

III

(Outros atos)

ESPAÇO ECONÓMICO EUROPEU

DECISÃO DO ÓRGÃO DE FISCALIZAÇÃO DA EFTA

N.º 206/11/COL

de 29 de junho de 2011

relativa ao Regime de empréstimos hipotecários (Islândia)

O ÓRGÃO DE FISCALIZAÇÃO DA EFTA,

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, nomeadamente o artigo 61.º e o Protocolo n.º 26,

Tendo em conta o Acordo entre os Estados da EFTA relativo à criação de um Órgão de Fiscalização e de um Tribunal de Justiça, nomeadamente o artigo 24.º,

Tendo em conta o artigo 1.º da Parte I e o artigo 7.º, n.º 5, da Parte II do Protocolo n.º 3 do Acordo relativo ao Órgão de Fiscalização e ao Tribunal (a seguir denominado «Protocolo n.º 3»),

Tendo em conta a Decisão do Órgão de Fiscalização, de 14 de julho de 2004, relativa às disposições de aplicação referidas no artigo 27.º da Parte II do Protocolo n.º 3 ⁽¹⁾,

Tendo convidado as partes interessadas a apresentarem as respetivas observações, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, da Parte II do Protocolo n.º 3 ⁽²⁾ e tendo em conta essas observações,

CONSIDERANDO O SEGUINTE:

I. FACTOS

1. PROCEDIMENTO

Entre outubro e dezembro de 2008, o Órgão de Fiscalização da EFTA (a seguir denominado o «Órgão de Fiscalização») e as autoridades islandesas procederam a uma troca de pontos de vista prévia à notificação relativa à introdução de um regime de aquisição de empréstimos hipotecários (a seguir denominado o «Regime de empréstimos hipotecários»). Neste contexto, as autoridades islandesas remeteram ao Órgão de Fiscalização três cartas, com datas de 14 de outubro de 2008 (doc. n.º 494902), 3 de novembro de 2008 (doc. n.º 496979) e 3 de dezembro de 2008 (doc. n.º 500670).

As autoridades islandesas notificaram o Regime de empréstimos hipotecários ao Órgão de Fiscalização em 27 de maio de 2009 (doc. n.º 519720).

O Órgão de Fiscalização solicitou às autoridades islandesas o envio de informações adicionais por carta de 25 de junho de 2009 (doc. n.º 520515) e por mensagem de correio eletrónico de 29 de junho 2009 (doc. n.º 523605). As autoridades islandesas responderam por cartas de 27 de julho (doc. n.º 525671) e de 28 de agosto de 2009 (doc. n.º 528493).

O assunto foi ainda discutido no decurso de uma teleconferência em que participaram o Órgão de Fiscalização e as autoridades islandesas, realizada em 1 de julho de 2009 e, novamente, em 4 de novembro de 2009 no âmbito da reunião sobre o Pacote de Ajudas Estatais, que teve lugar na Islândia.

Em 16 de novembro de 2009 (doc. n.º 536644), o Órgão de Fiscalização pediu informações adicionais para dar seguimento às discussões, tendo as autoridades islandesas respondido em 25 de novembro de 2009 (doc. n.º 538088).

O Órgão de Fiscalização informou as autoridades islandesas, por carta de 10 de março de 2010 (doc. n.º 548915), da sua decisão dar início ao procedimento previsto no artigo 1.º, n.º 2, da Parte I do Protocolo n.º 3 do Acordo relativo ao Órgão de Fiscalização e ao Tribunal, relativamente ao Regime de empréstimos hipotecários.

A Decisão do Órgão de Fiscalização n.º 76/10/COL de dar início ao procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* e no respetivo Suplemento EEE de 14 de outubro de 2010 ⁽³⁾. O Órgão de Fiscalização convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações a este respeito, mas não recebeu quaisquer observações.

Por carta recebida em 3 de maio de 2010, as autoridades islandesas apresentaram observações em relação à Decisão do Órgão de Fiscalização n.º 76/10/COL de dar início ao procedimento formal de investigação (docs. n.ºs 555824 e 555999).

Em 25 de maio de 2010, as autoridades islandesas remeteram informações adicionais, incluindo um parecer técnico (docs. n.ºs 558177 e 558531).

Em 1 de junho de 2010, o Órgão de Fiscalização e as autoridades islandesas abordaram novamente a questão no âmbito da reunião sobre o Pacote de Ajudas Estatais que teve lugar na Islândia.

⁽¹⁾ Decisão n.º 195/04/COL, de 14 de julho de 2004, publicada no JO L 139 de 25.5.2006, p. 37, e no Suplemento EEE n.º 26 de 25.5.2006, p. 1, com a redação que lhe foi dada. A versão consolidada desta decisão encontra-se disponível no sítio web www.eftasurv.int

⁽²⁾ JO C 277 de 14.10.2010, p. 4, e Suplemento EEE n.º 57 de 14.10.2010, p. 4.

⁽³⁾ Ver nota 2.

2. DESCRIÇÃO DAS MEDIDAS

2.1. Contexto

Como resultado da turbulência registada nos mercados financeiros mundiais em 2008 e 2009, várias instituições financeiras islandesas enfrentaram uma falta de liquidez e um acesso insuficiente às fontes de financiamento. Em resposta à crise, as autoridades islandesas aprovaram várias medidas que visavam garantir o bom funcionamento dos mercados financeiros na Islândia.

Uma dessas medidas consistiu na introdução do Regime de empréstimos hipotecários, que autoriza a agência islandesa da habitação, o Fundo de Financiamento à Habitação (*Íbúðalánasjóður*), a assumir empréstimos hipotecários de determinadas instituições financeiras islandesas, em troca de obrigações do Fundo de Financiamento à Habitação (FFH), e que constitui uma espécie de troca permanente de ativos. As instituições financeiras podem dar posteriormente as obrigações do FFH em garantia de empréstimos contraídos junto do Banco Central da Islândia⁽⁴⁾.

O Regime de empréstimos hipotecários visa, em termos gerais, dotar as instituições financeiras elegíveis de liquidez e assegurar a disponibilidade de créditos no mercado da habitação (protegendo assim os interesses dos proprietários)⁽⁵⁾.

As autoridades islandesas esclareceram que o Regime de empréstimos hipotecários surge na sequência de um regime anterior, aprovado pelo Órgão de Fiscalização em 27 de março de 2009 (Decisão n.º 168/09/COL), que autorizava o FFH a intervir em nome do Estado islandês, no contexto da crise financeira, através do refinanciamento temporário de empréstimos hipotecários (a seguir denominado «Regime temporário de créditos hipotecários»)⁽⁶⁾. As hipotecas podiam, por conseguinte, ser trocadas a título temporário ao abrigo deste Regime. O Regime de empréstimos hipotecários permite a troca permanente de ativos. Os empréstimos abrangidos pelo Regime temporário de créditos hipotecários têm de ser devolvidos ao beneficiário antes de ser celebrado qualquer acordo de troca ao abrigo do Regime de empréstimos hipotecários.

O Regime de empréstimos hipotecários é essencialmente orientado para as pequenas caixas económicas que, para terem acesso

a liquidez, dependem de outras instituições financeiras nacionais, elas próprias também com problemas de liquidez⁽⁷⁾. As caixas económicas prestam essencialmente serviços bancários tradicionais às comunidades locais nas quais estão integrados (particulares, empresas e autoridades locais). Em várias regiões, as caixas económicas são as únicas instituições financeiras em funcionamento⁽⁸⁾.

2.2. Base jurídica

O Regime de empréstimos hipotecários baseia-se no Capítulo V da Lei n.º 125/2008, de 6 de outubro de 2008, relativa à autoridade para os pagamentos do Tesouro devidos a circunstâncias excecionais nos mercados financeiros (a seguir denominada a «Lei de Emergência»)⁽⁹⁾, que alterou, entre outras, a Lei n.º 44/1998 relativa às questões associadas à habitação (a seguir denominada a «Lei da habitação»). Para mais pormenores, deverá ser consultado o Regulamento n.º 1081/2008, de 26 de novembro de 2008, relativo à autoridade do Fundo de Financiamento à Habitação para adquirir obrigações garantidas por empréstimos hipotecários à habitação e emitidos por instituições financeiras (a seguir denominado «Regulamento»). O regulamento foi aprovado e entrou em vigor em 27 de novembro de 2008.

O Conselho de Direção do FFH também publicou as suas *Regras relativas à aquisição de empréstimos hipotecários a instituições financeiras* (a seguir denominadas as «Regras complementares»)⁽¹⁰⁾. Depois de aprovadas pelo Ministro dos Assuntos Sociais e da Segurança Social, as Regras complementares foram publicadas em 15 de janeiro de 2009, data em que entraram em vigor. O Regime de empréstimos hipotecários entrou igualmente em funcionamento no mesmo dia.

2.3. Pedidos introduzidos no quadro do Regime de empréstimos hipotecários

No âmbito do Regime de empréstimos hipotecários, as instituições financeiras elegíveis podem candidatar-se à troca de ativos (empréstimos hipotecários) com o FFH. Uma troca consiste na assunção definitiva pelo FFH de empréstimos hipotecários (ou de um «conjunto de empréstimos hipotecários») da instituição financeira candidata, em troca de obrigações existentes do FFH, que são transferidas para essa instituição financeira.

Todos os bancos, caixas económicas e instituições de crédito com licença para operar na Islândia, nos termos da Lei n.º 161/2002 relativa às instituições financeiras, podem

⁽⁴⁾ As autoridades islandesas esclareceram que, na altura, as instituições financeiras não tinham a possibilidade de obterem financiamento no mercado livre visto que, em consequência da crise financeira, o mercado interbancário islandês estava paralisado e as pequenas caixas económicas não possuíam ativos suscetíveis de serem utilizados como garantia junto do Banco Central.

⁽⁵⁾ Ver Declaração do Governo de 19.6.2008 sobre as medidas relativas aos mercados imobiliário e financeiro e o comunicado de imprensa do Governo de 18.7.2008. Em resultado da crise financeira, a duração dos empréstimos hipotecários na Islândia foi prolongada para um período máximo de 70 anos.

⁽⁶⁾ JO C 241 de 8.10.2009, p. 16, e Suplemento EEE n.º 52 de 8.10.2009, p. 1. A decisão poderá ainda ser consultada no sítio web do Órgão de Fiscalização: http://www.eftasurv.int/fieldswork/fieldstateaid/stateaidregistry/sadecice09/168_09_col.pdf

⁽⁷⁾ Antes da crise financeira, o setor bancário islandês encontrava-se essencialmente dividido em dois segmentos: o primeiro era composto por três bancos de grande dimensão, o Glitnir, o Landsbanki e o Kaupthing, com uma exposição internacional relativamente grande, e o segundo era composto por pequenas caixas económicas, que dependiam do financiamento dos bancos de maior dimensão.

⁽⁸⁾ Ver Decisão n.º 168/09/COL, p. 3.

⁽⁹⁾ A Lei n.º 125/2008 entrou em vigor na data da sua publicação, em 7.10.2008.

⁽¹⁰⁾ A Lei da habitação alterada e o referido Regulamento autorizam o FFH a adquirir (ou refinar) obrigações garantidas por empréstimos hipotecários sobre imóveis destinados à habitação. No entanto, as Regras complementares dizem respeito à aquisição dos próprios empréstimos hipotecários. As autoridades islandesas esclareceram que ambos os termos se referiam à mesma coisa.

candidatar-se a uma troca de ativos no âmbito do Regime de empréstimos bancários, incluindo as filiais e sucursais de bancos estrangeiros estabelecidos no país.

As instituições financeiras devem apresentar uma proposta por escrito, que inclui informações sobre o volume do conjunto de empréstimos hipotecários que pretendem trocar com o FFH. A partir dessa base, o FFH negocia os termos da transação com a instituição financeira candidata. Um dos elementos importantes deste processo consiste no cálculo do valor dos empréstimos hipotecários (ver secção 2.4 a seguir). Caso a proposta seja aceite, o FFH adquire o conjunto de empréstimos hipotecários da instituição financeira candidata sem necessitar de obter previamente a autorização do devedor (mutuário) para a transferência.

Depois da troca dos ativos, o FFH assume o papel de credor em relação ao devedor no quadro do empréstimo hipotecário, sob reserva da transferência formal das escrituras hipotecárias.

As autoridades islandesas informaram o Órgão de Fiscalização que, entre 22 de outubro de 2008 e 18 de dezembro de 2008, sete instituições financeiras apresentaram propostas de troca de ativos no âmbito do Regime de empréstimos hipotecários: as caixas económicas Keflavik, BYR, Bolungarvik, Ólafsfjarðar, Mýrasýsla, Höfðhverfinga e o banco SPRON.

As caixas económicas Keflavik, BYR e Bolungarvik celebraram acordos de troca com o FFH em 23 de março de 2009, 20 de maio de 2009 e 3 de julho de 2009 e 5 de agosto de 2009 ⁽¹¹⁾, respetivamente.

O primeiro acordo no âmbito do Regime de empréstimos hipotecários consistiu num acordo de troca de empréstimos hipotecários assinado em 23 de março de 2009 entre o FFH e a caixa económica Keflavik, no valor total de 9 959 972 471,00 ISK ⁽¹²⁾. Os acordos com as caixas económicas BYR e Bolungarvik elevaram-se a 2 707 559 690,00 de ISK e 477 141 823,00 ISK e 425 924 422,00 ISK, respetivamente.

As propostas apresentadas pelas outras instituições acima referidas foram rejeitadas.

2.4. Avaliação dos empréstimos hipotecários e das obrigações do FFH no âmbito do Regime de empréstimos hipotecários

Nos termos do Regime de empréstimos hipotecários, o FFH é obrigado a percorrer várias etapas com vista a calcular o valor do conjunto de empréstimos hipotecários de uma instituição financeira candidata e das obrigações do FFH que serão objeto de troca.

⁽¹¹⁾ Foram celebrados dois acordos entre o FFH e a caixa económica Bolungarvik.

⁽¹²⁾ Nos termos do acordo entre as partes, o preço final seria fixado em 15.4.2009.

O artigo 3.º do Regulamento ⁽¹³⁾ e o artigo 6.º ⁽¹⁴⁾ das Regras complementares estabelecem que o FFH «deverá realizar uma avaliação do valor das obrigações propostas para o Fundo» e que «por regra, o valor contabilístico do empréstimo deverá servir de base para o seu preço.» Por outras palavras, o próprio FFH avalia internamente o valor dos empréstimos hipotecários, baseando essa avaliação no valor contabilístico dos empréstimos.

2.4.1. Seleção dos empréstimos hipotecários pelo FFH ⁽¹⁵⁾

Antes de calcular o valor de um conjunto de empréstimos hipotecários, o FFH pondera se tem interesse em assumir esses empréstimos. Para o efeito, o FFH avalia os empréstimos com base na capacidade de pagamento do devedor, no rácio empréstimo/valor, no grau de incumprimento e nos termos do contrato de empréstimo hipotecário. Subsequentemente, o FFH divide os empréstimos hipotecários em três categorias:

- a) Empréstimos hipotecários sem incumprimentos que preencham todos os requisitos gerais de crédito do FFH;
- b) Outros empréstimos hipotecários sem incumprimentos, mas que não preencham todos os requisitos gerais de crédito do FFH;
- c) Empréstimos hipotecários em situação de incumprimento.

⁽¹³⁾ Em relação à fixação do preço das obrigações, o artigo 3.º do Regulamento estabelece que: «[o] Fundo de Financiamento à Habitação deverá realizar uma avaliação independente do valor das obrigações propostas para o Fundo. Ao calcular o valor das obrigações, o Fundo deverá, designadamente, ter em consideração a solvência do devedor, a percentagem do crédito hipotecário sobre a habitação em causa à data da aquisição do título, a taxa de incumprimentos das obrigações e respetivas condições, por forma a que o preço do título reflita o seu valor de mercado. Além disso, os termos contratuais e o preço de compra deverão ser estabelecidos de forma a minimizar os riscos de crédito do Fundo.»

⁽¹⁴⁾ O artigo 6.º das Regras complementares, relativo ao «[p]reço de aquisição», estabelece que: «[o] preço de aquisição dos empréstimos hipotecários deverá basear-se no seu valor de mercado. Nos acordos de compra de empréstimos hipotecários, o valor contabilístico do empréstimo deverá, por norma, servir de base para o seu preço, o qual terá em conta o risco de reembolso antecipado, os custos de funcionamento e outros fatores. O preço final do conjunto de créditos hipotecários é determinado com base no seu desempenho e na perda prevista na liquidação final do preço de compra.

O montante pago no momento da assinatura do acordo não deverá nunca exceder 80 % do preço de mercado do conjunto de empréstimos. Esta percentagem deverá diminuir proporcionalmente ao aumento da perda estimada nos termos do artigo 5.º. A parte retida do preço de compra será sempre superior à perda estimada.

Os acordos de aquisição de empréstimos hipotecários devem especificar a liquidação final do preço de aquisição. Regra geral, essa liquidação deverá ocorrer nos 8 a 10 anos após a data de aquisição. À data da liquidação final, em conformidade com o artigo 5.º, o FFH pagará ao vendedor o saldo do preço de compra, deduzida a depreciação ocorrida do conjunto de empréstimos hipotecários e a perda estimada (PE) do conjunto de empréstimos durante a sua duração».

⁽¹⁵⁾ Artigo 4.º das Regras complementares.

Os empréstimos hipotecários que pertencem às primeiras duas categorias são elegíveis para troca no âmbito do Regime de empréstimos hipotecários. Em contrapartida, os empréstimos hipotecários da categoria c) apenas são elegíveis se o empréstimo hipotecário for retirado do conjunto de dívidas a cobrar e todos os encargos e despesas forem pagos antes da troca.

2.4.2. Cálculo do valor dos empréstimos hipotecários pelo FFH

O artigo 3.º do Regulamento e o artigo 6.º das Regras complementares estabelecem que o FFH deverá basear o preço de compra dos empréstimos hipotecários no seu valor de mercado. Contudo, o artigo 6.º estabelece igualmente que o FFH deverá basear o valor de mercado no valor contabilístico dos empréstimos hipotecários (cobrindo igualmente o risco de pagamento antecipado, os custos de funcionamento e outros fatores). Este facto foi já confirmado ao Órgão de Fiscalização pelas autoridades islandesas⁽¹⁶⁾. As autoridades islandesas confirmaram igualmente que o valor contabilístico de cada empréstimo individual consiste no montante de capital emprestado ao mutuário, sem depreciações⁽¹⁷⁾. Uma instituição financeira que pretenda participar no Regime de empréstimos hipotecários deverá apresentar ao FFH o valor contabilístico de cada empréstimo individual⁽¹⁸⁾.

2.4.3. Cálculo do risco de crédito e da «margem de crédito» pelo FFH

A terceira etapa consiste em determinar o risco de crédito associado aos empréstimos hipotecários em questão. Nos termos do artigo 3.º do Regulamento e do artigo 5.º das Regras complementares, o FFH utiliza um modelo de cálculo do risco de crédito, facultado para este efeito pela KPMG Islândia, de acordo com o qual o risco de crédito dos conjuntos de empréstimos hipotecários é avaliado com base na norma internacional de Basileia II sobre a avaliação do risco em matéria de capital das instituições financeiras. A avaliação consiste no cálculo da perda estimada através da multiplicação dos três fatores seguintes: probabilidade de incumprimento, perda em caso de incumprimento e exposição ao incumprimento. Cada uma destas variáveis é avaliada para cada empréstimo hipotecário e por ano do período de empréstimo.

O modelo baseia-se em vários parâmetros concebidos para calcular a perda de crédito provável de cada empréstimo, juntamente com outros fatores macroeconómicos suscetíveis de influenciar os empréstimos hipotecários. Os parâmetros usados para avaliar os empréstimos individualmente são os seguintes: i) rácio do empréstimo em relação ao valor; e ii) antecedentes em matéria de pagamentos. A análise macroeconómica consiste numa previsão a médio prazo (até 2014) dos preços dos imóveis, da inflação, da evolução salarial e de outros fatores suscetíveis de influenciar em termos gerais o conjunto de empréstimos hipotecários. A partir de 2014, é assumido um valor fixo para a perda de crédito calculado com base na experiência histórica.

⁽¹⁶⁾ Carta dirigida pelas autoridades islandesas ao Órgão de Fiscalização de 27.8.2009.

⁽¹⁷⁾ O Órgão de Fiscalização presume que se pretende dizer o montante do capital emprestado ao mutuário em dívida (sem depreciações).

⁽¹⁸⁾ Nos termos do artigo 3.º das Regras complementares, «[a] instituição financeira deverá apresentar, em formato informático, as informações que o FFH considere essenciais para avaliar o valor e o risco de crédito dos conjuntos de empréstimos hipotecários a vender ao FFH.»

Após o cálculo do risco de crédito pelo FFH, o valor contabilístico do risco de crédito não é deduzido automaticamente a partir do valor do risco de crédito. O valor do risco de crédito serve apenas para determinar o valor das obrigações que a instituição financeira candidata deverá receber à data da troca.

De acordo com o artigo 3.º do Regulamento e o artigo 6.º das Regras complementares, o FFH serve-se da estimativa de risco de crédito para constituir «margens de crédito». Isso significa que, inicialmente, a instituição financeira receberá obrigações do FFH apenas até ao valor máximo de 80 % do valor contabilístico agregado do conjunto de empréstimos hipotecários. As margens de crédito podem ser superiores a 20 %, dependendo da perda estimada (PE) em relação ao conjunto de empréstimos hipotecários, e aumentam em função dessa perda estimada (artigo 5.º das Regras complementares). As margens de crédito serão sempre superiores à estimativa da perda. Na prática, o FFH calcula as margens de crédito acrescentando 10 % à perda estimada.

Cerca de 8 a 10 anos após o acordo inicial, é feita uma avaliação do desempenho do conjunto de empréstimos durante esse período. Nessa altura, é igualmente avaliado o risco de crédito do conjunto de empréstimos hipotecários no futuro. Em função dos resultados destes elementos, a instituição financeira poderá receber um maior volume de obrigações do FFH até ao montante das margens de crédito. Por outras palavras, se depois de 8 a 10 anos o risco de crédito se concretizar apenas em parte, ou seja se as perdas efetivas forem inferiores ao previsto no momento do acordo, o FFH procederá à transferência de obrigações até ao valor das margens de crédito menos as perdas efetivas, em função da previsão do risco de crédito futuro. No entanto, se o risco de crédito se concretizar plenamente, ou seja se todas as estimativas de perda se realizarem, o FFH não transferirá quaisquer obrigações adicionais para a instituição financeira. Por fim, se as perdas efetivas forem superiores às margens de crédito, o FFH suportará tais perdas.

2.4.4. Cálculo pelo FFH do montante das suas obrigações

Nos termos do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 7.º das Regras complementares⁽¹⁹⁾, o FFH determina o valor das suas obrigações a transferir para a instituição financeira no âmbito da troca do conjunto de empréstimos hipotecários (deduzindo as margens de crédito).

O FFH determina o valor das obrigações do FFH com base no «end-of-day dirty price», i.e. o preço no final do dia deduzido dos juros vencidos da bolsa OMX da Islândia. Esse preço é ajustado pela taxa de juro média ponderada dos empréstimos hipotecários (depois de deduzidos o risco de pagamento antecipado, os custos de funcionamento e as perdas de crédito).

⁽¹⁹⁾ O artigo 7.º das Regras complementares, relativo ao «[p]agamento das obrigações hipotecárias», estabelece que: «O FFH pagará o valor dos empréstimos hipotecários transferindo em troca obrigações do FFH. O rendimento das obrigações do FFH basear-se-á na duração e nos termos dos empréstimos hipotecários. Serão ainda tidos em conta o risco de pagamento antecipado e os custos de funcionamento, para além de outros fatores.»

Com base na informação das autoridades islandesas, não fica claro se esse ajustamento implica uma redução ou um aumento do valor das obrigações.

2.4.5. Liquidação da troca no quadro do Regime de empréstimos hipotecários

Depois de calculado o valor do conjunto de empréstimos hipotecários, este é transferido para o FFH em troca de obrigações do FFH, que são transferidas para a instituição bancária ⁽²⁰⁾.

A liquidação final ocorre normalmente 8 a 10 anos após a data do acordo ⁽²¹⁾. Nessa altura, em função da avaliação descrita na secção 2.4.3 supra, o FFH transfere obrigações adicionais para a instituição financeira até ao montante das margens de crédito (deduzidas de quaisquer perdas efetivas e quaisquer perdas estimadas para o restante período do empréstimo hipotecário) ⁽²²⁾.

2.5. Duração e orçamento

O Regime de empréstimos hipotecários não está limitado no tempo, ou seja, não existe uma data-limite a partir da qual o Regime deixa de ser aplicado, nem foi estabelecido um período durante o qual podem ser apresentados pedidos ao abrigo do Regime. Por conseguinte, o Regime de empréstimos hipotecários está atualmente em vigor e as instituições financeiras elegíveis podem apresentar os seus pedidos.

Quanto ao orçamento, as autoridades islandesas não comunicaram ao Órgão de Fiscalização uma estimativa da despesa anual ou total a título do Regime de empréstimos hipotecários.

2.6. Outras informações relevantes sobre o mercado

Em 22 de abril de 2010, o Órgão de Fiscalização Financeira (OFF) emitiu uma decisão sobre a transferência de ativos e passivos da caixa económica Keflavik para a caixa económica Spkef ⁽²³⁾. Em 5 de março de 2011, o Órgão de Fiscalização Financeira emitiu uma decisão sobre a transferência de ativos e passivos da caixa económica Spkef para o NBI hf. (redenominado Landsbanki) ⁽²⁴⁾.

Quando a caixa económica Byr (o antigo Byr) entrou em colapso em abril de 2010, o Estado islandês fundou o Byr hf (o novo Byr), uma sociedade anónima de capitais públicos. O antigo Byr encontra-se em processo de liquidação. O novo Byr assumirá a totalidade dos ativos e parte do passivo, bem como determinadas operações do antigo Byr ⁽²⁵⁾.

⁽²⁰⁾ O artigo 5.º do Regulamento estabelece que: «[a]s obrigações adquiridos pelo Fundo de Financiamento à Habitação serão geralmente pagos em obrigações do FFH.» De qualquer modo, o Regulamento autoriza, em princípio, outras formas de compensação, designadamente o pagamento em numerário. Não obstante, até à data, as obrigações do FFH foram a única forma de compensação utilizada.

⁽²¹⁾ Regra geral, o acordo estabelece a data efetiva em que deverá ter lugar a liquidação final.

⁽²²⁾ Artigo 3.º do Regulamento e artigo 6.º das Regras complementares.

⁽²³⁾ Ver <http://www.fme.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=7199>

⁽²⁴⁾ Ver <http://www.fme.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=7997>

⁽²⁵⁾ Ver Decisão n.º 126/11/COL, de 13.4.2011, relativa a auxílios estatais ao estabelecimento e capitalização do Byr hf., ainda não publicada, disponível no sítio web do Órgão de Fiscalização: <http://www.eftasurv.int/media/decisions/126-11-COL.pdf>

3. RAZÕES PARA DAR INÍCIO AO PROCEDIMENTO FORMAL DE INVESTIGAÇÃO

Em março de 2010, o Órgão de Fiscalização decidiu dar início ao procedimento formal de investigação em relação a este caso, visto que tinha dúvidas quanto à conformidade das transações realizadas no âmbito do Regime de empréstimos hipotecários com as condições de mercado e, por conseguinte, temia que o Regime envolvesse elementos de auxílio estatal nos termos do artigo 61.º, n.º 1, do Acordo EEE ⁽²⁶⁾.

O Órgão de Fiscalização expressou igualmente dúvidas sobre se o potencial auxílio poderia ser considerado compatível com as disposições do Acordo EEE relativas aos auxílios estatais e considerou que as Orientações relativas aos ativos depreciados (OAD) constituem o quadro apropriado para a avaliação da compatibilidade da medida ⁽²⁷⁾. Com base nestas Orientações, o Órgão de Fiscalização manifestou reservas quanto ao facto de: i) o valor de mercado dos ativos ter sido calculado corretamente (e refletido no preço de transferência); e ii) os acordos de troca preverem uma remuneração suficiente para o Estado, garantindo uma partilha adequada dos encargos entre as partes.

Por fim, o Órgão de Fiscalização apresentou objeções relativamente ao facto de as autoridades islandesas não terem estabelecido um período («janela de aceitação») durante o qual as instituições financeiras elegíveis poderiam apresentar propostas no âmbito do Regime de empréstimos hipotecários, nem terem especificado o montante orçamental total ou anual do Regime. Por outras palavras, o Regime de empréstimos hipotecários é ilimitado, tanto em termos do seu orçamento como da sua duração.

4. OBSERVAÇÕES APRESENTADAS POR TERCEIROS

O Órgão de Fiscalização não recebeu quaisquer observações da parte de terceiros no seguimento da publicação da Decisão n.º 76/10/COL de dar início ao procedimento formal de investigação.

5. OBSERVAÇÕES DAS AUTORIDADES ISLANDESAS

As autoridades islandesas sustentam que a transferência dos empréstimos hipotecários no âmbito do Regime de empréstimos hipotecários cumpre as condições de mercado e, por conseguinte, assegura que a transferência de obrigações do FFH para as instituições financeiras interessadas não comporta auxílios estatais.

Por outro lado, as autoridades islandesas questionam se será correto avaliar o Regime de empréstimos hipotecários à luz das OAD, tendo em conta que os empréstimos hipotecários trocados no âmbito do Regime não se encontram em depreciação. As autoridades islandesas alegam que o motivo para oferecer às caixas económicas a possibilidade de trocaram os seus empréstimos hipotecários por obrigações do FFH não está relacionado com a depreciação destes ativos, mas antes com a sua falta de liquidez ⁽²⁸⁾.

⁽²⁶⁾ Ver nota 2.

⁽²⁷⁾ A versão atualizada das Orientações relativas aos auxílios estatais está publicada no sítio web do Órgão de Fiscalização: <http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>

⁽²⁸⁾ O Órgão de Fiscalização salienta que este facto contrasta com a notificação do Regime de empréstimos hipotecários àquele Órgão, em 27.5.2009 (doc. n.º 519720), em que as autoridades islandesas defendem que, na eventualidade de o Órgão de Fiscalização chegar à conclusão de que o regime envolve auxílios estatais, o Regime deveria ser avaliado à luz das Orientações relativas aos ativos depreciados.

No entanto, mesmo que o Órgão concluisse que o Regime de empréstimos hipotecários comporta auxílios estatais e que deveria ser avaliado à luz das OAD, as autoridades islandesas alegam que o auxílio é compatível com o critério de recurso a um perito independente. Esclarecem que o modelo de risco de crédito utilizado pelo FFH para avaliar os empréstimos hipotecários se baseia num modelo de risco de crédito desenvolvido pela KPMG Iceland, um perito avaliador independente. As autoridades islandesas sustentam igualmente que a inclusão das «margens de crédito» assegura que o valor contabilístico dos empréstimos hipotecários é ajustado ao seu valor de mercado ⁽²⁹⁾.

Após a decisão do Órgão de Fiscalização de dar início ao procedimento formal de investigação, as autoridades islandesas apresentaram ainda uma avaliação de um perito financeiro independente (ALM Finance LTD (ALM) ⁽³⁰⁾) relativamente ao conjunto de empréstimos hipotecários e às obrigações do FFH já sujeitos ao Regime. A avaliação da ALM assenta num modelo de fluxos de tesouraria ponderado em função de probabilidades e na taxa de rendimento isento de risco para calcular o valor atual (valor económico real) dos conjuntos de empréstimos hipotecários abrangidos pelo Regime. O valor económico real dos conjuntos de empréstimos foi calculado para dois cenários económicos: um cenário esperado e um cenário de crise. A avaliação da ALM confirma, em termos gerais, a avaliação do FFH.

As autoridades islandesas afirmam igualmente que o Regime de empréstimos hipotecários prevê uma remuneração da autoridade outorgante, o FFH, na medida em que o FFH ajusta o valor das suas obrigações do FFH para cobrir os custos de funcionamento, o risco de pagamento antecipado e as perdas de crédito ⁽³¹⁾.

As autoridades islandesas alegam igualmente que o Regime de empréstimos hipotecários deve ser considerado no contexto de um plano mais alargado de reestruturação das caixas económicas na Islândia, pelo que deve ser avaliado ao abrigo das Orientações sobre a reestruturação do Órgão de Fiscalização ⁽³²⁾. Tanto o Ministério de Finanças como o Banco Central da Islândia já começaram a aplicar medidas que visam a recapitalização das caixas económicas na Islândia. O Órgão de Fiscalização Financeira, como parte desse plano de reestruturação alargada, é responsável por acompanhar a reestruturação das caixas económicas e estabeleceu já alguns requisitos nesta matéria.

⁽²⁹⁾ Em relação à compatibilidade do Regime de empréstimos hipotecários, as autoridades islandesas remetem ainda para argumentos apresentados anteriormente ao Órgão de Fiscalização relativamente à importância sistémica das caixas económicas na Islândia. Veja-se, por exemplo, uma carta do Banco Central da Islândia de 19.5.2009, que confirma a necessidade destas medidas (Anexo 5 da notificação). Como elemento justificativo, as autoridades islandesas apresentaram um estudo do Centro de Estudos de Política Europeia (CEPS) («Investigating Diversity in the Banking Sector in Europe: The Performance and Role of Savings Banks», CEPS, 26.6.2009).

⁽³⁰⁾ O relatório é da autoria de Hjörtur H. Jónsson, da ALM.

⁽³¹⁾ O prémio cobrado, no caso do Spkef, para cobrir o risco de pagamento antecipado, os custos de funcionamento e as perdas de crédito em excesso foi de 95 pontos base (pb). Atualmente, o FFH cobra aos seus clientes em média um prémio 95 pb: 25 pb para custos de funcionamento, 50 pb para risco de pagamento antecipado e 20 pb para perdas de crédito.

⁽³²⁾ O Órgão presume que as autoridades islandesas se referem às Orientações do Órgão de Fiscalização sobre o restabelecimento da viabilidade e a avaliação, em conformidade com as regras em matéria de auxílios estatais, das medidas de reestruturação no setor financeiro no contexto da atual crise.

Por fim, em relação à proporcionalidade da medida, as autoridades islandesas declaram que estão dispostas a tomar as medidas necessárias para responder às preocupações do Órgão relativamente à limitação da duração e da cobertura orçamental do Regime de empréstimos hipotecários.

II. APRECIÇÃO

1. A EXISTÊNCIA DE AUXÍLIO ESTATAL NA ACEÇÃO DO ARTIGO 61.º, n.º 1, DO ACORDO EEE

O artigo 61.º, n.º 1, do Acordo EEE estabelece o seguinte:

«Salvo disposição em contrário nele prevista, são incompatíveis com o funcionamento do presente acordo, na medida em que afetem as trocas comerciais entre as Partes Contratantes, os auxílios concedidos pelos Estados-Membros das Comunidades Europeias, pelos Estados da EFTA ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.»

Para que uma medida constitua um auxílio estatal na aceção do artigo 61.º, n.º 1, do Acordo EEE, devem estar preenchidos de forma cumulativa os quatro critérios seguintes: a medida deve i) conferir aos beneficiários uma vantagem económica que não obteriam no decurso normal das suas atividades; ii) ser concedida pelo Estado ou através de recursos estatais; iii) ser seletiva, na medida em que favoreça certas empresas ou certas produções; e iv) falsear a concorrência e afetar as trocas comerciais entre as Partes Contratantes.

1.1. Existência de recursos estatais

A medida tem de ser outorgada pelo Estado ou através de recursos estatais.

Segundo jurisprudência constante, o auxílio pode ser concedido diretamente pelo Estado ou por organismos públicos ou privados por ele instituídos ou designados para gerir os auxílios ⁽³³⁾.

Em troca dos empréstimos hipotecários, as instituições financeiras candidatas recebem obrigações do FFH. O FFH foi instituído pela Lei da Habitação como uma agência estatal de habitação, totalmente detida pelo Estado Islandês e sob a tutela do Ministro da Segurança Social, o qual nomeia o Conselho de Direção do FFH, constituído por cinco membros. As atividades do FFH (conceder empréstimos a particulares, autarquias e empresas para o financiamento da aquisição ou da construção de habitação) estão estabelecidas e regulamentadas em normas legais: a Lei da Habitação e legislação derivada (por exemplo, o Regulamento n.º 57/2009 sobre as categorias de empréstimos do FFH).

⁽³³⁾ Processo 78/76 *Steinike e Weinlig/República Federal da Alemanha*, Col. 1977, p. 595, n.º 21.

Por conseguinte, as medidas em questão no caso em apreço foram executadas através de uma agência pública, o FFH, que se encontra sob o controlo total do Estado. As ações do FFH são, consequentemente, imputáveis ao Estado. Por conseguinte, a transferência de obrigações do FFH para as instituições financeiras envolve recursos estatais.

1.2. Favorecimento de certas empresas ou certas produções

1.2.1. Vantagem económica

A medida deverá conferir aos beneficiários vantagens que os eximem de encargos normalmente suportados no âmbito dos respetivos orçamentos.

Tal como explicado pelas autoridades islandesas, o Regime de empréstimos hipotecários foi criado para ajudar determinadas instituições financeiras a obterem financiamento de outras fontes para além dos empréstimos interbancários, em virtude de o crédito interbancário estar em fase de contração devido às dificuldades globais do setor financeiro.

O Órgão de Fiscalização considera pouco provável que, no contexto da crise financeira, um investidor numa economia de mercado oferecesse financiamento numa escala equiparável e em condições equivalentes às instituições financeiras elegíveis para participar no Regime de empréstimos hipotecários. Por esse motivo, estas transações conferem aos bancos participantes uma vantagem económica a que não teriam acesso nas condições de mercado vigentes na altura.

O Regime de empréstimos hipotecários melhora a situação das instituições financeiras beneficiárias, aumentando a liquidez dos seus ativos e eliminando dos seus balanços uma fonte de volatilidade, o que, por sua vez, melhora a sua posição no mercado.

1.2.2. Seletividade

Para constituir auxílio estatal, a medida deverá favorecer certas empresas, certas produções ou certos serviços.

O Regime de empréstimos hipotecários é seletivo, na medida em que favorece apenas algumas instituições financeiras. O facto de todas as empresas de um setor poderem beneficiar de uma medida não significa que a medida tenha um carácter geral. Pelo contrário, a medida é seletiva na medida em que favorece apenas um setor económico⁽³⁴⁾.

1.3. Distorção da concorrência e efeito sobre as trocas comerciais entre as Partes Contratantes

O Regime de empréstimos hipotecários é suscetível de falsear a concorrência e de afetar as trocas comerciais entre as Partes Contratantes. O Regime melhora a situação das instituições financeiras beneficiárias ao aumentar a liquidez dos seus ativos e eliminar uma fonte de volatilidade dos seus balanços, o que lhes permite reforçar a sua posição relativamente aos seus concorrentes de outros países do EEE.

Todos os bancos, caixas económicas e instituições de crédito com licença para operar na Islândia, independentemente da sua dimensão, são em princípio elegíveis para se candidatarem a apoio ao abrigo do Regime de empréstimos hipotecários. Os serviços e produtos dos sistemas bancários e financeiros são comercializados no mercado internacional. Também nesta perspetiva, o Regime de empréstimos hipotecários é suscetível de falsear a concorrência e de afetar as trocas comerciais entre as Partes Contratantes.

2. REQUISITOS PROCESSUAIS

Nos termos do artigo 1.º, n.º 3, da Parte I do Protocolo n.º 3, «o Órgão de Fiscalização da EFTA deve ser informado, com a antecedência suficiente para poder apresentar as suas observações, dos projetos relativos à instituição ou alteração dos auxílios [...]. O Estado em causa não pode pôr em execução as medidas projetadas antes de tal procedimento ter sido objeto de uma decisão final».

As autoridades islandesas notificaram o Regime de empréstimos hipotecários ao Órgão de Fiscalização por carta de 27 de maio de 2009 (doc. n.º 519720). No entanto, as Regras complementares do Conselho de Direção do FFH relativas à aquisição de empréstimos hipotecários a instituições financeiras entraram em vigor em 15 de janeiro de 2009, ou seja antes de o Órgão de Fiscalização ter tomado uma decisão final sobre a notificação.

Por conseguinte, as autoridades islandesas não respeitaram as suas obrigações previstas no artigo 1.º, n.º 3, da Parte I do Protocolo n.º 3.

3. COMPATIBILIDADE DO AUXÍLIO

As medidas de auxílio estatal abrangidas pelo artigo 61.º, n.º 1, do Acordo EEE são, regra geral, incompatíveis com o funcionamento do Acordo EEE, a menos que sejam elegíveis para uma derrogação nos termos do artigo 61.º, n.ºs 2 ou 3, do Acordo EEE. A derrogação prevista no artigo 61.º, n.º 2, não se aplica ao auxílio em apreço, que não visa nenhum dos objetivos enumerados na referida disposição. Da mesma forma, as derrogações previstas no artigo 61.º, n.º 3, alíneas a) e c), do Acordo EEE não se aplicam à medida de auxílio em análise. Em especial, a medida de auxílio não é concedida com o objetivo de promover ou facilitar o desenvolvimento económico de certas regiões ou atividades económicas.

O auxílio em questão não está relacionado com qualquer investimento em capital de produção. Apenas reduz os custos que as empresas teriam de suportar normalmente no exercício das suas atividades comerciais correntes, pelo que deve ser classificado como auxílio ao funcionamento. Os auxílios ao funcionamento não são habitualmente considerados apropriados para facilitar o desenvolvimento de certas atividades económicas ou de certas regiões nos termos do artigo 61.º, n.º 3, alínea c), do Acordo EEE. O auxílio ao funcionamento é permitido apenas em circunstâncias especiais (designadamente, para determinados auxílios ambientais ou regionais), desde que nas Orientações do Órgão de Fiscalização estejam previstas tais isenções.

⁽³⁴⁾ Processos apensos E-5/04, E-6/04 e E-7/04 *Fesil e Finnþjford*, Coletânea do Tribunal da EFTA 2005, p. 117, número 77. Este acórdão confirma a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, constante no Processo C-75/97 *Bélgica/Comissão*, Col. 1999, p. I-3671, n.º 33. Ver ainda o Processo C-66/02 *Itália/Comissão*, Col. 2005, p. I-10901, n.º 95.

O artigo 61.º, n.º 3, alínea b), do Acordo EEE autoriza o Órgão de Fiscalização a declarar um auxílio compatível com o funcionamento do Acordo EEE se o objetivo desse auxílio for «sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro ou de um Estado da EFTA». O Órgão de Fiscalização relembra que, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e com a prática decisória do Órgão de Fiscalização e da Comissão Europeia (a seguir denominada a «Comissão»), o artigo 61.º, n.º 3, alínea b), deve ser aplicado de forma restritiva e as medidas em questão devem destinar-se a sanar uma perturbação da economia nacional ⁽³⁵⁾.

O Órgão de Fiscalização reconhece que o Regime de empréstimos hipotecários foi aprovado durante a atual crise financeira internacional e em resposta à mesma. As pequenas caixas económicas islandesas, em especial, enfrentaram problemas de liquidez decorrentes das dificuldades financeiras sentidas pelos bancos de maior dimensão, que tradicionalmente financiavam as pequenas caixas económicas. Ao contrário das instituições financeiras de maior dimensão, as caixas económicas não têm acesso direto aos fundos do Banco Central da Islândia.

Tal como referido na sua decisão de dar início ao procedimento formal de investigação, o Órgão de Fiscalização considera que a compatibilidade do Regime de empréstimos hipotecários deve ser avaliada ao abrigo das Orientações relativas aos ativos depreciados (OAD), que se baseiam no artigo 61.º, n.º 3, alínea b), do Acordo EEE. Por conseguinte, o Regime de empréstimos hipotecários deve ser avaliado nos termos do artigo 61.º, n.º 3, alínea b), do Acordo EEE e das Orientações relativas aos ativos depreciados.

Antes de determinar se o Regime de empréstimos hipotecários é compatível com as AOD, é importante, no caso em apreço, avaliar se o Regime pode ser considerado um «regime» na aceção do Protocolo n.º 3 do Acordo relativo ao Órgão de Fiscalização e ao Tribunal. O artigo 1.º, alínea d), da Parte II do Protocolo n.º 3 estabelece o seguinte:

«Regime de auxílios», qualquer ato com base no qual, sem que sejam necessárias outras medidas de execução, podem ser concedidos auxílios individuais a empresas nele definidas de forma geral e abstrata e qualquer diploma com base no qual

⁽³⁵⁾ Processo apensos T-132/96 e T-143/96 *Freistaat Sachsen e Volkswagen AG/Comissão*, Col. 1999, p. II-3663, n.º 167. Ver as Decisões da Comissão no Processo NN 70/07 *Northern Rock* (JO C 43 de 16.2.2008, p. 1) e no Processo NN 25/08 *Auxílio de emergência ao WestLB* (JO C 189 de 26.7.2008, p. 3) e a Decisão da Comissão de 4.6.2008, C 9/08 *SachsenLB* (JO L 104 de 24.4.2009). Ver ainda a Decisão do Órgão de Fiscalização n.º 36/09/COL de 30.1.2009 relativa ao Acordo entre o Estado norueguês e a Eksportfinans ASA sobre o financiamento estatal da Eksportfinans (JO C 156 de 9.7.2009, p. 17, e Suplemento EEE n.º 36 de 9.7.2009, p. 9); Decisão n.º 205/09/COL de 8.5.2009 relativa ao programa de recapitalização temporária de bancos fundamentalmente sólidos a fim de promover a estabilidade financeira e a concessão de crédito à economia real (JO L 29 de 3.2.2011, p. 36, e Suplemento EEE n.º 6 de 3.2.2011, p. 1); Decisão 235/09/COL de 20.5.2009 relativa ao regime temporário de auxílios de pequeno montante (Noruega) (JO L 46 de 19.2.2011, p. 59, e Suplemento EEE n.º 8 de 17.2.2011, p. 1); Decisão n.º 168/09/COL de 27.3.2009 relativa a um tipo de empréstimo adicional do Fundo islandês do crédito à habitação, referente a empréstimos concedidos a bancos, caixas económicas e outras instituições financeiras com o objetivo de refinarçar provisoriamente os empréstimos hipotecários (JO C 241 de 8.10.2009, p. 16, e Suplemento EEE n.º 52 de 8.10.2009, p. 1).

pode ser concedido a uma ou mais empresas um auxílio não ligado a um projeto específico, por um período de tempo indefinido e/ou com um montante indefinido.»

O Órgão de Fiscalização considera (o que não foi refutado pelas autoridades islandesas) que o Regime de empréstimos hipotecários se baseia em regras – a Lei da Habitação, o Regulamento e Regras complementares – com base nas quais, sem serem necessárias outras medidas de execução, podem ser concedidos auxílios individuais a empresas definidas em tais regras de forma geral e abstrata. Nessa medida, o Regime de Empréstimos Hipotecário é um regime de auxílios na aceção do artigo 1.º, alínea d), da Parte II do Protocolo n.º 3. A este respeito, o Órgão de Fiscalização relembra que, no Processo C-310/99, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias decidiu que: «A decisão impugnada não devia conter uma análise dos auxílios concedidos individualmente com base neste regime. É apenas ao nível do reembolso dos auxílios que é necessário verificar a situação individual de cada empresa em causa.» ⁽³⁶⁾.

Em consonância com esta jurisprudência, o Órgão de Fiscalização avaliou o Regime de empréstimos hipotecários com base nas características do Regime (e não nos auxílios específicos concedidos individualmente no âmbito desse Regime).

Tal como descrito anteriormente, as autoridades islandesas defendem que o Órgão de Fiscalização deve considerar o Regime de empréstimos hipotecários como parte da reestruturação contínua do setor das caixas económicas da Islândia e que o dito Regime deve ser avaliado ao abrigo das Orientações do Órgão de Supervisão relativas à reestruturação aplicáveis a instituições financeiras no contexto da presente crise financeira (a seguir denominadas «Orientações relativas à reestruturação bancária») ⁽³⁷⁾. No entanto, a troca no âmbito do Regime de empréstimos hipotecários não obriga a qualquer reestruturação geral das instituições financeiras que beneficiarem do Regime. O Regime de empréstimos hipotecários pode ser aplicado a qualquer instituição financeira, independentemente de essa instituição estar a ser ou não objeto de reestruturação. Em tais circunstâncias, o Órgão de Fiscalização considera que as orientações aplicáveis à medida em apreço não são as Orientações relativas à reestruturação bancária. Tal como referido anteriormente, tendo em consideração as características do Regime de empréstimos hipotecários, as OAD são as orientações aplicáveis à situação em análise.

3.1. Aplicação das OAD – elegibilidade dos ativos

Para ser declarado compatível com o artigo 61.º, n.º 3, alínea b), do Acordo EEE, o auxílio deve ser concedido com base em critérios não discriminatórios, ser adequado para sanar uma perturbação grave da economia e ser necessário e proporcional

⁽³⁶⁾ Processo C-310/99 *Itália/Comissão*, Col. 2002, p. I-2289, n.º 91. No Processo C-66/02 *Itália/Comissão*, Col. 2005, p. I-10901, n.º 91, o Tribunal decretou que «No caso de um regime de auxílios, a Comissão pode limitar-se a analisar as características gerais do regime em causa, sem ser obrigada a examinar cada caso de aplicação específico [...] para verificar se esse regime contém elementos de auxílio». Ver ainda o Processo E-2/05 *ESA/Islandia*, Coletânea do Tribunal da EFTA 2005, p. 202, n.º 24, e o Processo C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, *Comitato «Venezia vuole vivere»/Comissão*, ainda não publicado, n.ºs 63-64.

⁽³⁷⁾ Ver nota 32.

à prossecução desse objetivo, por forma a limitar as repercussões negativas para os concorrentes. As OAD traduzem estes princípios gerais em condições específicas para concessão de apoio aos ativos depreciados.

Como anteriormente referido, as autoridades islandesas questionaram a aplicabilidade das OAD à troca de ativos prevista no âmbito do Regime de empréstimos hipotecários, sob o pretexto de que os empréstimos hipotecários objeto dos acordos de troca não são ativos depreciados. As autoridades islandesas alegam que os empréstimos hipotecários constituem os ativos financeiramente mais atrativos na posse dos bancos, pelo que não estão a sofrer uma depreciação.

As OAD entendem por ativos depreciados: «Os ativos normalmente designados por "ativos tóxicos" [por exemplo, obrigações dos Estados Unidos associados a créditos hipotecários, fundos com cobertura de risco (*hedge funds*) e produtos derivados], que provocaram a crise financeira e que, em grande parte, perderam a sua liquidez ou foram objeto de drásticas reduções de valor...». Acrescentam igualmente que, para calcular se o valor dos ativos sofreu depreciação, deverá ser adotada uma abordagem pragmática e permitida alguma flexibilidade ⁽³⁸⁾.

Como já foi referido, as caixas económicas que participam no Regime de empréstimos hipotecários financiam normalmente as suas atividades através dos depósitos dos seus clientes e de empréstimos contraídos junto dos principais bancos islandeses. Quando estas fontes de financiamento não são suficientes para prosseguirem as suas atividades, as caixas económicas, no decurso normal das suas atividades, vendem parte dos seus ativos (por exemplo, os empréstimos hipotecários).

No entanto, as autoridades islandesas esclareceram que os principais bancos islandeses estão insolventes e em processo de reestruturação, o que exclui a hipótese de financiamento junto destes bancos. Por outro lado, os depósitos de clientes não são suficientes, por si só, para cobrir as necessidades de financiamento das caixas económicas. As autoridades islandesas informaram o Órgão de Fiscalização de que a terceira alternativa – a venda de ativos – não tem sido viável devido à crise financeira. Foi neste contexto que foi introduzido o Regime de empréstimos hipotecários.

O Órgão de Fiscalização considera que o facto de as caixas económicas não terem conseguido vender os seus empréstimos hipotecários no mercado significa que esses ativos não são líquidos e estão, pois, depreciados. O anexo 3 das OAD inclui uma lista de categorias de ativos depreciados que são considerados elegíveis para medidas de apoio aos ativos depreciados. A lista inclui empréstimos hipotecários à habitação.

Por este motivo, para que seja considerado compatível com o Acordo EEE, o Regime de empréstimos hipotecários deve preencher as condições de compatibilidade para apoio aos ativos depreciados previstas nas OAD. Tais condições encontram-se descritas nas secções 3.2 a 3.6 seguintes.

3.2. Avaliação dos empréstimos hipotecários – perito independente

O ponto 20, 1.º travessão, das OAD estabelece que: «Os pedidos de auxílio devem estar sujeitos [...] a uma valorização adequada, certificada por peritos independentes reconhecidos [...]»

O artigo 3.º do Regulamento estabelece que o FFH deve determinar o valor dos ativos representados por empréstimos hipotecários entregues ao Fundo. É precisamente isto que acontece na prática: os ativos trocados no âmbito do Regime de empréstimos hipotecários são avaliados pelo FFH. Ora isso significa que o valor dos ativos trocados no âmbito do Regime de empréstimos hipotecários não é avaliado por um perito independente, ao contrário do exigido pelas OAD.

O facto de um elemento da avaliação – o método de avaliação do risco de crédito – ter sido elaborado por um perito independente (a KPMG Iceland) não implica automaticamente que toda a avaliação deva ser considerada como sendo efetuada por um perito independente. Outro elemento importante desta avaliação, a saber a escolha da base da avaliação [ou seja, a seleção dos empréstimos hipotecários elegíveis, a base do valor (valor contabilístico), o resultado da avaliação do risco de crédito e a decisão sobre a forma de calcular as margens de crédito e de determinar o montante correspondente a transferir em obrigações do FFH] é determinado pela regulamentação ou exclusivamente pelo FFH. O facto de um perito independente ter apresentado um método para a avaliação do risco de crédito não altera o facto de ser o próprio FFH que aplica esse método. Por outras palavras, o FFH é o responsável pela avaliação. Se e como o FFH aplica esse método nunca foi objeto de escrutínio.

Nestas circunstâncias, o Órgão de Fiscalização conclui que a avaliação dos ativos realizada no quadro do Regime de empréstimos hipotecários não está em conformidade com o previsto no ponto 20 das OAD.

Tal como já descrito, as autoridades islandesas apresentaram durante a investigação formal um relatório de avaliação dos ativos elaborado por um perito financeiro independente, a ALM, em relação aos empréstimos hipotecários que já tinham sido objeto de troca no âmbito do Regime de empréstimos hipotecários. No entanto, isto não altera o facto de que no âmbito do próprio Regime de empréstimos hipotecários, bem como de acordo com as disposições legais aplicáveis, dever ser o próprio FFH a estimar o valor dos empréstimos hipotecários assumidos pelo Fundo ao abrigo do Regime.

Tal como referido na Parte II, Secção 3, o Órgão de Fiscalização apenas considera o Regime de empréstimos hipotecários um «regime de auxílios» na aceção do artigo 1.º, alínea d), da Parte II do Protocolo n.º 3. Por conseguinte, sem prejuízo da avaliação realizada em casos específicos no âmbito do Regime, o Regime de empréstimos hipotecários em si mesmo não preenche as condições estabelecidas nas OAD.

Com base no que precede, o Órgão de Fiscalização conclui que o sistema de avaliação dos empréstimos hipotecários não satisfaz as condições estabelecidas nas referidas Orientações.

⁽³⁸⁾ Ver ponto 32 das Orientações relativas aos ativos depreciados.

3.3. Avaliação dos empréstimos hipotecários – base de avaliação

As OAD estabelecem igualmente o método de cálculo do valor dos ativos depreciados no contexto de uma medida de apoio a estes ativos. Os pontos 39 e 40 das OAD e o anexo 3 apresentam os conceitos de «custo», «valor corrente de mercado», «valor económico real» e «valor de transferência». Estes conceitos são definidos nas OAD como segue ⁽³⁹⁾.

- Custo é o valor contabilístico ou o valor nominal dos empréstimos deduzido da depreciação.
- Valor corrente de mercado é o valor que os ativos depreciados poderiam ter atingido no mercado.
- O valor económico real é o valor económico a longo prazo subjacente dos ativos, com base nos fluxos de tesouraria subjacentes e horizontes temporais mais alargados. Este valor deve ser calculado tendo em consideração tanto um cenário de base, como um cenário de crise.
- O valor de transferência é o valor atribuído aos ativos depreciados no contexto de um programa de apoio aos ativos depreciados.

As OAD preveem em geral que, se o valor da transferência for superior ao valor corrente de mercado, existem auxílios estatais. Para que o auxílio seja considerado compatível, o valor de transferência deve ser igual ou inferior ao valor económico real.

O artigo 6.º das Regras complementares estabelece que o valor dos conjuntos de empréstimos hipotecários é calculado com base no valor contabilístico de cada empréstimo individual. O valor contabilístico não é normalmente equivalente ao valor económico dos ativos, que é calculado com base nos fluxos de tesouraria subjacentes e em horizontes temporais mais alargados.

À luz do acima referido, o Órgão de Fiscalização considera que o Governo islandês não demonstrou (nem procedeu aos cálculos

⁽³⁹⁾ O ponto 39 estabelece que: «Numa primeira fase, os ativos devem ser valorizados, sempre que possível, com base no seu valor de mercado corrente. Em geral, qualquer transferência de ativos abrangidos por um regime de apoio, efetuada a um valor superior ao preço de mercado, constituirá um auxílio estatal. Contudo, nas atuais circunstâncias, o valor de mercado corrente pode ser muito diferente do valor contabilístico destes ativos ou mesmo inexistente na ausência de um mercado (para alguns ativos o valor pode, efetivamente, ser mesmo nulo).»

O ponto 40 refere: «Numa segunda fase, o valor atribuído aos ativos depreciados no contexto de um programa de apoio aos ativos depreciados (o “valor de transferência”) será inevitavelmente superior aos preços de mercado correntes, para que as medidas de apoio tenham um efeito útil. Por forma a garantir a coerência na apreciação da compatibilidade dos auxílios, a Comissão considerará que um valor de transferência que reflita o valor económico a longo prazo subjacente (“valor económico real”) dos ativos, com base nos fluxos de tesouraria subjacentes e num horizonte temporal mais alargado, constituirá um valor de referência adequado, que permita aferir a compatibilidade do montante do auxílio como o mínimo necessário.»

Além disso, o Quadro 1, Empréstimos não titularizados, introduz os conceitos de «Custo», «Valor económico» e «Valor de transferência» como base para o cálculo do valor ao abrigo do Regime.

los que o demonstrassem) que o valor de transferência se baseia no valor económico real. Os argumentos das autoridades islandesas de que a inclusão de «margens de crédito» constitui uma garantia de que o valor contabilístico é ajustado ao valor do mercado não podem ser aceites. Em primeiro lugar, as «margens de crédito» visam apenas proteger o FFH contra o risco de crédito (ao diferirem a entrega de uma parte da contrapartida pelos empréstimos hipotecários) e não fixar um valor de mercado. Em segundo lugar, após a liquidação final, as instituições financeiras recebem obrigações do FFH no montante equivalente ao valor contabilístico dos empréstimos obrigatórios, deduzido de qualquer depreciação efetiva e prevista, e não no montante correspondente ao valor económico real dos empréstimos hipotecários.

Por conseguinte, com base na informação disponível e em conformidade com os princípios das OAD, o Órgão de Fiscalização não pode negar a existência de auxílios estatais incompatíveis no Regime de empréstimos hipotecários.

3.4. Partilha de encargos

Quanto à partilha de encargos, as OAD enunciam nos pontos 21 a 25 um princípio geral segundo o qual as instituições financeiras devem suportar ao máximo as perdas associadas aos ativos depreciados. Por outras, palavras, devem suportar a perda resultante da diferença entre o valor corrente de mercado e o valor económico real dos ativos depreciados.

Como o FFH não efetuou uma avaliação em conformidade com as OAD, não é possível avaliar até que ponto as instituições financeiras elegíveis suportam uma parte dos encargos, como exigido pelas OAD.

3.5. Remuneração

O Órgão de Fiscalização salienta que os Estados da EFTA devem ainda assegurar que «qualquer fixação de preços no âmbito do apoio aos ativos depreciados deve incluir uma remuneração para o Estado, que tome devidamente em consideração os riscos de perdas futuras superiores às previstas na determinação do “valor económico real” e eventuais riscos adicionais decorrentes de um valor de transferência superior a este valor económico real» ⁽⁴⁰⁾.

As OAD indicam que essa remuneração deve ser estabelecida através da fixação do valor de transferência dos ativos a um nível suficientemente inferior ao «valor económico real» para permitir uma compensação adequada do risco assumido pelo Estado ⁽⁴¹⁾. Qualquer sistema de fixação de preços deverá garantir que a contribuição global das instituições financeiras beneficiárias reduz o volume líquido da intervenção estatal ao mínimo necessário. Contudo, como o Regime de empréstimos hipotecários não preenche os requisitos das OAD ao nível da avaliação, não é possível determinar se as autoridades islandesas cumpriram o requisito relativo à remuneração.

⁽⁴⁰⁾ Anexo 4, parte II, das OAD.

⁽⁴¹⁾ Anexo 4, parte II, das OAD.

Como já descrito, as autoridades islandesas alegaram que, ao celebrarem um acordo no âmbito do Regime de empréstimos hipotecários, as instituições financeiras beneficiárias têm de pagar uma taxa de 95 pontos base (pb), que acresce ao custo de capital do FFH. No entanto, segundo as informações prestadas ao Órgão de Fiscalização, o FFH cobra atualmente um prémio de 95 pb aos seus clientes para cobrir os custos de exploração (25 pb), o risco de pagamento antecipado (50 pb) e as perdas de crédito (20 pb) no que diz respeito aos empréstimos hipotecários regulares.

Consequentemente, embora o Órgão de Fiscalização compreenda que este facto irá afetar o valor das obrigações do FFH transferidas para uma instituição financeira beneficiária, o FFH incorrerá em tais custos no contexto da gestão dos empréstimos hipotecários transferidos no decurso da sua vida. O Órgão de Fiscalização não recebeu até à data provas documentais que indiquem o contrário ⁽⁴²⁾. Consequentemente, a taxa de 95 pb não pode ser considerada uma remuneração paga ao Estado pelas instituições financeiras beneficiárias.

3.6. Âmbito e duração ilimitados

As autoridades islandesas não especificaram nem a duração do Regime de empréstimos hipotecários, nem qualquer data-limite para as instituições financeiras apresentarem as suas propostas de participação neste Regime (a chamada «janela de aceitação») ⁽⁴³⁾.

Para que as medidas de apoio aos ativos depreciados sejam consideradas compatíveis com o Acordo EEE, as OAD estabelecem que a duração das medidas não pode ultrapassar o período de crise financeira ⁽⁴⁴⁾. As medidas de apoio aos ativos depreciados não são aprovadas por um período ilimitado.

De acordo com a prática decisória da Comissão Europeia, os períodos de aceitação aprovados para as medidas de apoio aos ativos depreciados são normalmente de seis meses no máximo. Qualquer prolongamento da duração destes períodos (habitualmente por mais seis meses) tem de ser novamente notificado com antecedência e ter em consideração a evolução da situação nos mercados financeiros relevantes. Os regimes de apoio aos ativos depreciados podem ser aprovados por um período máximo de dois anos, na condição de serem apresentados ao Órgão de Fiscalização relatórios semestrais ⁽⁴⁵⁾.

⁽⁴²⁾ Ainda que a taxa de 95 pb fosse aceite como remuneração pela troca de ativos, permanece a questão de saber se o seu nível é suficiente para constituir remuneração adequada. Ver o Anexo 4, parte II, das OAD.

⁽⁴³⁾ O argumento das autoridades islandesas de que a Lei de Emergência é por natureza temporária e que, portanto, os regimes aplicados ao abrigo da mesma não têm por definição um carácter permanente, não pode ser aceite. A legislação relevante não prevê qualquer disposição que impeça as autoridades islandesas de manterem o Regime de empréstimos hipotecários indefinidamente. Ora, este facto contradiz os princípios gerais de proporcionalidade e necessidade inscritos no cerne das Orientações relativas aos auxílios estatais durante a crise financeira. O facto de o Parlamento islandês pretender rever a Lei de Emergência até 1 de janeiro de 2010 não altera esta conclusão. De qualquer modo, de acordo com as informações disponíveis ao Órgão de Fiscalização até à data, o Parlamento islandês ainda não efetuou essa revisão.

⁽⁴⁴⁾ Orientações do Órgão de Fiscalização relativas às instituições financeiras, ponto 12.

⁽⁴⁵⁾ Orientações do Órgão de Fiscalização relativas às instituições financeiras, ponto 24.

Por outro lado, as autoridades islandesas também não apresentaram um orçamento total para o Regime de empréstimos hipotecários, nem uma previsão da despesa anual a título do Regime. Não apresentaram uma estimativa do número de beneficiários, nem um limite para o valor dos ativos potencialmente elegíveis para troca ao abrigo do Regime. Por conseguinte, o Regime de empréstimos hipotecários parece ter uma cobertura ilimitada e, consequentemente, não é proporcionado, tal como estabelecido nas OAD.

4. CONCLUSÃO

Com base nas informações apresentadas pelas autoridades islandesas, o Órgão de Fiscalização conclui que o Regime de empréstimos hipotecários envolve a concessão de auxílios estatais na aceção do artigo 61.º, n.º 1, do Acordo EEE, que não são compatíveis com o funcionamento do Acordo EEE pelos motivos expostos anteriormente. No entanto, os auxílios individuais concedidos no âmbito do Regime de empréstimos hipotecários que cumprem os critérios previstos nas Orientações relativas aos auxílios estatais em matéria de ativos depreciados são compatíveis com o funcionamento do Acordo EEE ⁽⁴⁶⁾.

O Regime de empréstimos hipotecários foi notificado ao Órgão de Fiscalização depois de ter entrado em vigor e antes de este Órgão ter tomado uma decisão final relativamente à notificação. Por conseguinte, as autoridades islandesas executaram ilegalmente o auxílio em questão, violando o artigo 1.º, n.º 3, da Parte I do Protocolo n.º 3.

Nos termos do artigo 14.º da Parte II do Protocolo n.º 3, os auxílios ilegais considerados incompatíveis com as regras em matéria de auxílios estatais do Acordo EEE devem ser recuperados junto dos beneficiários,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O Regime de empréstimos hipotecários constitui um auxílio estatal incompatível com o funcionamento do Acordo EEE, na aceção do artigo 61.º, n.º 1, do Acordo EEE.

Artigo 2.º

Em virtude do não cumprimento pelas autoridades islandesas da sua obrigação de notificação prévia ao Órgão de Fiscalização da EFTA relativamente à execução do Regime de empréstimos hipotecários, em conformidade com o artigo 1.º, n.º 3, da Parte I do Protocolo n.º 3, o referido Regime de empréstimos hipotecários envolve auxílios estatais ilegais.

⁽⁴⁶⁾ Ver, por exemplo, a Decisão da Comissão de 16.12.2003 relativa ao regime de auxílios aplicado pela França no quadro da aquisição de empresas em dificuldade (JO L 108 de 16.4.2004, p. 38), e a Decisão da Comissão de 20.12.2001 relativa a um regime de auxílios estatais aplicado pela Espanha em 1993 a favor de certas empresas recentemente criadas em Biscaia (Espanha) (JO L 40, 14.2.2003, p. 11). Ver ainda a Decisão 754/08/COL do Órgão de Fiscalização da EFTA de 3 de dezembro de 2008 sobre o regime de inovação no setor da madeira (JO C 58 de 12.3.2009, p. 12, e Suplemento EEE n.º 14 de 12.3.2009, p. 5).

Artigo 3.º

As autoridades islandesas devem abolir o Regime de empréstimos hipotecários com efeitos imediatos e devem tomar todas as medidas necessárias para recuperar qualquer auxílio incompatível e ilegal concedido ao abrigo deste regime, tal como referido nos artigos 1.º e 2.º.

Artigo 4.º

As autoridades islandesas devem comunicar ao Órgão de Fiscalização da EFTA, até 30 de agosto de 2011, as medidas tomadas para dar cumprimento à presente decisão.

Artigo 5.º

A recuperação deve ser efetuada sem demora e, no máximo, até 30 de outubro de 2011. A recuperação deve ser efetuada segundo os procedimentos previstos na legislação nacional, desde que estes permitam a execução imediata e efetiva da decisão. Serão cobrados juros sobre os montantes a recuperar (incluindo

juros compostos) a contar do dia em que foram colocados à disposição dos beneficiários e até à data da sua recuperação. Os juros serão calculados com base no artigo 9.º da Decisão n.º 195/04/COL.

Artigo 6.º

A República da Islândia é a destinatária da presente decisão.

Artigo 7.º

Apenas faz fé o texto em língua inglesa.

Feito em Bruxelas, em 29 de junho de 2011.

Pelo Órgão de Fiscalização da EFTA

Per SANDERUD
Presidente

Sabine MONAUNI-TÖMÖRDY
Membro do Colégio