao Estado.
- (95) Segundo a jurisprudência constante ⁽⁶²⁾, todos os meios pecuniários que as autoridades públicas podem efetivamente utilizar para apoiar empresas, não sendo relevante o facto de esses meios pertencerem ou não de modo permanente ao património do Estado, são abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, desde que se mantenham permanentemente sob controlo público e, por conseguinte, à disposição das autoridades nacionais competentes.
- (96) Em especial, existe um auxílio estatal quando os fundos provêm de contribuições impostas pela legislação do Estado e são geridos e repartidos em conformidade com o disposto na referida legislação, ainda que sejam administrados por instituições distintas do Estado. O estatuto da entidade ou da empresa que concede o auxílio em causa não é considerado um fator decisivo para a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais.
- (97) No que diz respeito à organização do sistema de garantia das cooperativas, a Comissão assinala que a legislação belga determina as contribuições que os participantes devem entregar, bem como a forma como esses fundos serão utilizados. Por conseguinte, as contribuições que alimentam o Fundo especial de proteção são consideradas recursos estatais, mesmo sendo provenientes de fontes privadas.
- (98) Além disso, se necessário, a *Caisse des dépôts et consignations*, uma entidade pública, adianta os fundos requeridos para financiar os pagamentos que o Fundo de especial de proteção deverá efetuar. Em todo o caso, este aspeto do sistema de garantia das cooperativas constitui um risco económico suficientemente concreto de encargos que podem onerar o orçamento do Estado-Membro, para que se possa concluir pela utilização de recursos estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado ⁽⁶³⁾.
- (99) No que se refere à imputabilidade da medida à Bélgica, é evidente que o sistema de garantia das cooperativas não pode ser considerado como uma transposição da Diretiva 94/19/CE. Esta apenas exige que os Estados-Membros instituíam um sistema de garantia de depósitos no que respeita aos depósitos das instituições de crédito, dispondo o artigo 2.º expressamente que todos os instrumentos abrangidos pela definição de «fundos próprios» das instituições de crédito se encontram excluídos de qualquer reembolso pelos sistemas de garantia de depósitos. Se um Estado-Membro decidir estabelecer outros sistemas de reembolso para garantir outros produtos financeiros, tal

⁽⁶¹⁾ Como descrito nos considerandos 56 e 63.

⁽⁶²⁾ Ver acórdão, de 19 de dezembro de 2013, no Processo C-262/12, *Association Vent de Colère* (Coletânea 2013, ainda não publicado, n.º 21), e acórdão, de 12 de dezembro de 1996, no Processo T-358/94, *Air France/Comissão* (Coletânea 1996, p. II-2109, n.ºs 63 a 69).

⁽⁶³⁾ Ver acórdão, de 8 de setembro de 2011, no Processo C-279/08 P, *Comissão/Países Baixos* (Coletânea 2011, p. I-7671, n.º 111).

decisão não decorre do direito da União, constituindo, antes, uma iniciativa do próprio Estado-Membro ⁽⁶⁴⁾. A Comissão observa igualmente que a Bélgica faz referência ao sistema de garantia de indemnização dos investidores, mas essa comparação não é pertinente, uma vez que esses sistemas não se destinam a cobrir os riscos relacionados com os investimentos. Tal como explicado no considerando 21, os sistemas de indemnização dos investidores são concebidos apenas para os casos em que uma empresa de investimento não se encontra em condições de restituir os ativos pertencentes a um investidor, por exemplo, devido a uma fraude ou problemas nos sistemas da empresa.

Vantagem seletiva

- (100) A Comissão conclui que o sistema de garantia das cooperativas criou uma vantagem para o grupo ARCO. O Tribunal de Justiça aceitou que as empresas possam obter uma vantagem, sob a forma de melhor acesso ao capital, sempre que uma medida adotada por um Estado-Membro a favor dos investidores reforçar a vontade de estes investirem o seu dinheiro num dado conjunto de investimentos visados ⁽⁶⁵⁾. No caso em apreço, a medida ajudou as entidades do grupo ARCO a manter o seu capital existente, convencendo os sócios de cooperativas existentes a não se retirarem das mesmas ⁽⁶⁶⁾, o que constituiu uma vantagem particularmente importante à luz do nervosismo do mercado durante o período imediatamente a seguir à falência do Lehman Brothers. Em 21 de janeiro de 2009, o grupo ARCO divulgou um comunicado de imprensa do Governo belga no seu sítio Web, a fim de tranquilizar os seus sócios, o que demonstra claramente que o facto de poder tranquilizar os investidores constituiu uma vantagem importante para o ARCO. A este respeito, a Comissão nota que o prospeto da ARCOPAR publicado no verão de 2008 ⁽⁶⁷⁾ menciona igualmente o risco incorrido pelos sócios pessoas singulares que abandonassem a cooperativa financeira ⁽⁶⁸⁾ ⁽⁶⁹⁾.
- (101) Além disso, a medida é claramente seletiva. Em primeiro lugar, aplica-se apenas aos titulares de participações em cooperativas financeiras e não aos detentores de produtos de investimento emitidos por empresas concorrentes. Os atores financeiros que propunham fundos no mercado das obrigações defensivas ou no mercado monetário ou, ainda, dos fundos comuns de investimento de capital garantido não podiam, portanto, oferecer aos seus clientes uma garantia semelhante. A Bélgica afirma que as participações detidas por particulares em cooperativas financeiras são, pela sua própria natureza, equiparáveis a depósitos ⁽⁷⁰⁾. Vários elementos apresentados pela Bélgica referem-se, no entanto, às cooperativas em geral e não às cooperativas financeiras. Além disso, a descrição das participações em cooperativas financeiras fornecida pela Bélgica não contém nenhuma referência a informações pertinentes, como os riscos relacionados com o investimento nesses instrumentos ⁽⁷¹⁾, riscos esses que não incluem os depósitos.
- (102) A natureza seletiva da medida surge também quando se compara o tratamento reservado às cooperativas financeiras com o tratamento reservado a outras cooperativas reconhecidas não financeiras. A Bélgica baseia-se no acórdão *Paint Graphos* para defender o tratamento especial de que beneficiam os sócios pessoas singulares das cooperativas financeiras. O acórdão *Paint Graphos* consiste numa decisão prejudicial relativa a uma decisão de reenvio emitida por um órgão jurisdicional italiano que desejava saber se os benefícios fiscais de que gozavam as cooperativas de produtores e de trabalhadores poderiam ser equiparáveis a um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado. No seu acórdão, o Tribunal de Justiça concluiu que o benefício fiscal devia ser avaliado à luz dos quatro critérios cumulativos relativos aos auxílios estatais e forneceu orientações mais pormenorizadas, nomeadamente sobre o modo de avaliar se esse benefício fiscal constituía uma vantagem seletiva ⁽⁷²⁾. O Tribunal de Justiça declarou que convinha determinar i) se um tal benefício fiscal podia ser justificado pelas características inerentes ao sistema fiscal em causa ⁽⁷³⁾; ii) se existiam procedimentos de controlo e de supervisão adequados ⁽⁷⁴⁾ e iii) se o benefício fiscal era razoável e não excedia os limites do que era necessário ⁽⁷⁵⁾.

⁽⁶⁴⁾ A este propósito, ver o acórdão, de 23 de abril de 2009, no Processo C-460/07, *Puffer* (Coletânea 2009, p. I-3251, n.ºs 69 a 71), e o acórdão, de 5 de abril de 2006, no Processo T-351/02, *Deutsche Bahn/Comissão* (Coletânea 2006, p. II-1047, n.ºs 99 a 104).

⁽⁶⁵⁾ Processo C-156/98, *Alemanha/Comissão* (Coletânea 2000, p. I-6857, n.ºs 26 e 27). Processo C-382/99, *Países Baixos/Comissão* (Coletânea 2002 p. I-5163, n.º 38 e n.º 60 até ao n.º 66). Ver também Processo T-445/05, *Associazione italiana del risparmio gestito e Fineco Asset Management SpA/Comissão* (Coletânea 2009, p. II-289, n.º 131).

⁽⁶⁶⁾ Ver declarações do atual Ministro das Finanças belga numa entrevista concedida à revista *Trends*, citadas na nota de rodapé 7.

⁽⁶⁷⁾ Ver nota de rodapé 39.

⁽⁶⁸⁾ Ver considerando 44.

⁽⁶⁹⁾ Além disso, o ARCO beneficiou da medida, na medida em que teria podido utilizar o sistema de garantia das cooperativas para atrair novos capitais, embora a Comissão reconheça que, desde 10 de outubro de 2008, o ARCO não fez uso dessa possibilidade. Pelo contrário, houve outras cooperativas financeiras, como a *ArgenCo* e a *Lanbokas/Agricaisse*, que, embora tenham mobilizado novos capitais, distanciaram-se explicitamente do sistema de garantia das cooperativas, conforme descrito na nota de rodapé 12.

⁽⁷⁰⁾ Ver considerando 60, que descreve as características essenciais atribuídas pela Bélgica às participações detidas pelos sócios pessoas singulares de cooperativas financeiras.

⁽⁷¹⁾ O considerando 44 refere, nomeadamente, que os sócios do ARCO tinham investido, com recurso a empréstimos, em ativos de risco elevado ligados a uma única empresa (isto é, o *Dexia*).

⁽⁷²⁾ Ver n.ºs 48 a 76 do acórdão.

⁽⁷³⁾ N.ºs 67 a 73 do acórdão.

⁽⁷⁴⁾ Ver n.º 74 do acórdão.

⁽⁷⁵⁾ Ver n.ºs 75 e 76 do acórdão.

- (103) A Comissão considera que a argumentação da Bélgica não pode ser aceite, porque a natureza da vantagem conferida pela medida é qualitativamente diferente da que foi examinada pelo Tribunal de Justiça no processo *Paint Graphos*. A medida instituída pela Bélgica implica a concessão de uma vantagem e não de uma isenção fiscal ou de uma isenção do pagamento de encargos. Por conseguinte, a análise em três etapas adotada pelo Tribunal para avaliar se um benefício fiscal ou uma isenção de imposto são seletivos não pode aplicar-se a esta medida.
- (104) Em qualquer caso, mesmo que a jurisprudência *Paint Graphos* fosse aplicável à medida em causa, os elementos específicos da mesma são tais que esta continuaria a ser de natureza seletiva.
- (105) Em primeiro lugar, a Comissão observa que o processo *Paint Graphos* faz referência a todas as cooperativas de produtores e de trabalhadores e não a um subsector relativamente restrito, como o das cooperativas financeiras. Se, como afirma a Bélgica, é conveniente reservar um tratamento especial para as cooperativas «verdadeiras», o tratamento especial deveria aplicar-se a todas as cooperativas reconhecidas. O simples facto de a medida se limitar às cooperativas financeiras é, portanto, suficiente para estabelecer a sua natureza seletiva.
- (106) Em segundo lugar, a Comissão nota que, no parecer da Bélgica, as cooperativas financeiras parecem ter merecido vantagens adicionais desde 10 de outubro de 2008. A Comissão nota que, antes dessa data, as cooperativas históricas reconhecidas obtiveram um tipo de tratamento favorável em virtude do seu estatuto particular, sob a forma de uma isenção de retenção de imposto na fonte ⁽⁷⁶⁾. No âmbito da presente decisão, a Comissão não se pronuncia sobre o carácter proporcionado ou não do benefício fiscal, mas considera que não havia motivo para introduzir subitamente, em 10 de outubro de 2008, uma compensação suplementar ou uma proteção a favor das empresas com o estatuto de cooperativas financeiras.
- (107) Por último, mesmo que, como preconizado pela Bélgica, a Comissão devesse realizar uma análise inspirada no acórdão *Paint Graphos*, esta considera que nada justifica a concessão de uma garantia de 100 % aos sócios pessoas singulares do ARCO [a saber, a parte i) da análise do acórdão *Paint Graphos*], cujas entidades eram sociedades de responsabilidade limitada. Tendo em conta a natureza dessas sociedades, tal como determinada pelas regras belgas em matéria de direito das sociedades, os sócios pessoas singulares do ARCO deveriam ter estado consentidos do facto de poderem perder a totalidade do seu capital em caso de liquidação ⁽⁷⁷⁾. De resto, proteger 100 % do capital subscrito pelos sócios pessoas singulares das cooperativas financeiras não é uma medida proporcionada [parte iii) da análise do acórdão *Paint Graphos*], na medida em que tal equivaleria a proteger esses sócios contra todos os riscos, criando assim uma vantagem injustificada para as empresas de que são sócios ⁽⁷⁸⁾.

Distorções da concorrência e efeitos sobre as trocas comerciais entre Estados-Membros

- (108) O sistema de garantia das cooperativas confere às cooperativas financeiras uma vantagem de que não beneficiam nem os atores que oferecem produtos de investimento a retalho nem as outras cooperativas reconhecidas não financeiras. Graças à medida, o ARCO pôde manter a sua parte de mercado durante um período mais longo. O ARCO não sofreu saídas de capitais, exceto posteriormente e a um nível mais baixo do que teria sido o caso na ausência da medida. Em consequência, os outros atores, que tiveram de enfrentar a concorrência com base apenas nos seus próprios méritos e que não puderam contar com o sistema de garantia das cooperativas, não puderam beneficiar dos capitais que estariam disponíveis para o investimento. Por conseguinte, o sistema de garantia das cooperativas distorce a concorrência ⁽⁷⁹⁾.
- (109) Quando um Estado-Membro concede um auxílio a uma empresa, a atividade interna em causa pode manter-se ou desenvolver-se em conformidade, de modo a que as oportunidades para as empresas estabelecidas noutros Estados-Membros penetrarem no mercado são (mais) reduzidas ⁽⁸⁰⁾. Tendo em conta o grande número de fornecedores internacionais de produtos de investimento presentes no mercado belga, a medida tem, sem dúvida, um efeito nas trocas comerciais em toda a União.

⁽⁷⁶⁾ Ver considerando 26.

⁽⁷⁷⁾ Ver, no considerando 44, o resumo dos fatores de risco relacionados com as participações na ARCOPAR descritos no prospeto desta última, publicado no verão de 2008.

⁽⁷⁸⁾ Dado que a análise no considerando 107 é suficiente para demonstrar que o sistema de garantia das cooperativas não corresponde aos critérios mencionados no acórdão *Paint Graphos*, a Comissão não deve pronunciar-se, no âmbito da presente decisão, sobre a questão de saber se existem procedimentos de controlo e de supervisão adequados para impedir as entidades económicas de escolher e alterar a sua forma jurídica, com o único objetivo de beneficiar de certas vantagens associadas a este tipo de empresa [parte ii) da análise do acórdão *Paint Graphos*].

⁽⁷⁹⁾ Ver, para uma análise análoga, as conclusões do Tribunal no Processo C-156/98, *Alemanha/Comissão* (Coletânea I- 6857, n.ºs 29 a 31).

⁽⁸⁰⁾ Ver acórdão, de 8 de maio de 2013, no Processo *Libert e outros* (Coletânea 2013, ainda não publicado, n.ºs 76 a 79).

Conclusão

- (110) Com base na análise efetuada nos considerandos 91 a 109, a Comissão conclui que o sistema de garantia das cooperativas envolve recursos estatais e constitui uma vantagem seletiva para o ARCO, falseia a concorrência e afeta as trocas comerciais no interior da União; por conseguinte, preenche todos os critérios para ser considerado um auxílio estatal. Todos estes elementos já eram aplicados, o mais tardar desde a adoção do Decreto real de 10 de outubro de 2011, mas a vantagem criada pela medida já existia na sequência do anúncio de execução da medida, em 10 de outubro de 2008. O montante total da vantagem deve ser tido em conta na análise da compatibilidade do auxílio e –se necessário— para a sua recuperação junto dos beneficiários.

4.4. Compatibilidade do auxílio

- (111) Depois de ter estabelecido que o sistema de garantia das cooperativas era um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, a Comissão deve determinar se esse auxílio pode ser considerado compatível com o mercado interno.
- (112) O artigo 107.º, n.º 1, do Tratado estabelece que qualquer auxílio concedido por um Estado é incompatível com o mercado interno e, por conseguinte, proibido, salvo as derrogações previstas no Tratado. Os n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo definem em seguida duas categorias de auxílios compatíveis com o mercado interno.
- (113) O artigo 107.º, n.º 2, enumera, em primeiro lugar, as categorias de auxílios estatais que beneficiam automaticamente de uma derrogação ao princípio da proibição. O sistema de garantia das cooperativas não se insere em nenhuma destas categorias.
- (114) O artigo 107.º, n.º 3, do Tratado enumera, em seguida, várias categorias de auxílios que podem ser considerados compatíveis com o mercado interno. Em teoria, as suas alíneas b) ou c) poderiam aplicar-se.
- (115) Em relação ao artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado, a Comissão explicou, nas suas orientações, o modo como tenciona aplicar a isenção prevista por esta disposição para certas categorias de auxílios. Observa, no entanto, que a medida não corresponde a nenhuma das categorias de auxílios abrangidas por essas orientações. Além disso, nem a Bélgica nem o ARCO indicaram qualquer objetivo de interesse comum, que permita invocar esta disposição. A Comissão deveria, portanto, analisar a eventual compatibilidade da medida unicamente com base no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do Tratado.
- (116) No que diz respeito ao artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do Tratado, a Comissão observa que a Bélgica defende que, se a Comissão concluir que o sistema de garantia das cooperativas constitui um auxílio estatal, a medida deveria ser apreciada à luz dessa disposição, que permite declarar um auxílio compatível com o mercado interno se for necessário para sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro.
- (117) Contudo, o artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do Tratado deve ser interpretado de forma restritiva, no que respeita ao que se poderá considerar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro. A perturbação em questão deve afetar o conjunto da economia do Estado-Membro em causa e não apenas a economia de uma das suas regiões ou partes do território ⁽⁸¹⁾.
- (118) Quando a crise financeira atingiu o seu primeiro auge, no outono de 2008, a Comissão decidiu, na comunicação sobre o setor bancário de 2008, que o artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do Tratado poderia ser utilizado para avaliar as medidas adotadas para resolver as dificuldades das instituições financeiras ⁽⁸²⁾.

⁽⁸¹⁾ Ver acórdão do Tribunal, de 15 de dezembro de 1999, nos Processos apensos T-132/96 e T-143/96, *Freistaat Sachsen, Volkswagen AG e Volkswagen Sachsen GmbH/Comissão* (Coletânea 1999, p. II- 3663, n.º 167).

⁽⁸²⁾ Simultaneamente, a Comissão indicou, no ponto 11 da Comunicação sobre o setor bancário de 2008, que o recurso ao artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do Tratado não deveria ser alargado para além do setor financeiro, na altura.

- (119) Para além do setor financeiro, a Comissão elaborou também, com base no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do Tratado, o Quadro temporário da União relativo às medidas de auxílio estatal destinadas a apoiar o acesso ao financiamento durante a atual crise financeira e económica ⁽⁸³⁾. Esse quadro não é, porém, aplicável à medida em questão. Destina-se, na verdade, à economia real, permitindo aos Estados-Membros adotar medidas adequadas para melhorar o acesso ao financiamento por parte das empresas que pretendiam investir durante a crise financeira, numa altura em que o financiamento bancário era menos frequente. Os problemas do grupo ARCO não estão ligados à falta de financiamento pelo setor bancário, mas a ativos (as ações do Dexia) cujo valor teve de ser revisto no sentido da baixa. Além disso, o sistema de garantia das cooperativas — que garante 100 % de um instrumento constante do passivo — não se inclui em nenhuma das categorias de auxílios abordadas no âmbito deste quadro, no seu ponto 4.3.
- (120) Uma vez que as cooperativas financeiras não são instituições financeiras para efeitos da Comunicação sobre o setor bancário de 2008 ⁽⁸⁴⁾, o auxílio deve ser apreciado diretamente à luz do Tratado. Para satisfazer os critérios gerais de compatibilidade estabelecidos no artigo 107.º, n.º 3, do Tratado, a medida deve respeitar as seguintes condições ⁽⁸⁵⁾:
- a) *Caráter adequado do auxílio*: o auxílio deve ser bem orientado, a fim de que o objetivo de sanar uma perturbação grave da economia possa ser efetivamente alcançado, o que não é o caso se a medida em causa não constituir um meio adequado para sanar a situação;
 - b) *Necessidade*: a medida deve, em termos de montante e de forma, ser necessária para realizar o objetivo. Além disso, o seu montante deve ser o mínimo necessário para alcançar o objetivo e a sua forma deve ser a mais adequada para sanar a perturbação;
 - c) *Proporcionalidade*: os efeitos positivos da medida devem compensar de forma adequada as distorções da concorrência, por forma a que estas sejam limitadas ao mínimo necessário para atingir os objetivos visados pela medida.
- (121) No que diz respeito ao caráter adequado ou não da medida, a Comissão observa que o impacto das cooperativas financeiras sobre o conjunto da economia é fundamentalmente diferente do dos bancos tradicionais, que estão expostos às «corridas» aos bancos. Se todos os depositantes de um banco decidissem levantar o seu dinheiro ao mesmo tempo, o banco seria obrigado a ceder todos os seus ativos não líquidos em pouco tempo (procedendo a «vendas urgentes»), o que teria consequências graves para a concessão de crédito à economia real, podendo também criar uma espiral descendente dos preços dos ativos. As cooperativas financeiras, pelo contrário, não emprestam à economia real. Têm também o direito de limitar estatutariamente as demissões de sócios ⁽⁸⁶⁾, pelo que, em princípio, é possível evitar a alienação desordenada de ativos. Este último elemento evidencia uma grande diferença entre os depósitos e as participações dos sócios do ponto de vista dos seus efeitos no sistema.
- (122) É igualmente claro que, de um ponto de vista jurídico, os sócios de cooperativas financeiras são acionistas de uma «sociedade de responsabilidade limitada». Decorre desse estatuto, que os sócios pessoas singulares das cooperativas financeiras estão juridicamente expostos à possibilidade de perder uma parte ou a totalidade do seu investimento. A este propósito, a Comissão toma igualmente nota de que o Governador do BNB não confirmou que as participações em cooperativas financeiras seriam equiparáveis aos depósitos de poupança de uma instituição de crédito ⁽⁸⁷⁾.
- (123) A Comissão observa também que a posição dos sócios pessoas singulares de cooperativas financeiras na «estrutura em cascata» ⁽⁸⁸⁾ em caso de liquidação ou de falência dessas entidades é muito diferente da dos titulares de depósitos de poupança num estabelecimento de crédito. As instituições de crédito são entidades regulamentadas, relativamente às quais a entidade reguladora zela para que um certo montante de capital esteja disponível. Esse capital permite absorver o primeiro impacto em caso de liquidação ou de falência. Os sócios de cooperativas financeiras, em contrapartida, não beneficiam de uma proteção deste tipo. Em caso de liquidação ou de falência, são os principais atingidos.
- (124) Com base nos argumentos apresentados nos considerandos 121 a 123, a Comissão conclui que o sistema de garantia das cooperativas protege apenas as cooperativas financeiras e os seus sócios pessoas singulares das consequências dos seus investimentos anteriores. No entanto, não constitui uma medida adequada para evitar uma perturbação grave da economia belga.

⁽⁸³⁾ JO C 83 de 7.4.2009, p. 1.

⁽⁸⁴⁾ As atividades das instituições financeiras são, por exemplo, as mencionadas no anexo I da Diretiva 2006/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 177 de 30.6.2006, p. 1).

⁽⁸⁵⁾ Ver acórdão, de 17 de setembro de 1980, no Processo 730/79, *Philip Morris/Comissão* (Coletânea 1980, p. 2671).

⁽⁸⁶⁾ Ver considerando 41.

⁽⁸⁷⁾ Ver considerando 13.

⁽⁸⁸⁾ Quando uma empresa declara falência, os acionistas perdem o seu investimento em função da sua posição na estrutura do passivo. É o que se chama a «estrutura em cascata».

- (125) No que respeita ao carácter necessário ou não da medida, a Comissão recorda que a Bélgica tinha já tomado medidas importantes para evitar uma perturbação da economia belga. Tinha já instaurado outras medidas destinadas a estabilizar o sistema financeiro, nomeadamente os bancos e outras instituições financeiras em que as cooperativas financeiras investiam. O sistema belga de garantia dos depósitos protegia os depósitos até 100 000 EUR e a Bélgica auxiliou o Fortis, o KBC, o Dexia e a Ethias através de recapitalizações, injeções de liquidez, medidas de apoio aos ativos depreciados e medidas *ad hoc*. A Comissão conclui que não era necessário proteger certos sócios pessoas singulares no caso das cooperativas financeiras, que são, definitivamente, sociedades de responsabilidade limitada.
- (126) No que respeita à carta do Governador do BNB mencionada pela Bélgica, a Comissão assinala que a referida carta data de outubro de 2011 (isto é, muito depois de 10 de outubro de 2008, data em que a medida foi anunciada) e que não indica que a medida era necessária para evitar uma perturbação grave da economia belga, afirmando-se apenas que permitiria ⁽⁸⁹⁾ limitar os efeitos negativos da crise (sistémica). No que respeita à carta do Comité de estabilidade financeira, a Comissão observa que esta menciona simplesmente o aumento da cobertura do sistema de garantia dos depósitos e a introdução de um sistema de garantia dos produtos de seguros do «ramo 21».
- (127) No que respeita ao carácter proporcionado ou não da medida, a Comissão observa que a conceção da medida não assegura uma proteção suficiente contra a seleção adversa ⁽⁹⁰⁾. A natureza facultativa do sistema de garantia das cooperativas combinada com a aparente ausência de teste de viabilidade cria um incentivo para utilizar o sistema, logo que seja manifesto que a garantia irá ser executada. Num tal cenário, o beneficiário pode recorrer à garantia, evitando, em larga medida, o pagamento dos prémios de garantia até ao último momento antes da liquidação.
- (128) A Comissão considera também que o sistema de garantia das cooperativas falseia indevidamente o funcionamento normal do mercado. A medida permitiu que o ARCO protegesse a sua posição no mercado dos produtos financeiros de retalho, o que teve ou poderia ter tido um impacto negativo na parte de mercado e na rentabilidade dos concorrentes do ARCO, que não podiam beneficiar do sistema de garantia das cooperativas.
- (129) Em conclusão, a medida não pode ser considerada compatível com o mercado interno, porque não é nem adequada, nem necessária, nem proporcionada para efeitos da aplicação do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do Tratado, e não é abrangida pelo âmbito de aplicação de qualquer outra disposição relativa à compatibilidade dos auxílios estatais com o mercado interno.

4.5. Cálculo do montante do auxílio

- (130) Para o cálculo da vantagem a recuperar junto do ARCO, a Comissão terá em conta os seguintes parâmetros e factos ⁽⁹¹⁾:
- o montante máximo das saídas de capital fixado nos estatutos do ARCO, que representa 10 % do capital total ou 10 % da base de sócios ⁽⁹²⁾,
 - o facto de só os sócios pessoas singulares estarem cobertos pelo sistema de garantia das cooperativas,
 - a conceção específica do sistema de garantia das cooperativas, que, por um lado, era facultativo, deixando às cooperativas financeiras a liberdade de nele participarem ou não, e, por outro, estava aberto até a cooperativas financeiras com um elevado risco de falência ou de liquidação (neste caso, pouco depois de as cooperativas terem sido admitidas a beneficiar do regime, as assembleias gerais da ARCOFIN, da ARCOPAR e da ARCO-PLUS aprovaram, em 8 de dezembro de 2011, a proposta do Conselho de Administração para proceder à liquidação voluntária das sociedades),

⁽⁸⁹⁾ A Comissão observa que, na carta, foi utilizado o condicional («permitiria») e não o futuro próximo («permitirá»), mais assertivo.

⁽⁹⁰⁾ Ver igualmente as observações formuladas na carta do Governador do BCB, considerando 13.

⁽⁹¹⁾ Por razões de conveniência, a Comissão elaborou um modelo de período único, que implica que os sócios pessoas singulares só podem demitir-se durante esse período. Trata-se de uma hipótese conservadora.

⁽⁹²⁾ Ver nota de rodapé 40.

- o facto de, muito antes de ter entrado em liquidação voluntária, o grupo ARCO já se encontrar numa situação financeira crítica, por ter investido fortemente — como indicado nos considerandos 38, 44 e 82 — em ações do Dexia, um banco que, no outono de 2008, teve de ser salvo da falência pelos Governos belga, francês e luxemburguês, pelo que qualquer diminuição significativa do valor das ações do Dexia continuaria a comprometer a posição financeira do ARCO, em especial porque este último financiou a sua participação na recuperação do Dexia através da retoma de uma parte da sua dívida,
- e o facto de, em 2011, a ARCO ter pago o prémio de entrada («taxa de entrada») e o prémio anual da garantia.
- (131) A vantagem obtida pelo grupo ARCO consistiu numa proteção contra as saídas de capital, que o grupo não teria podido de outra forma impedir, a não ser através da aplicação do disposto nos seus estatutos, uma vez atingido o limite máximo de 10 % ⁽⁹³⁾ do seu capital ou de 10 % dos sócios. As saídas ou demissões em grande número poderiam ocorrer, mal o ARCO se encontrasse em situação de sobreendividamento ou em processo de falência ou de liquidação, quer de uma forma objetiva quer — de uma forma mais subjetiva, como em certos outros casos de retiradas maciças de depósitos ⁽⁹⁴⁾ — a partir do momento em que os seus sócios considerassem que teria deixado de constituir um investimento seguro, por exemplo devido à sua forte exposição à situação financeira e ao valor de mercado do Dexia.
- (132) A Comissão adota uma abordagem conservadora ⁽⁹⁵⁾ para calcular a vantagem obtida pelo ARCO, ao ter em conta as saídas de capitais potenciais num só período anual em vez de em vários períodos. Por conseguinte, o resultado do cálculo deveria refletir o efeito mínimo do sistema de garantia das cooperativas, se bem que, na realidade, a garantia também tenha podido evitar que o ARCO sofresse, várias vezes, saídas de capitais ou demissões até ao máximo permitido. Os estatutos do ARCO permitiam que a cooperativa bloqueasse as saídas de capitais quer após a retirada de 10 % do capital, quer após a demissão de 10 % dos sócios. Para efeitos do cálculo do montante do auxílio, a Comissão pressupõe que o ARCO teria escolhido a opção mais eficaz, ou seja, a que lhe teria permitido conservar o nível de capital mais elevado. Quanto à opção relacionada com a demissão de sócios, a Comissão basear-se-á no número de sócios pessoas singulares mais baixo durante o período em que a vantagem foi criada (a partir de 10 de outubro de 2008), o que constitui novamente uma hipótese conservadora, e atribuirá a esses sócios a percentagem média do capital durante o ano em causa. Quanto à opção relacionada com as saídas de capital, a Comissão basear-se-á igualmente no ano durante o qual o capital foi menos elevado.
- (133) A Comissão tem igualmente em conta o facto de a vantagem proporcionada pela medida ter sofrido uma redução parcial, visto que o grupo ARCO, composto pelas três entidades jurídicas ARCOPAR, ARCOFIN e ARCOPLUS, teve de pagar um prémio de entrada único e um prémio de garantia de um ano, ainda que esses pagamentos só tenham ocorrido no outono de 2011, imediatamente antes de o ARCO ter entrado em liquidação voluntária.
- (134) A vantagem decorrente da medida é, portanto o mais baixo dos montantes resultantes dos dois cálculos seguintes: a) 10 % do capital do ano durante o qual o capital era menos elevado no período compreendido entre 10 de outubro de 2008 e 8 de dezembro de 2011, menos o montante total dos prémios já pagos; e b) 10 % do número de sócios mais baixo durante o período compreendido entre 10 de outubro de 2008 e 8 de dezembro de 2011, multiplicado pela percentagem média do capital detida por cada sócio no mesmo ano, menos o montante total dos prémios já pagos.
- (135) Em termos absolutos, a probabilidade de os investidores retirarem os seus capitais aumenta com o tempo, tornando mais difícil o cálculo dos juros a pagar pela vantagem recebida. A fim de garantir a eliminação da totalidade da vantagem recebida pelo ARCO e, ao mesmo tempo, permitir que o Estado-Membro disponha de um método operacional para calcular a taxa de juro aplicável à recuperação ⁽⁹⁶⁾, a Comissão considera que a totalidade da vantagem esteve plenamente disponível, pelo menos, a partir de 8 de dezembro de 2011 e solicita que os montantes a recuperar produzam juros desde 8 de dezembro de 2011 até à sua recuperação efetiva.
- (136) Para poder verificar o cálculo do auxílio, a Comissão solicita à Bélgica que lhe seja facultada uma lista indicando o número de sócios, respetivamente, da ARCOFIN, da ARCOPAR e da ARCOPLUS, registados no final de cada ano, durante o período compreendido entre 10 de outubro de 2008 e 8 de dezembro de 2011.

⁽⁹³⁾ A Comissão observa que, se os outros sócios do grupo ARCO não retirassem os seus capitais, os sócios pessoas singulares poderiam retirar uma percentagem mais elevada de capital. No entanto, de forma a adotar uma abordagem conservadora, a Comissão previu uma taxa de 10 % para estes cálculos.

⁽⁹⁴⁾ Para uma comparação com o caso de um banco que sofreu uma vaga de levantamentos no contexto da recente crise financeira, ver Processo Northern Rock (JO C 149 de 1.7.2009, p. 16).

⁽⁹⁵⁾ Subestimando potencialmente a vantagem.

⁽⁹⁶⁾ Ver acórdão, de 28 de julho de 2011, no Processo C-403/10 P, *Mediaset/Comissão* (Coletânea 2011, p. I-117*, Pub. sum., n.ºs 126 e 127, e jurisprudência citada).

- (137) Nas suas observações complementares apresentadas mais de um ano e meio após o termo do prazo para a apresentação de observações sobre a decisão de início do procedimento, as autoridades belgas não fornecem elementos novos quanto ao mérito. Alegam que a Comissão não poderia proibir a execução das garantias concedidas aos sócios pessoas singulares. Não poderia exigir que o Estado suspenda todos os pagamentos no âmbito do sistema de garantia das cooperativas e recupere os pagamentos efetuados ao abrigo do referido sistema, em benefício dos sócios pessoas singulares.
- (138) Em apoio destas observações, as autoridades belgas lembram que os sócios pessoas singulares não são empresas na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, e consideram que a execução da garantia em benefício dos sócios pessoas singulares não teria qualquer impacto sobre o ARCO ou sobre as perspetivas do Estado belga de recuperar o auxílio.
- (139) Em resposta, a Comissão afirma que os montantes, cuja recuperação é ordenada pela presente decisão, são efetivamente um auxílio em benefício do Arco.
- (140) Sublinha que, nos termos do artigo 108.º, n.º 2, do Tratado, a constatação de que um auxílio estatal não é compatível com o mercado interno é suficiente para justificar que se ordene ao Estado a sua supressão⁽⁹⁷⁾. As autoridades belgas não podem, por isso, pretender que a interdição de executar uma garantia considerada como auxílio incompatível é contrária ao direito da União.
- (141) Deveriam, portanto, respeitar a injunção feita na decisão de início do procedimento, no sentido de suspender a execução da medida em causa, o que significa que não deveria ter sido feito nenhum pagamento.
- (142) Assim, justifica-se igualmente que a Bélgica continue a abster-se de efetuar qualquer pagamento ao abrigo da medida de auxílio.

Conclusão

- (143) A Comissão verifica que o sistema de garantia das cooperativas constitui um auxílio estatal a favor da ARCOFIN, da ARCOPAR e da ARCOPLUS ilegalmente concedido pela Bélgica em violação do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Por conseguinte, é conveniente que a Bélgica retire o ato legislativo em que se baseia o sistema de garantia das cooperativas (em especial, a Lei de 14 de abril de 2009 e o Decreto real de 10 de outubro de 2011) e recupere a vantagem junto da ARCOPAR, da ARCOFIN e da ARCOPLUS,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O sistema de garantia concedido ilegalmente pela Bélgica em violação do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia a favor das cooperativas financeiras do ARCO e, em especial, a favor da ARCOFIN, da ARCOPLUS e da ARCOPAR é incompatível com o mercado interno.

Artigo 2.º

1. A Bélgica deve recuperar junto dos beneficiários o auxílio incompatível concedido a que se refere o artigo 1.º, cujo montante se eleva ao resultado mais baixo dos dois cálculos seguintes:
 - a. 10 % do capital do ano durante o qual o capital era menos elevado no período compreendido entre 10 de outubro de 2008 e 8 de dezembro de 2011, menos o total dos prémios já pagos; ou
 - b. 10 % do número de sócios mais baixo durante o período compreendido entre 10 de outubro de 2008 e 8 de dezembro de 2011, multiplicado pela percentagem média do capital detida por cada sócio no mesmo ano, menos o total dos prémios já pagos.
2. Os montantes a recuperar vencem juros a partir de 8 de dezembro de 2011 até à respetiva recuperação efetiva.

⁽⁹⁷⁾ Ver acórdão do Tribunal, de 11 de novembro de 2011, no Processo T-384/08, *Elliniki Nafpigokataskevastiki e outros/Comissão* (Coletânea 2011, p. II-380, n.º 133).

3. Os juros são calculados numa base composta, em conformidade com o capítulo V do Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão ⁽⁹⁸⁾.

4. A Bélgica continua a abster-se de efetuar qualquer pagamento ao abrigo da medida de auxílio referida no artigo 1.º, a contar da data de notificação da presente decisão.

Artigo 3.º

1. A Bélgica põe termo à medida de auxílio referida no artigo 1.º, na medida em que esta é incompatível com o mercado interno.

2. A recuperação do auxílio referido no artigo 1.º é imediata e efetiva.

3. A Bélgica deve assegurar a aplicação da presente decisão no prazo de quatro meses a contar da data da respetiva notificação.

Artigo 4.º

1. No prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão, a Bélgica transmite as seguintes informações à Comissão:

a. uma descrição pormenorizada das medidas já adotadas e das medidas previstas para dar cumprimento à presente decisão;

b. os documentos comprovativos de que os beneficiários foram intimados a reembolsar o auxílio.

2. A Bélgica deve manter a Comissão informada da evolução das medidas nacionais adotadas para aplicar a presente decisão até à recuperação completa do auxílio referido no artigo 1.º-A simples pedido da Comissão, a Bélgica deve transmitir de imediato todas as informações sobre as medidas já adotadas e previstas para dar cumprimento à presente decisão. Fornecerá também informações pormenorizadas sobre os montantes do auxílio e dos juros a título da recuperação já reembolsados pelos beneficiários.

Artigo 5.º

O Reino da Bélgica é o destinatário da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 3 de julho de 2014.

Pela Comissão
Joaquín ALMUNIA
Vice-Presidente

⁽⁹⁸⁾ Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, relativo à aplicação do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE (JO L 140 de 30.4.2004, p. 1).