

Versão pública de ⁽¹⁾
DECISÃO DO ÓRGÃO DE FISCALIZAÇÃO DA EFTA
n.º 290/12/COL
de 11 de julho de 2012
relativa ao auxílio à reestruturação a favor do Landsbankinn (Islândia)

O Órgão de Fiscalização da EFTA (a seguir designado «Órgão de Fiscalização»),

TENDO EM CONTA o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (a seguir designado «Acordo EEE»), nomeadamente o artigo 61.º, n.º 3, alínea b), 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 (a seguir designado «Acordo relativo ao Órgão de Fiscalização e ao Tribunal»), nomeadamente o artigo 24.º,

TENDO EM CONTA o Protocolo n.º 3 do Acordo relativo ao Órgão de Fiscalização e ao Tribunal (a seguir designado «Protocolo n.º 3»), nomeadamente a Parte I, artigo 1.º, n.º 3, e a Parte II, artigo 7.º, n.º 3, e artigo 13.º,

Considerando o seguinte:

I. OS FACTOS

1. PROCEDIMENTO

- (1) Após uma troca de correspondência informal em outubro de 2008 e a aprovação da Lei n.º 125/2008 sobre a autoridade para os pagamentos do Tesouro devidos a circunstâncias inabituais nos mercados financeiros, etc. (referida como «Lei de emergência»), que concedeu ao Estado islandês amplos poderes para intervir no setor bancário, em 6 de outubro, pelo Parlamento islandês («Althingi»), o Presidente do Órgão de Fiscalização da EFTA (a seguir designado «Órgão de Fiscalização») escreveu, em 10 de outubro de 2008, às autoridades islandesas e solicitou que as medidas de auxílio estatal adotadas nos termos da Lei de emergência fossem notificadas ao Órgão de Fiscalização.
- (2) Seguiram-se outros contactos e trocas de correspondência periódicos, incluindo, nomeadamente, uma carta enviada pelo Órgão de Fiscalização em 18 de junho de 2009 a recordar às autoridades islandesas a necessidade de notificar quaisquer medidas de auxílio estatal, assim como a cláusula de standstill constante do artigo 3.º do Protocolo n.º 3. O auxílio estatal envolvido no restabelecimento de determinadas operações do Landsbanki e a criação e capitalização de um novo Landsbanki Bank («NBI», que mais tarde se viria a designar Landsbankinn) acabaram por ser notificados retrospectivamente pelas autoridades islandesas em 15 de setembro de 2010 ⁽²⁾.
- (3) Por carta de 15 de dezembro de 2010 ⁽³⁾, o Órgão de Fiscalização informou as autoridades islandesas de que tinha decidido iniciar o procedimento previsto no artigo 1.º, n.º 2 da parte I do Protocolo n.º 3 a respeito das medidas adotadas pelo Estado islandês com vista ao restabelecimento de determinadas operações do (antigo) Landsbanki Islands hf e à constituição e capitalização do New Landsbanki Islands (NBI hf) (a seguir designada decisão de início do procedimento). O Órgão de Fiscalização exigiu ainda que fosse apresentado um plano de reestruturação detalhado para o Landsbankinn até 31 de março de 2011.
- (4) Por correio eletrónico de 24 de março de 2011, o Órgão de Fiscalização recebeu uma observação das partes interessadas que foi encaminhada para as autoridades islandesas em 25 de maio de 2011. As autoridades islandesas não responderam à observação.

⁽¹⁾ O presente documento é publicado unicamente a título informativo. Na presente versão pública, são omitidos certos dados, a fim de não divulgar informações confidenciais. Estas partes são indicadas com [...] ou com um intervalo entre parênteses retos que fornece uma aproximação não confidencial do valor relevante.

⁽²⁾ Pode consultar uma descrição mais pormenorizada na decisão de início do procedimento, referida na nota de rodapé 3.

⁽³⁾ Decisão n.º 493/10/COL do Órgão de Fiscalização, que abre o procedimento formal de investigação do auxílio estatal concedido com vista ao restabelecimento de determinadas operações do (antigo) Landsbanki Islands hf e à constituição e capitalização do New Landsbanki Islands (NBI hf) (atualmente designado Landsbankinn), JO C 41 de 10.2.2011, p. 31 e Suplemento EEE do *Jornal Oficial da UE* n.º 7 de 10.2.2011, p. 26.

- (5) Por carta de 31 de março de 2011, as autoridades islandesas apresentaram um plano de reestruturação para o Landsbankinn. Por carta de 23 de maio de 2012, foi apresentado um plano de reestruturação revisto que refletia, nomeadamente, a transferência não notificada de depósitos e ativos do Spkef Savings Bank (SpKef) efetuada em 22 de abril de 2010 e tinha em conta a aquisição do Sparisjodur Svarfdaela («SpSv»).
- (6) O Órgão de Fiscalização solicitou informações sobre o plano de reestruturação em 11 de julho de 2011 e em 13 de fevereiro de 2012. As autoridades islandesas responderam ao pedido de informações em 17 de outubro de 2011 e em 13 de março de 2012. As versões finais das observações foram apresentadas em 6 de junho de 2012 e em 13 de junho de 2012.
- (7) Em 20 de junho de 2012, o Órgão de Fiscalização aprovou a eventual utilização do auxílio estatal concedido ao Landsbankinn para aquisição do SpSv na Decisão n.º 212/12/COL (a seguir designada «Decisão SpSv»). O Órgão de Fiscalização, pela sua Decisão n.º 253/10/COL, de 21 de junho de 2011, tinha aprovado temporariamente um regime de auxílio de emergência que envolvia a liquidação de créditos detidos pelo Banco Central da Islândia («BCI») sobre caixas económicas, incluindo sobre o SpSv. Pela Decisão n.º 127/11/COL, de 13 de abril de 2011, o Órgão de Fiscalização tinha aprovado alterações ao regime de auxílio de emergência (a seguir designadas «Decisões sobre caixas económicas»).
- (8) Além disso, o Órgão de Fiscalização teve reuniões com as autoridades islandesas em 7 de junho de 2011 e em 27-28 de fevereiro de 2012.

2. CONTEXTO

- (9) O Órgão de Fiscalização irá descrever, na presente secção, os acontecimentos, factos e desenvolvimentos económicos, políticos e regulamentares relacionados com o colapso e a reconstrução do sistema financeiro islandês, de 2008 até à data, que considere necessários para definir o contexto em que a apreciação das medidas de auxílio em causa é realizada. Antes disso, irá recordar a cronologia do colapso do Landsbanki.

2.1. Colapso do Landsbanki

- (10) No outono de 2008, os bancos islandeses foram alvo de retiradas maciças de depósitos, não só no estrangeiro mas também na Islândia. Os levantamentos na Islândia assumiram proporções tais que, num dado momento, os bancos islandeses e o BCI estiveram quase a ficar sem dinheiro.
- (11) O acesso aos mercados de títulos de dívida estrangeiros tinha constituído a principal fonte de crescimento dos bancos islandeses, especialmente entre 2003 e 2006. No entanto, esta fonte de financiamento começou a diminuir, e as agências estrangeiras de notação de risco também manifestaram preocupação pelo facto de o rácio dos empréstimos do banco em relação aos depósitos ser baixo quando comparado com o dos outros bancos (estrangeiros).
- (12) Os bancos comerciais islandeses (em particular o Landsbanki) responderam acumulando depósitos no estrangeiro. Desde o final do terceiro trimestre de 2006 até meados de 2007, os depósitos dos clientes no Landsbanki triplicaram — um aumento de quase 10 mil milhões de EUR. A maior percentagem dos referidos depósitos era depositada em contas abertas na filial do Landsbanki no Reino Unido, onde os depósitos dos pequenos clientes tinham registado um aumento de 0 para 6,6 mil milhões de EUR, enquanto os depósitos dos grandes clientes (nas filiais do Reino Unido e dos Países Baixos) tinham registado um aumento para 2,5 mil milhões de EUR.
- (13) Em 3 de outubro de 2008, o Banco Central Europeu emitiu um valor de cobertura adicional para o Landsbanki no valor de 400 milhões de EUR e, embora este valor tenha sido, posteriormente, retirado, a filial do banco no Reino Unido tinha começado a ser alvo de uma corrida aos depósitos, pelo que teve de disponibilizar grandes montantes em libras esterlinas. O pedido de assistência apresentado pelo Landsbanki ao BCI foi rejeitado em

6 de outubro. Quando o banco não disponibilizou os fundos solicitados pela Autoridade para os Serviços Financeiros do Reino Unido, as autoridades do Reino Unido encerraram a filial. No dia seguinte, o Banco Central Neerlandês solicitou a nomeação de um administrador de falências para a filial do Landsbanki em Amesterdão. Ainda nesse mesmo dia, a FME suspendeu o conselho de administração do Landsbanki, assumiu os poderes das assembleias de acionistas e nomeou um comité de liquidação para ocupar o seu lugar, fazendo uso dos seus poderes ao abrigo da Lei de emergência ⁽⁴⁾.

2.2. A crise financeira e as principais causas da falência dos bancos islandeses

- (14) Nos documentos apresentados ao Órgão de Fiscalização, as autoridades islandesas explicaram que os motivos para o colapso do setor bancário islandês e a sua necessidade de intervir encontravam-se definidos bastante pormenorizadamente num relatório elaborado por uma comissão especial de investigação («CEI») criada pelo Parlamento islandês ⁽⁵⁾ encarregada de investigar e analisar os processos que levaram ao colapso dos três principais bancos. O Órgão de Fiscalização resume, de seguida, as conclusões da CEI relativas às causas de falência mais relevantes para a extinção do Landsbanki. As informações são retiradas dos capítulos 2 (Resumo) e 21 (Causas do colapso dos bancos islandeses — responsabilidade, erros e negligência) do relatório da CEI.
- (15) A redução global da liquidez nos mercados financeiros desencadeada no início de 2007 acabou por levar ao colapso dos três principais bancos islandeses, cujas operações comerciais se haviam tornado cada vez mais dependentes da mobilização de fundos nos mercados internacionais. Os motivos que explicam a falência dos bancos islandeses são, contudo, variados e complexos. A CEI investigou os motivos que levaram ao colapso dos principais bancos, sendo de salientar que a maior parte das conclusões se aplicam aos três bancos e estão, em muitos casos, inter-relacionadas. As causas de falência relacionadas com as atividades dos bancos são brevemente resumidas a seguir.

Expansão excessiva e insustentável

- (16) A CEI concluiu que, nos anos anteriores ao colapso, os bancos tinham expandido os seus balanços e carteiras de empréstimos para além das suas capacidades operacionais e de gestão. Os ativos combinados dos três bancos tinham aumentado exponencialmente de 1,4 biliões de ISK ⁽⁶⁾ em 2003 para 14,4 biliões de ISK no final do segundo trimestre de 2008. É significativo o facto de uma grande percentagem do crescimento dos três bancos residir na concessão de empréstimos a estrangeiros, que aumentou substancialmente durante 2007 ⁽⁷⁾ e de forma ainda mais marcada após o início da crise de liquidez internacional. Isto levou a CEI a concluir que grande parte deste aumento na concessão de empréstimos resultou de empréstimos a empresas cujos pedidos de crédito haviam sido recusados por outras entidades. O relatório concluiu ainda que as atividades bancárias tinham vindo a caracterizar-se cada vez mais por investimentos intrinsecamente mais arriscados, tendo o crescimento contribuído para agravar os problemas.

A redução do financiamento disponível nos mercados internacionais

- (17) Grande parte do crescimento dos bancos foi facilitado pelo acesso aos mercados financeiros internacionais, tirando partido das boas notações de crédito e do acesso aos mercados europeus através do Acordo EEE. Em 2005, os bancos islandeses contraíram empréstimos no valor de 14 mil milhões de EUR nos mercados de títulos de dívida estrangeiros, em condições relativamente favoráveis. Quando o acesso aos mercados dos títulos de

⁽⁴⁾ O Glitnir Bank foi igualmente sujeito a um processo de recuperação nesse mesmo dia e, dois dias mais tarde, o mesmo acontecia com o Kaupthing Bank, em 9.10.2008. O relatório da CEI (ver n.º 14 e nota de rodapé 4 da presente decisão) concluiu (na página 86 do capítulo 21) que uma questão central era o facto de, não obstante a liquidez do Landsbanki em ISK, o banco não ter moeda estrangeira suficiente à sua disposição para cumprir as suas obrigações no estrangeiro. O relatório considerou também digno de nota o facto de o empréstimo de 153 milhões de EUR concedido ao seu principal proprietário (supramencionado) ter ocorrido apenas dias antes, afirmando, por conseguinte, que era «evidente que os principais proprietários do Landsbanki não estavam interessados em, nem eram capazes de, ajudar a tirar o banco da posição difícil em que encontrava».

⁽⁵⁾ Os membros da CEI eram o juiz do Supremo Tribunal, Páll Hreinsson; o Provedor parlamentar da Islândia, Tryggvi Gunnarsson; e Sigríður Benediktsdóttir Ph.D., conferencista e professora catedrática associada na Universidade de Yale, nos EUA. O texto integral do relatório que apresentaram está disponível em língua islandesa no endereço <http://rna.althingi.is/> e é possível consultar partes traduzidas para inglês (nomeadamente a síntese e o capítulo sobre as causas da falência dos bancos) em: <http://sic.althingi.is/>

⁽⁶⁾ Coroa islandesa.

⁽⁷⁾ Os empréstimos a estrangeiros aumentaram 11,4 mil milhões de EUR em seis meses, tendo passado de 9,3 mil milhões para 20,7 mil milhões de EUR.

dívida europeus se tornou mais limitado, os bancos financiaram as suas atividades nos mercados dos Estados Unidos, integrando os títulos de dívida islandeses em pacotes de obrigações de dívida garantidas. No período anterior ao colapso, os bancos dependiam cada vez mais da contração de empréstimos a curto prazo, levando a riscos de refinanciamento graves e, segundo a CEI, previsíveis.

O endividamento dos proprietários dos bancos

- (18) Em relação a cada um dos principais bancos islandeses, os principais proprietários figuravam entre os maiores devedores ⁽⁸⁾. A Samson Holding Company («Samson») era a maior acionista do Landsbanki desde a sua privatização. Quando o Landsbanki faliu, o coproprietário da Samson, Björgólfur Thor Björgólfsson, e as empresas suas afiliadas eram os maiores devedores do banco, enquanto o seu pai e coproprietário da Samson, Björgólfur Guðmundsson, era o terceiro maior devedor do banco. No total, as suas obrigações para com o banco excederam os 200 mil milhões de ISK, valor esse que era superior ao capital próprio do banco. A CEI considerou que certos acionistas tinham um acesso anormalmente facilitado a empréstimos junto dos bancos, enquanto proprietários. Tal pôde ser observado no caso do Landsbanki quando, em 30 de setembro de 2008, quando era claro que o Landsbanki não possuía moeda estrangeira suficiente para cumprir as suas obrigações no estrangeiro, o banco concedeu um empréstimo no valor de 153 milhões de EUR a uma empresa detida por Björgólfur Thor Björgólfsson. A CEI concluiu igualmente que existiam fortes indícios de que, no caso de cada banco, as fronteiras entre os interesses dos maiores acionistas e o interesse do banco não estavam bem definidas. A ênfase nos principais acionistas prejudicava, portanto, os restantes acionistas e credores.

Concentração dos riscos

- (19) Em relação à questão da exposição anormal aos principais acionistas, a CEI concluiu que as carteiras de ativos dos bancos não eram suficientemente diversificadas. A CEI considerou que as regras europeias em matéria de grandes exposições tinham sido interpretadas de forma estreita, nomeadamente no caso dos acionistas, e que os bancos tinham tentado contornar essas mesmas regras.

Fundos próprios insuficientes

- (20) Apesar de o rácio de fundos próprios do Landsbanki (e dos outros dois principais bancos) ter sido sempre declarado como sendo ligeiramente superior ao mínimo obrigatório, a CEI concluiu que os rácios de fundos próprios não refletiam com exatidão a capacidade financeira dos bancos. Tal prendeu-se com a exposição ao risco das ações dos bancos através de garantias primárias e de contratos a prazo relativos às ações. O capital social financiado pela própria empresa, referido pela CEI como «fundos próprios insuficientes», representava mais de 25 % dos fundos próprios de base dos bancos (ou mais de 50 % quando avaliado em relação à componente central do capital, isto é, os fundos próprios dos acionistas deduzidos os ativos incorpóreos). Para além desta situação, existiam problemas decorrentes do risco ao qual os bancos estavam expostos por via de participações cruzadas entre si. Em meados de 2008, o financiamento direto pelos bancos das suas ações próprias, assim como o financiamento cruzado das ações dos outros dois bancos, perfaziam aproximadamente 400 mil milhões de ISK, ou seja, cerca de 70 % dos fundos próprios de base. A CEI considerou que o grau de financiamento dos fundos próprios de base dos acionistas através da contração de empréstimos junto do próprio sistema era de tal ordem que comprometia a estabilidade do sistema. Os bancos detinham um volume substancial das suas ações próprias a título de garantia sobre os empréstimos concedidos, pelo que, à medida que a cotação das ações descia, a qualidade das suas carteiras de empréstimos declinava. Isto afetou o desempenho dos bancos e exerceu uma pressão descendente ainda maior sobre os preços das suas ações; em consequência, (segundo presumiu a CEI a partir das informações de que dispunha), os bancos procuraram criar artificialmente uma procura anormal das suas próprias ações.

A dimensão dos bancos

- (21) Em 2001, os balanços dos três principais bancos equivaliam (coletivamente) a um nível ligeiramente superior a um ano do produto interno bruto (PIB) da Islândia. No final de 2007, os bancos tinham assumido uma dimensão internacional e detinham ativos num valor nove vezes superior ao PIB islandês. O relatório da CEI salienta que, em 2006, os observadores comentavam que o sistema bancário tinha superado a capacidade do Banco Central da Islândia (BCI), tendo formulado dúvidas quanto à sua capacidade de exercer a função de mutuante de última instância. No final de 2007, as dívidas a curto prazo da Islândia (contraídas principalmente devido ao financiamento dos bancos) eram 15 vezes superiores às reservas cambiais e os depósitos estrangeiros nos três bancos eram também 8 vezes superiores às reservas cambiais. O Fundo de Garantia de Depositantes e Investidores possuía recursos mínimos face aos depósitos bancários que devia garantir. A CEI concluiu que todos estes fatores tornaram a Islândia suscetível a uma corrida aos depósitos.

⁽⁸⁾ Capítulo 21.2.1.2 (página 6) do relatório.

O crescimento súbito dos bancos em comparação com a infraestrutura regulamentar e financeira

- (22) A CEI concluiu que os organismos de supervisão relevantes na Islândia não apresentavam a credibilidade necessária na ausência de um mutuante de última instância com recursos suficientes. O relatório conclui que a Autoridade de Supervisão Financeira islandesa (FME) e o BCI não tinham os conhecimentos nem a experiência que se impunham para regular o sistema bancário numa conjuntura económica difícil, mas que poderiam ter tomado medidas com vista a reduzir o nível de riscos a que os bancos se expuseram. Por exemplo, a FME não se desenvolveu na mesma proporção que os bancos e as práticas da entidade de regulamentação não acompanharam a rápida evolução das operações dos bancos. O relatório critica ainda o Governo, concluindo que as autoridades deveriam ter tomado medidas para reduzir o impacto potencial dos bancos na economia, reduzindo a sua dimensão ou exigindo que um ou mais bancos transferissem as suas sedes para o estrangeiro ⁽⁹⁾.

Desequilíbrio e expansão excessiva da economia islandesa no seu conjunto

- (23) O relatório da CEI faz referência a acontecimentos associados à economia em geral que também tiveram repercussões a nível do rápido crescimento dos bancos e que desencadearam desequilíbrios, em termos de dimensão e de influência, entre o setor dos serviços financeiros e o resto da economia. O relatório concluiu que as políticas do Governo (nomeadamente no domínio orçamental) contribuíram, muito provavelmente, para uma expansão excessiva e para o desequilíbrio, e que a política monetária do BCI não foi suficientemente restritiva. O relatório refere ainda a flexibilização das regras do Fundo Islandês de Financiamento à Habitação em matéria de concessão de empréstimos como «um dos maiores erros de gestão monetária e orçamental cometidos no período que precedeu o colapso dos bancos» ⁽¹⁰⁾. O relatório critica também a facilidade com que os bancos puderam contrair empréstimos junto do BCI, tendo o saldo dos empréstimos garantidos a curto prazo do BCI aumentado de 30 mil milhões de ISK no outono de 2005 para 500 mil milhões de ISK no início de outubro de 2008.

A coroa islandesa, os desequilíbrios externos e os diferenciais dos swaps de risco de incumprimento (CDS)

- (24) O relatório constata que, em 2006, o valor da coroa islandesa era insustentavelmente elevado, que o défice da balança de transações correntes da Islândia era superior a 16 % do PIB e que os passivos expressos em moeda estrangeira, deduzidos os ativos, se aproximavam do PIB anual total. Estavam reunidas as condições para uma crise financeira. No final de 2007, a coroa islandesa estava a desvalorizar e os diferenciais dos *swaps* de risco de incumprimento (CDS) na Islândia e nos bancos cresceram exponencialmente.

2.3. Medidas tomadas para reconstruir o setor bancário

- (25) Após o colapso dos três maiores bancos comerciais em outubro de 2008 (incluindo o Landsbanki), as autoridades islandesas defrontaram o desafio sem precedentes de preservar a continuidade das operações bancárias na Islândia ⁽¹¹⁾. A política seguida pelo governo islandês está fundamentalmente definida na Lei de Emergência ⁽¹²⁾ aprovada pelo Parlamento islandês em 6 de outubro de 2008. Esta lei concede poderes extraordinários à FME para assumir o controlo das instituições financeiras e para alienar os seus ativos e passivos, conforme seja necessário. O Ministro das Finanças foi autorizado, em nome do Tesouro, a desembolsar fundos destinados a criar novas instituições financeiras. Além disso, no processo de falência das instituições financeiras, seria dada prioridade aos depósitos sobre quaisquer outros créditos. O Governo declarou que os depósitos nos bancos comerciais e nas caixas económicas nacionais, assim como nas suas sucursais islandesas, estariam totalmente protegidos.
- (26) As prioridades políticas centraram-se inicialmente em garantir o funcionamento básico dos sistemas bancário, de pagamento e de liquidação nacionais. Nas primeiras semanas após o colapso, o Governo islandês elaborou também um programa económico, em colaboração com o Fundo Monetário Internacional (a seguir designado «FMI»), que levou à aprovação, em 20 de novembro de 2008, do pedido apresentado pela Islândia quanto a um

⁽⁹⁾ De facto era, na altura, política declarada do Governo de coligação estimular um maior crescimento e incentivar os bancos a manterem as suas sedes na Islândia.

⁽¹⁰⁾ Capítulo 2, página 5 do relatório.

⁽¹¹⁾ Para mais pormenores gerais sobre as medidas adotadas pelas autoridades islandesas, consultar o relatório do Ministro das Finanças ao Parlamento sobre o restabelecimento dos bancos comerciais, de maio de 2011 (Skýrsla fjármálaráðherra um endurreisn viðskiptabankanna), disponível em <http://www.althingi.is/altxt/139/s/-pdf/1213.pdf>

⁽¹²⁾ Lei n.º 125/2008 relativa à autoridade responsável pelos pagamentos do Tesouro devidos a circunstâncias inabituais nos mercados financeiros, etc.

acordo de *stand-by* durante dois anos, que incluía um empréstimo de 2,1 mil milhões de USD por parte do FMI destinado a reforçar as reservas em divisas da Islândia. Outros países nórdicos, assim como alguns outros parceiros comerciais, concederam empréstimos adicionais num montante até 3 mil milhões de USD. Em relação ao empréstimo do FMI, 827 milhões de USD foram disponibilizados imediatamente, sendo o remanescente concedido em oito prestações equivalentes, sob reserva de revisões trimestrais do programa.

- (27) O programa do FMI consistia num programa de estabilização alargado, centrado em três objetivos fundamentais. Em primeiro lugar, estabilizar e restabelecer a confiança na coroa, a fim de conter o impacto negativo da crise na economia. As medidas incluíam a introdução de controlos sobre os capitais destinados a prevenir a fuga de capitais. Em segundo lugar, o programa incluía uma estratégia global de reestruturação bancária que tinha como objetivo fundamental reconstruir um sistema financeiro viável na Islândia, assim como salvaguardar as relações financeiras internacionais do país. Os seus objetivos secundários visavam assegurar a justa avaliação dos ativos bancários, maximizar a recuperação de ativos e reforçar as práticas de supervisão. Em terceiro lugar, o programa visava assegurar finanças públicas sustentáveis, limitando a socialização dos prejuízos nos bancos falidos e implementando um programa de consolidação orçamental a médio prazo.
- (28) As autoridades islandesas sublinharam que, devido às circunstâncias excecionais associadas à grande dimensão do sistema bancário face à capacidade financeira do Tesouro, as opções políticas de que dispunham eram limitadas. As soluções adotadas eram, por conseguinte, em muitos aspetos diferentes das medidas adotadas pelos Governos de outros países cuja estabilidade financeira também estava ameaçada.
- (29) Com base na Lei de Emergência, os três grandes bancos comerciais, o Glitnir Bank, o Landsbanki Íslands e o Kaupthing Bank, foram divididos em bancos «antigos» e «novos». O Ministro das Finanças fundou três sociedades anónimas para assumirem o controlo das operações domésticas dos antigos bancos e nomeou os seus conselhos de administração. A FME assumiu o controlo dos bancos antigos e atribuiu essencialmente os seus ativos e passivos (depósitos) internos aos novos bancos, que prosseguiram com as operações bancárias na Islândia. Os bancos antigos foram colocados sob a supervisão dos seus respetivos comités de resolução ⁽¹³⁾. Os ativos e passivos externos foram, na generalidade, colocados nos bancos antigos, que foram, posteriormente, submetidos a procedimentos de liquidação e, eventualmente, ao encerramento de todas as operações estrangeiras ⁽¹⁴⁾.
- (30) Nos balanços de abertura provisórios dos três novos bancos de 14 de novembro de 2008, estimou-se que os ativos combinados dos bancos ascenderiam, no total, a 2,886 biliões de ISK, com o Estado a ter de injetar capital no valor de 385 mil milhões de ISK. O montante total de obrigações a emitir pelos novos bancos a favor dos antigos a título de pagamento pelo valor dos ativos transferidos em excesso dos passivos foi estimado em 1,153 biliões de ISK. A FME nomeou a Deloitte LLP para realizar avaliações do valor dos ativos e dos passivos transferidos. Neste processo, afigurou-se que a avaliação independente não resultaria em valores fixos dos ativos líquidos transferidos, mas em avaliações inseridas dentro de determinados intervalos. Além disso, os credores dos bancos manifestaram o seu desacordo quanto ao processo de avaliação, que consideravam não ser imparcial, e queixaram-se de não poderem proteger os seus interesses. Estas complicações resultaram numa mudança de política para acerto de contas entre os bancos antigos e os novos. Em vez de dependerem de avaliações efetuadas por um perito independente, as partes tentariam, por meio de negociações, chegar a acordo relativamente ao valor dos ativos líquidos transferidos.

⁽¹³⁾ Ver também o Relatório Anual da FME de 2009 (julho de 2008–junho de 2009), disponível em <http://en.fme.is/media/utgefild-efni/FME-Annual-Report-2009.pdf>

⁽¹⁴⁾ Seguir-se-iam novas aquisições de instituições financeiras. Em março de 2009, a FME assumiu o controlo das operações de três instituições financeiras; o Straumur-Burdaras, a Caixa Económica de Reykjavik (SPRON) e o Sparisjodabanki Íslands (Icebank) e procedeu à alienação dos ativos e dos passivos dessas instituições. Muito embora tivesse sido posteriormente aprovada uma concordata com os credores do Straumur, a SPRON e o Sparisjodabanki foram objeto de um procedimento de liquidação. Outras instituições financeiras foram também gravemente afetadas pelo colapso dos três principais bancos comerciais e pelas incertezas prevalentes nos mercados financeiros, com mais instituições financeiras a passarem para a alçada pública em 2010. Assim, a FME nomeou um conselho de administração provisório para o VBS Investment Bank em março de 2010. Em abril de 2010, a FME assumiu o controlo do Keflavík Savings Bank e do Byr Savings Bank, determinando que as suas operações passariam a ser controladas por novas instituições financeiras, o SpKef Savings Bank e o Byr hf, respetivamente. Uma vez que as condições financeiras destas novas instituições se revelaram piores do que o previsto inicialmente, o SpKef foi posteriormente fundido com o Landsbankinn, e o Byr hf. com o Íslandsbanki, na sequência de uma oferta pública de aquisição das ações do Byr. As autoridades islandesas foram de seguida chamadas, em 2009, a solucionar as dificuldades financeiras do banco de investimento Saga Capital e, em 2011, do Fundo de Financiamento à Habitação.

- (31) Era claro que seria difícil, para as partes, chegar a acordo relativamente às avaliações, uma vez que estas estavam, como é evidente, sujeitas a inúmeros pressupostos em relação aos quais era provável que as partes discordassem. O Estado procurou chegar a acordos relativamente a avaliações de base que fornecessem um alicerce sólido para a capitalização inicial dos novos bancos. O desempenho dos preços dos ativos que excedesse a avaliação de base poderia ser atribuído aos credores sob a forma de obrigações contingentes ou aumentos do valor do capital social dos bancos, uma vez que havia transparecido nas negociações que os comités de resolução do Glitnir e do Kaupthing e a maioria dos seus credores poderiam estar interessados em adquirir participações nos novos bancos, o que lhes permitiria beneficiar de eventuais aumentos nos valores dos ativos transferidos.
- (32) A capitalização total dos três novos bancos e os protocolos de acordo com os credores dos bancos antigos sobre a forma como a indemnização pela transferência dos ativos líquidos para os novos bancos seria paga foram anunciados em 20 de julho de 2009. Relativamente a dois dos novos bancos, o New Glitnir (que mais tarde se viria a designar Íslandsbanki) e o New Kaupthing (que mais tarde se viria a designar Arion Bank), tal incluiu acordos condicionais para os bancos antigos subscreverem a maioria dos interesses de capitais próprios nos novos bancos.
- (33) Com base nos acordos provisórios acima referidos, os comités de resolução dos antigos bancos decidiram, em outubro de 2009 (Glitnir) e em dezembro de 2009 (Kaupthing Bank e Landsbanki Íslands), subscrever as participações nos novos bancos. Em 18 de dezembro de 2009, o Governo anunciou que a reconstrução dos bancos estava concluída e que as autoridades islandesas e os novos bancos, por um lado, e os comités de resolução do Glitnir Bank, do Landsbanki Íslands e do Kaupthing Bank em nome dos seus credores, por outro, tinham chegado a acordo. Os acordos continham resoluções relativamente aos ativos que foram transferidos dos bancos antigos para os novos, e mencionavam que os novos bancos estavam totalmente financiados.
- (34) A contribuição do Tesouro a favor dos fundos próprios dos novos bancos foi reduzida substancialmente, tendo passado dos 385 mil milhões de ISK inicialmente previstos para 135 mil milhões de ISK sob a forma de capital social e, no caso de dois dos três bancos, o Íslandsbanki e o Arion Bank, 55 mil milhões de ISK em fundos próprios complementares sob a forma de empréstimos subordinados, num montante total de 190 mil milhões de ISK. Além disso, o Tesouro forneceu ao Íslandsbanki e ao Arion Bank mecanismos de liquidez. O capital social fornecido pelos antigos bancos aos novos elevou-se, no total, a aproximadamente 156 mil milhões de ISK. A capitalização total dos novos bancos ascendeu, por isso, a aproximadamente 346 mil milhões de ISK. Assim, em vez de assegurar a plena propriedade dos três bancos, os acordos implicaram que as participações do Estado foram reduzidas para aproximadamente 5 % no caso do Íslandsbanki, 13 % no caso do Arion Bank e 81 % no caso do Landsbankinn.
- (35) Apesar de esta aquisição de dois dos três bancos pelos credores dos antigos bancos ter resolvido graves problemas na reconstrução do setor financeiro e estabelecido uma base de capital mais firme para os novos bancos, subsistiam inúmeras deficiências que era necessário superar. Desde o outono de 2009, os bancos tinham concentrado os seus esforços principalmente em questões internas, determinando a estratégia global das suas operações e, em particular, reestruturando as suas carteiras de empréstimos, que representam o maior fator de risco para as suas operações e para a sua viabilidade a longo prazo. O processo de reestruturação tem sido complexo devido a vários fatores que o entravam, nomeadamente os acordos do Supremo Tribunal sobre a ilegalidade dos empréstimos concedidos em ISK mas indexados a divisas estrangeiras. No que respeita ao Landsbankinn, e na medida em que sejam pertinentes para a sua reestruturação, estas questões são apresentadas mais adiante.

2.4. Ambiente macroeconómico

- (36) Ao colapso do sistema bancário, em outubro de 2008, seguiu-se um período de grande turbulência económica. As dificuldades no sistema financeiro islandês foram acompanhadas por uma quebra da confiança na moeda do país. A coroa desvalorizou-se de forma acentuada no primeiro trimestre de 2008 e de novo no outono, antes e após a falência dos três bancos comerciais. Apesar dos controlos sobre os capitais impostos no outono de 2008, a volatilidade da moeda persistiu em 2009 ⁽¹⁵⁾. Estas perturbações resultaram numa grave recessão da economia islandesa, com uma contração do Produto Interno Bruto (PIB) de 6,8 % em 2009 e de 4 % em 2010.

⁽¹⁵⁾ Como exemplo da dimensão da acentuada desvalorização, a taxa de câmbio média mensal do euro para a coroa islandesa subiu de 90,71 ISK em dezembro de 2007 para 184,64 ISK em novembro de 2009.

- (37) Entre as implicações da crise económica, podem citar-se um aumento súbito do desemprego, que passou de 1,6 % em 2008 para 8 % em 2009, uma subida da inflação e uma queda dos salários reais. Além disso, verificou-se uma subida acentuada da dívida das empresas e das famílias e da percentagem de crédito mal parado nas carteiras de empréstimos dos bancos, assim como aquisições em grande escala, pelos novos bancos, de empresas em dificuldades financeiras. Simultaneamente, os elevados custos orçamentais da reestruturação do sistema bancário levaram a um aumento acentuado do défice orçamental e a uma subida substancial da dívida do setor público.
- (38) Após esta profunda recessão, os dados provisórios da Statistics Iceland indicam uma reviravolta na segunda metade de 2011, verificando-se durante todo o ano um crescimento do PIB de 3,1 % em comparação com o ano anterior.
- (39) O crescimento económico do ano passado deveu-se principalmente a um aumento na procura interna, em particular a um aumento de 4 % no consumo das famílias. Este crescimento foi apoiado por aumentos dos salários e das prestações sociais, assim como por iniciativas políticas destinadas a aligeirar o peso do pagamento das dívidas das famílias, incluindo uma bonificação de juro temporária, o congelamento dos pagamentos de empréstimos e o reembolso antecipado das poupanças de reforma privadas. Os dados provisórios relativos a 2011 indicam igualmente um aumento lento nos investimentos, ainda que a um nível particularmente baixo ⁽¹⁶⁾, enquanto o consumo público se manteve num nível reduzido durante os últimos três anos.
- (40) Os dados macroeconómicos gerais ocultam diferenças setoriais mais significativas. Para além do colapso no setor financeiro, verificou-se uma grave contração no setor da construção e em muitas outras atividades dos setores nacionais de produção e de serviços. Por outro lado, assistiu-se ao crescimento de alguns setores de exportação. Devido à baixa taxa de câmbio da coroa e aos preços relativamente estáveis em moeda estrangeira dos produtos marítimos e do alumínio, as receitas de exportação aumentaram após o início da crise económica, tal como sucedeu também no que se refere ao turismo e à exportação de outros serviços. Ao mesmo tempo, as importações caíram acentuadamente, fazendo com que balança comercial ⁽¹⁷⁾ passasse, temporariamente, a registar um excedente de aproximadamente 10 % do PIB em 2010. Contudo, com o aumento da procura nacional em 2011, as importações voltaram a aumentar, levando a um saldo comercial em geral inferior, de 8,2 % do PIB.
- (41) A previsão da Statistics Iceland para 2012-2017 parte do princípio de que a recuperação económica gradual prosseguirá, com um crescimento de 2,6 % do PIB em 2012. Espera-se uma taxa de crescimento semelhante durante todo o período das previsões. Estas previsões estão, contudo, sujeitas a várias incertezas. Os investimentos industriais planeados a grande escala podem ser adiados por mais tempo. As condições comerciais da Islândia seriam negativamente afetadas por uma recessão prolongada dos principais parceiros comerciais, implicando uma taxa de crescimento mais reduzida na Islândia. Um progresso mais lento do que o previsto na resolução do peso da dívida das famílias e das empresas limitaria ainda mais a procura interna e as perspetivas de crescimento da economia. O crescimento também poderia ser comprometido pela contínua instabilidade dos preços associada à volatilidade da moeda no contexto da eliminação dos controlos de capitais.

2.5. Supervisão financeira e melhorias no quadro regulamentar

- (42) Na sequência do trabalho inicial da FME associado à criação dos novos bancos e à avaliação do valor dos ativos líquidos transferidos dos antigos bancos, a FME realizou, na primavera de 2009, uma auditoria dos novos bancos e dos respetivos planos de atividades, bem como da sua solidez financeira e requisitos de fundos próprios, o chamado projeto de aprovação. Essa auditoria foi feita com a assistência da Oliver Wyman, uma empresa internacional de consultoria em matéria de gestão.

⁽¹⁶⁾ Durante o período 2009-2011, a percentagem dos investimentos face ao PIB foi apenas de 13-14 %.

⁽¹⁷⁾ A balança comercial espelha a diferença, em termos de receitas, entre as exportações e as importações de bens e serviços. Não inclui o balanço das receitas primárias do estrangeiro, que foi negativo nos últimos anos, em particular desde 2008. Isto implica que, apesar do excedente na balança comercial, as transações correntes da Islândia em geral foram negativas nos últimos anos, apesar do seu acentuado declínio desde 2009.

- (43) Após a conclusão do processo supramencionado, a FME concedeu aos bancos licenças de exploração sujeitas a várias condições. Tendo em conta a qualidade das carteiras de ativos e a incerteza económica prevista, considerou-se necessário impor aos três bancos requisitos de fundos próprios superiores ao mínimo exigido. Assim, a FME definiu o rácio de adequação mínima de fundos próprios (CAD) dos três bancos em 16 %, isto é, um mínimo de 12 % de fundos próprios de base. Os requisitos seriam aplicáveis por um período de, pelo menos, 3 anos, sob reserva de uma revisão da FME. Também foram especificadas condições de liquidez, exigindo que os fundos líquidos disponíveis deveriam corresponder sempre a um mínimo de 20 % dos depósitos. As disponibilidades de caixa ou equivalentes deveriam sempre corresponder a um mínimo de 5 % dos depósitos. Além disso, foram impostos requisitos relativos a outras questões, tais como a reestruturação das carteiras de empréstimos, a avaliação dos riscos, o governo das sociedades e a propriedade. A FME introduziu requisitos de fundos próprios comparáveis relativamente a outras instituições financeiras.
- (44) O programa de estabilização económica elaborado em consulta com o FMI previa uma revisão de todo o quadro regulamentar relativo aos serviços financeiros e à sua supervisão, a fim de melhorar a proteção contra futuras crises financeiras. O Governo convidou o anterior diretor-geral da autoridade de supervisão financeira finlandesa, Kaarlo Jännäri, a proceder a uma avaliação do quadro regulamentar existente e das práticas de supervisão. Entre as melhorias propostas por Kaarlo Jännäri figurava a criação de um registo nacional de créditos no âmbito da FME para diminuir os riscos de crédito inerentes ao sistema. O seu relatório sugeriu também o estabelecimento de regras e de práticas mais rigorosas em matéria de grandes riscos e de empréstimos a entidades associadas, assim como a realização de um maior número de inspeções no local para verificar a supervisão e os relatórios não realizados no local, em particular sobre os riscos de crédito, os riscos de liquidez e o risco cambial. Recomendou também a revisão e a melhoria do sistema de garantia de depósitos, seguindo de perto a evolução no território da UE.
- (45) O Governo propôs, subsequentemente, um projeto de lei ao Althingi, que foi aprovado e entrou em vigor em 1 de julho de 2010 como a Lei n.º 75/2010. A nova lei introduziu alterações substanciais na Lei relativa às instituições financeiras. Posteriormente, foram introduzidas outras alterações na lei relativa às instituições financeiras, assim como à regulamentação e supervisão dos serviços financeiros. Estas alterações regulamentares são apreciadas em maior pormenor no anexo.

2.6. Os principais desafios futuros ⁽¹⁸⁾

- (46) Não obstante as grandes concretizações na reconstrução do setor financeiro, a Islândia continua a debater-se com as repercussões da crise financeira e monetária que eclodiu no outono de 2008. A crise financeira revelou várias falhas e deficiências no sistema financeiro, que devem ser solucionadas caso se pretenda restabelecer a confiança do público. Parece evidente que a Islândia — como muitos outros países seriamente afetados pela crise financeira — enfrenta inúmeros desafios para adaptar o quadro jurídico e operacional dos serviços financeiros, de modo a apoiar um sistema financeiro viável e eficiente no futuro e reduzir, tanto quanto possível, o risco de novos choques sistémicos.
- (47) Os desafios mais imediatos que as instituições financeiras islandesas enfrentam atualmente estão ligados ao facto de os bancos estarem a funcionar num quadro protegido por controlos de capitais e por uma garantia global dos depósitos. Os bancos precisam agora de preparar-se para operar num quadro mais exposto, sem controlos de capitais e em que as garantias de depósitos voltam a vigorar segundo o regime definido nas diretivas UE/EEE relevantes ⁽¹⁹⁾. As autoridades islandesas sublinharam que é necessária extrema cautela aquando da introdução de novas regras a este respeito.

⁽¹⁸⁾ Sobre este tema ver, por exemplo, o relatório do Ministro dos Assuntos Económicos ao Althingi, de março de 2012, *Future Structure of the Icelandic Financial System*. De acordo com o ministério, o relatório deve ser considerado como um catalisador para uma discussão informada sobre este assunto importante, uma vez que não apresenta propostas totalmente completas, mas define as principais questões e perspetivas face à evolução internacional. O relatório está disponível em <http://eng.efnahagsraduneyti.is/media/Acrobat/Future-Structure.pdf>.

⁽¹⁹⁾ Assegurar que as garantias de depósito revertam para condições normais não implica apenas suprimir o apoio do Estado a favor dessas garantias, mas também rever as disposições da Lei de Emergência nos termos das quais os depósitos que, nos termos da lei, beneficiam de garantias têm prioridade na liquidação de uma instituição financeira. Isto constitui uma vantagem considerável para os depositantes, nomeadamente enquanto o colapso bancário de 2008 se mantiver vivo na memória das pessoas. É provável, por outro lado, que esta disposição represente um entrave à diversificação, pelos bancos, dos seus regimes de financiamento.

- (48) Um outro grande desafio é a necessidade de adaptar o quadro jurídico e regulamentar de modo a apoiar um sistema financeiro sólido e eficiente que também seja coerente com a evolução do direito do EEE e internacional ⁽²⁰⁾.

2.7. O estado da concorrência no setor financeiro islandês

- (49) De acordo com informações recentes das autoridades islandesas ⁽²¹⁾, a concorrência no mercado financeiro mudou radicalmente desde o colapso bancário. O número de instituições financeiras diminuiu e várias caixas económicas, bancos comerciais e mutuantes especializados estão a ser liquidados ou procederam a uma fusão com outras empresas ⁽²²⁾. O número de instituições financeiras continua a diminuir, mais recentemente na sequência das fusões do Landsbankinn com o SpKef, em março de 2011, do Íslandsbanki com o Byr, em dezembro de 2011, e da fusão do Landsbankinn com a Caixa Económica Svarfdaelir, aprovada pelo Órgão de Fiscalização em 20 de junho de 2012 através da Decisão n.º 226/12/COL. Com as reduções no número de instituições financeiras e os grandes bancos a assumirem os depósitos dos bancos encerrados, a concentração no mercado nacional aumentou. A presença global dos novos bancos nos mercados financeiros do EEE é, por outro lado, muito menor do que a dos seus predecessores, uma vez que as operações bancárias internacionais foram encerradas.
- (50) Além disso, o mercado nacional contraiu-se consideravelmente, uma vez que alguns subsectores desapareceram ou foram significativamente restringidos. O quase desaparecimento do mercado bolsista e a introdução de controlos de capitais reduziram as operações nos mercados bolsista e monetário, resultando em opções de investimento limitadas. Com os níveis de investimento na economia a um nível historicamente baixo e as famílias e as empresas em geral muito endividadas, a procura de crédito é reduzida. Desde o colapso, os bancos concentraram os seus esforços em emissões internas e na reestruturação das suas carteiras de empréstimos, assim como na reestruturação de alguns dos seus principais clientes empresariais.
- (51) Antes da crise financeira, as caixas económicas representavam, no seu conjunto, uma quota de mercado de aproximadamente 20-25 % dos depósitos. Este valor diminuiu substancialmente, cifrando-se atualmente em cerca de 2-4 %. As quotas de mercado que foram perdidas pelas caixas económicas e pelos bancos comerciais que abandonaram o mercado foram recuperadas pelos três principais bancos comerciais, o Arion Bank, o Íslandsbanki e o Landsbanki. Os três grandes bancos, em conjunto, representam agora aproximadamente 90-95 % do mercado, em vez dos 60-75 % anteriores, sendo a quota de mercado do Landsbankinn ligeiramente superior. Para além das 10 caixas económicas regionais, que representam atualmente aproximadamente 2-4 % do mercado, o único outro interveniente no mercado é o MP Bank reestruturado ⁽²³⁾, com uma quota de mercado de aproximadamente 1-5 %.
- (52) O mercado financeiro islandês é, por isso, claramente oligopolista e as três maiores sociedades poderiam, coletivamente, dispor de uma posição dominante no mercado. De acordo com a Autoridade da Concorrência Islandesa (ACI), existem obstáculos significativos à entrada no mercado bancário islandês. o que tem efeitos prejudiciais a

⁽²⁰⁾ Ver o capítulo 9 do relatório do Ministro dos Assuntos Económicos referido na nota de rodapé 25. Quando apresentou esse relatório, o Ministro dos Assuntos Económicos também nomeou um grupo de peritos bancários, com a participação de peritos estrangeiros, para elaborar propostas relativas a um quadro jurídico e regulamentar abrangente para o mercado financeiro islandês no seu todo. Segundo o mesmo relatório, as autoridades islandesas também preveem analisar outras opções futuras, incluindo a possível separação das atividades bancárias de investimento e comerciais, a adoção de uma legislação em matéria de estabilidade financeira e uma eventual alteração à repartição das responsabilidades entre os organismos de regulamentação dos serviços financeiros. É igualmente claro das declarações das autoridades islandesas que continua a ser prevista uma revisão do quadro da política monetária, com ou sem a possibilidade de a Islândia se tornar num membro da União Europeia, assim como outros meios possíveis de melhorar a gestão económica e assegurar que os reguladores possam dispor de uma visão global e aplicar efetivamente os instrumentos macroprudenciais mais adequados.

⁽²¹⁾ Ver o Capítulo 6 do relatório do Ministro dos Assuntos Económicos ao Althingi, *The Future Structure of the Icelandic Financial System*, disponível em <http://eng.efnahagsraduneyti.is/publications/news/nr/3559>

⁽²²⁾ Desde o outono de 2008, várias instituições financeiras desapareceram do mercado (para além dos antigos «grandes» bancos comerciais, Glitnir, Kaupthing e Landsbanki): o Sparisjóðabanki Íslands (anterior Icebank), a Caixa Económica de Reykjavik (SPRON), o Sparisjóður Mýrarsýslu (Caixa Económica Myrarsysla, SPM), os bancos de investimento VBS e Askar Capital. As operações dos bancos de investimento Straumur-Burðarar e Saga Capital também diminuíram significativamente.

⁽²³⁾ Em 11.4.2011, foi aprovado um contrato para a venda de operações do (antigo) MP Bank na Islândia e na Lituânia, na reunião de acionistas do banco, quando mais de 40 novos acionistas investiram 5,5 mil milhões de ISK em novas ações do banco. Outras operações do antigo banco mantiveram-se com os proprietários anteriores e foram transferidas para uma nova entidade jurídica, o EA fjárfestingarfélag hf.. Para mais pormenores, ver os comunicados de imprensa do MP Bank de 11 de abril de 2011, disponíveis em <https://www.mp.is/um-mp-banka/utgefid-efni/frettir/nr/1511> and <https://www.mp.is/um-mp-banka/utgefid-efni/frettir/nr/1510>

nível da concorrência. Existem também certos entraves à mudança de banco por parte dos consumidores. As autoridades islandesas reconheceram, além disso, que os riscos cambiais associados à coroa islandesa, uma divisa pequena e não negociável, limitaram ainda mais a concorrência e dissuadiram os bancos e as empresas estrangeiras de entrarem no mercado islandês.

- (53) A ACI tem vindo a centrar-se ultimamente numa questão específica relativa à infraestrutura informática das operações bancárias e à cooperação entre os bancos a este respeito. Tal está relacionado com o prestador de serviços informáticos que é copropriedade das instituições financeiras, o Reiknistofa bankanna (o Centro de Dados dos Bancos Islandeses; RB). Este assunto é relevante para a apreciação do caso em questão e figurou entre as questões discutidas pelo Órgão de Fiscalização com as autoridades islandesas e os bancos.
- (54) O RB é propriedade conjunta dos três principais bancos islandeses, de duas caixas económicas, da Associação Islandesa de Caixas Económicas e das três principais sociedades de tratamento dos cartões de pagamento na Islândia. O Landsbankinn é titular de 36,84 % das ações do RB, o Íslandsbanki de 29,48 % e o Arion Bank de 18,7 %. No seu conjunto, os três bancos comerciais detêm, portanto, 85,02 % das ações do RB. Os clientes do RB são os proprietários, e o Banco Central da Islândia e outras instituições financeiras, assim como o Governo e entidades públicas. A cooperação dos bancos nesta área é alargada, uma vez que o RB desenvolveu o sistema de compensação e de liquidação na Islândia. Presta ainda diversos serviços bancários de base, que consistem em soluções em regime de copropriedade, utilizadas pela maioria dos bancos islandeses. O RB opera, além disso, um sistema de faturação e de pagamentos em linha para empresas e consumidores.
- (55) Segundo a ACI, o colapso em 2008 tornou os bancos mais pequenos e as caixas económicas particularmente vulneráveis. Para as instituições financeiras de menor dimensão, os serviços informáticos necessários assumiam uma importância fundamental, dado que podem ser considerados como um dos obstáculos de entrada aos novos participantes no mercado. A plataforma de serviços informáticos foi assegurada, em grande parte, pelo RB no que diz respeito às instituições financeiras e, no que diz respeito às caixas económicas e aos pequenos operadores no mercado, pela Teris. Após o encerramento de muitas pequenas instituições financeiras nos últimos anos, a Teris perdeu uma parte significativa das suas receitas, o que levou, em janeiro de 2012, à venda de algumas das suas soluções informáticas ao RB. Segundo o RB e a Teris, esta operação visava, entre outros, assegurar a prestação contínua de serviços informáticos a instituições financeiras de menor dimensão.
- (56) A ACI tem vindo a investigar dois casos relativos ao RB. Trata-se, em primeiro lugar, de saber se a propriedade comum e a cooperação dos bancos e outras instituições financeiras no quadro do RB deve ser considerada como uma violação da proibição de práticas concertadas nos termos do artigo 10.º da Lei da Concorrência islandesa. Em segundo lugar, a compatibilidade da aquisição dos principais ativos da Teris pelo RB está a ser avaliada nos termos das disposições relativas às fusões da referida lei. Contudo, em maio de 2012, estes dois casos foram encerrados após a celebração de um acordo entre o RB e os seus proprietários, por um lado, e a ACI, por outro ⁽²⁴⁾.
- (57) Para além das preocupações supramencionadas, que estão diretamente relacionadas com o mercado financeiro islandês, a ACI indicou, nomeadamente, a necessidade de a venda e a reestruturação das sociedades de exploração ⁽²⁵⁾ serem concluídas logo que possível. Muitas sociedades de exploração foram adquiridas pelos bancos (que eram credores dessas empresas) devido ao endividamento resultante da queda da economia em 2008. Segundo a ACI, o facto de os bancos prestarem serviços financeiros a empresas quando são proprietários dessas

⁽²⁴⁾ Nos termos desse acordo, o RB e os seus proprietários assumiram uma série de compromissos destinados a prevenir distorções da concorrência resultantes das operações do RB e da cooperação entre os seus proprietários. Os compromissos requerem, entre outros, que o RB seja explorado em condições comerciais gerais independentes dos seus proprietários e que a maioria do conselho de administração do RB seja composta por peritos independentes dos proprietários, que o acesso aos sistemas e serviços prestados pelo RB seja facultado numa base não discriminatória e que as condições dos serviços prestados pelo RB sejam idênticas, independentemente de o cliente ser ou não um acionista do RB. Os proprietários existentes do RB comprometeram-se a colocar regularmente à venda parte das suas participações no RB, com o objetivo de facilitar a aquisição, por instituições não financeiras, de propriedade do RB. Essas ofertas de venda devem ser feitas de dois em dois anos, até que pelo menos um terço do total das participações do RB tenha sido alienado a partes que não sejam os atuais acionistas ou colocado à venda no quadro de uma oferta de aquisição de ações.

⁽²⁵⁾ A ACI utiliza o termo «sociedades de exploração» para designar as participações dos bancos em empresas normalmente não financeiras que os bancos adquiriram no quadro da reestruturação das suas carteiras de empréstimos através de conversões da dívida em capital, ou outras operações. No mesmo contexto, o Órgão de Fiscalização utiliza o termo «sociedade de exploração» para designar as empresas da economia real, que não se inserem na atividade de base do banco nos mercados financeiros.

empresas pode criar um conflito de interesses. A ACI entende que a propriedade direta e indireta dos bancos ⁽²⁶⁾ é o problema de concorrência mais corrente e mais perigoso no rescaldo da crise financeira, uma vez que afeta quase todas as empresas e indústrias na Islândia. Na opinião da ACI, uma reestruturação mais rápida das empresas melhoraria a concorrência no mercado financeiro. Quando a participação dos bancos na reestruturação dos seus clientes empresariais foi sujeita a requisitos de notificação nos termos da legislação nacional de controlo das fusões, a ACI definiu, muitas vezes, condições em matéria de propriedade por parte dos bancos. Contudo, uma solução abrangente para o problema parece ser difícil, uma vez que este resulta essencialmente do elevado endividamento do setor empresarial islandês.

- (58) Nas observações que apresentaram ao Órgão de Fiscalização, os três bancos comerciais, Arion Bank, Íslandsbanki e Landsbankinn, manifestaram a opinião de que não tinham ocorrido quaisquer mudanças significativas nas condições da concorrência no mercado financeiro islandês desde o outono de 2008, que fossem fonte de preocupação. Uma concorrência efetiva prevalecia no mercado, sem qualquer prova de comportamento concertado entre os três principais intervenientes. Na sua análise das condições da concorrência no mercado, a ACI teria ignorado certos fatores fundamentais, como o facto de os bancos estrangeiros concorrerem há muito e continuarem a concorrer de forma ativa com os bancos islandeses na prestação de serviços financeiros aos maiores clientes, como as empresas com atividades de exportação (pescas, setores intensivos do ponto de vista energético, etc.), bem como à administração central e municipal.
- (59) Contudo, este ponto de vista é contrário à posição manifestada nas observações apresentadas pelas autoridades islandesas, tal como se pode observar no relatório supramencionado do Ministro dos Assuntos Económicos ao Althingi, e à posição da ACI. Além do mais, tal como será explicado a seguir, o Landsbankinn decidiu, apesar de algumas reservas quanto à análise das condições da concorrência, assumir certos compromissos destinados a limitar a distorção da concorrência associada às medidas de auxílio em causa. Esses compromissos são apresentados no anexo.

3. DESCRIÇÃO DAS MEDIDAS

3.1. O beneficiário

- (60) Tal como descrito anteriormente, o Landsbanki entrou em colapso em 2008, tal como os outros dois maiores bancos comerciais da Islândia, o Glitnir e o Kaupthing. Por forma a assegurar o funcionamento contínuo do setor bancário nacional, as autoridades islandesas tomaram determinadas medidas, e, por forma a restabelecer determinadas operações do (antigo) Landsbanki, constituíram e capitalizaram o New Landsbanki (agora designado Landsbankinn), conforme se descreve mais pormenorizadamente abaixo.

3.1.1. Landsbanki

- (61) Antes da crise financeira de 2008, o Landsbanki era o segundo maior banco da Islândia. No final do segundo trimestre de 2008, o seu balanço atingiu os 3 970 mil milhões de ISK e a sua margem de lucro antes da tributação fiscal durante o primeiro semestre do ano atingiu os 31 mil milhões de ISK. A estratégia empresarial publicada ⁽²⁷⁾ do banco consistia em transformar este banco comercial local, que operava exclusivamente na Islândia, «numa operação bancária de investimento e empresarial altamente rentável que se estendesse de leste, desde a Islândia até à Europa, até ao oeste, sobre o Atlântico». Em 2000, o Landsbanki começou a exercer a sua atividade no estrangeiro, adquirindo uma participação de 70 % no Heritable Bank em Londres e, nos anos que se seguiram,

⁽²⁶⁾ Neste contexto, o Órgão de Fiscalização entende por propriedade indireta a eventual influência e controlo dos bancos sobre as empresas devido ao seu elevado endividamento perante os mesmos.

⁽²⁷⁾ Relatório Anual de 2007, página 10. Disponível aqui: http://www.lbi.is/library/Opin-gogn/pdf/landsbanki_annual_report_2007.pdf?bcsi_scan_A7E1E556D7B2F94D=aB9LkrKRu+y0xx3fim/JyUDnRB0bAAAANp6SAg=&bcsi_scan_filename=landsbanki_annual_report_2007.pdf

o banco cresceu substancialmente, tanto através de aquisições como da constituição de filiais no estrangeiro. Antes do seu colapso, o banco detinha 7 filiais principais no Reino Unido, na Irlanda, no Luxemburgo, em França/na Alemanha e na própria Islândia. Tinha também sucursais no Reino Unido (que, por sua vez, tinham escritórios nos Países Baixos, na Alemanha e nos Estados Unidos da América), no Canadá, na Noruega e na Finlândia, e um escritório de vendas em Hong Kong.

3.1.2. *Landsbankinn*

- (62) O Landsbankinn, sucessor do Landsbanki, é um banco universal que oferece um conjunto abrangente de serviços financeiros a particulares, famílias, empresas e investidores profissionais na Islândia. O Landsbankinn é o maior banco da Islândia. O total dos seus ativos ascendia a 1 135 mil milhões de ISK no final de 2011, e tinha 1142 funcionários. De acordo com o plano de reestruturação, o Landsbankinn atua principalmente nas seguintes áreas:

3.1.2.1. Banca de retalho

- (63) A divisão da banca de retalho presta todos os serviços gerais a particulares e pequenas e médias empresas. Com 520 funcionários, 410 dos quais a trabalharem nas várias filiais, é a maior divisão do banco. De acordo com as informações fornecidas pelas autoridades islandesas, o Landsbankinn tem uma quota de mercado de [> 25] % no setor retalhista.

3.1.2.2. Banca de empresas

- (64) A banca de empresas lida com empresas de grande dimensão, municípios e projetos de financiamento de maior dimensão. A gestão da concessão de crédito é efetuada por três departamentos da divisão da Banca de Empresas: Indústria, Comércio e Serviços, Pescas e Produtos da Pesca e Construção e Gestão Geral de Crédito. A divisão tem 40 funcionários. De acordo com as informações fornecidas pelas autoridades islandesas, o Landsbankinn tem uma quota de mercado de [> 30] % neste segmento de mercado.

3.1.2.3. Mercados, Tesouro e Gestão de Ativos

- (65) O Tesouro é responsável pela liquidez e pelo financiamento do banco, gere o risco de mercado, a criação de mercado no mercado de moeda estrangeira, o mercado monetário e os títulos cotados. A divisão de Mercados gere as vendas de moeda estrangeira e a corretagem de títulos sob a forma de obrigações, capitais próprios e derivados no que diz respeito aos clientes profissionais.
- (66) A gestão de ativos divide-se em três subdepartamentos, nomeadamente a gestão de ativos por conta de terceiros, a banca privada e os serviços de consultoria financeira.

3.2. Comparação entre o antigo e o novo banco

- (67) As autoridades islandesas apresentaram uma síntese das alterações fundamentais já registadas que o órgão de Fiscalização considera relevantes para efeitos da sua apreciação em curso.

- (68) Tal como supramencionado, a estratégia empresarial do Landsbanki envolveu a expansão da sua atividade a nível internacional e, a partir de 2004, o principal objetivo do banco consistia em crescer em mercados dos serviços bancários às empresas e de investimento internacional centrados na prestação de serviços a pequenas e médias empresas. Em 2005 foi aberta uma sucursal em Londres, centrada inicialmente na obtenção de fundos e em empréstimos baseados em ativos. Posteriormente, foram abertas sucursais no Canadá, na Finlândia e na Noruega e o escritório de vendas em Hong Kong, inicialmente centrados em empréstimos baseados em ativos e no financiamento comercial. Esta estratégia ⁽²⁸⁾ visava diversificar a carteira de empréstimos em todos os países e setores. O facto de esta estratégia conceder crédito a empresas não islandesas foi responsável por uma quota cada vez maior das operações do banco. Em setembro de 2008, quase metade dos 2644 funcionários do Landsbanki e das suas sucursais estavam sedeados fora da Islândia.

Gráfico 1

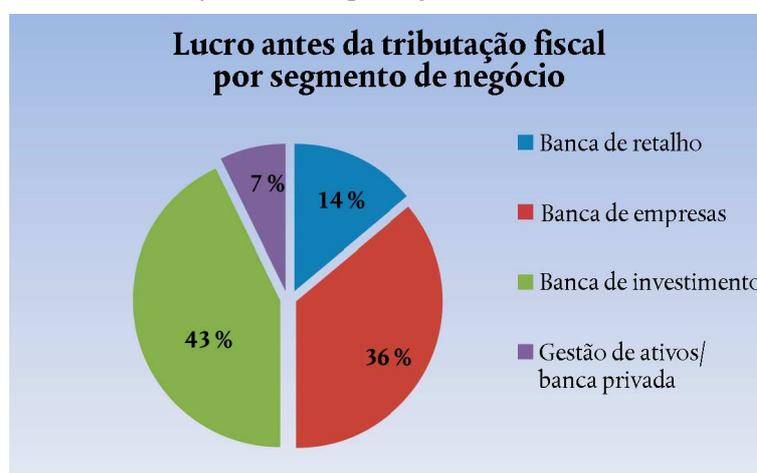
Distribuição de ativos por região — T1 e T2 de 2008



- (69) Quando examinados geograficamente, 54 % do total dos ativos (de 3 970 mil milhões de ISK para o T1-T2 de 2008), conforme apresentado no gráfico *supra*, estavam localizados fora da Islândia. Além disso, 41 % das receitas no primeiro semestre de 2008 provieram da Islândia, 34 % do Reino Unido e da Irlanda, 6 % do Luxemburgo e 15 % de outras regiões.
- (70) O gráfico *infra* mostra que, para o primeiro semestre de 2008 (os últimos números disponíveis relativos ao banco), a maior parte do lucro do Landsbanki antes da tributação fiscal, no valor de 31 mil milhões de ISK, proveio da banca de investimento e dos serviços bancários às empresas. Nos anos subsequentes à privatização do banco (em 2002), a quota da banca de retalho em lucros antes da tributação fiscal registou uma trajetória regular descendente.

Gráfico 2

Distribuição de ativos por região — T1 e T2 de 2008



⁽²⁸⁾ Relatório Anual de 2007, página 61.

- (71) O novo banco, Landsbankinn, centra as suas atividades unicamente na Islândia. Não se trata de um banco com vocação internacional como o seu predecessor e, ao contrário do Landsbanki, que baseou o seu crescimento numa estrutura de financiamento diversificada, dependendo demasiado da venda de obrigações não garantidas em todo o mundo, depende principalmente de depósitos enquanto base de financiamento. Tal limita o potencial de crescimento do Landsbankinn.
- (72) Além disso, a repartição entre ativos externos e internos implicava uma redução significativa na dimensão do balanço do Landsbankinn quando comparado com o do Landsbanki: Comparação (m. ISK) entre o balanço do LBI e o do Landsbankinn

Quadro 1

Balanço do Landsbanki (IJV) e do Landsbankinn

Comparação (m. ISK) entre o balanço do LBI e o do Landsbankinn	30.6.2008	9.10.2008
Créditos sobre clientes	2 571 470	655 725
Créditos sobre instituições financeiras	337 003	5 291

- (73) Conforme demonstrado acima por referência às duas rubricas mais significativas na coluna do ativo, o balanço de abertura do Landsbankinn era apenas cerca de 25 % do balanço do Landsbanki em 30.6.2008. No final de 2011, o total dos ativos do Landsbankinn ascendia a 1 135 mil milhões de ISK.
- (74) Em termos de funcionários, registou-se uma redução superior a 55 % (de 2 644 para 1 142).

3.3. Base jurídica nacional para a medida de auxílio

— *Lei n.º 125/2008 sobre a autoridade responsável pelos pagamentos do Tesouro devidos a circunstâncias inabituais nos mercados financeiros, etc., normalmente designada «Lei de Emergência»*

- (75) A Lei de Emergência conferiu à FME autoridade para intervir «em circunstâncias extremas» e para assumir os poderes das assembleias de acionistas e dos conselhos de administração das instituições financeiras, assim como para decidir da alienação dos seus ativos e passivos. Foi também concedido à FME o poder de designar os comités de resolução das instituições financeiras cujo controlo tinha assumido, os quais detinham os poderes das assembleias de acionistas. Aquando da liquidação das instituições, a Lei dá prioridade aos créditos dos titulares de depósitos e aos regimes de garantia de depósitos. A Lei autorizou também o Ministério das Finanças islandês a criar novos bancos. A Lei de emergência inclui alterações à Lei n.º 161/2002 relativa às instituições financeiras, à Lei n.º 87/1998 relativa à supervisão oficial das atividades financeiras e à Lei n.º 98/1999 relativa às garantias de depósitos e ao regime de compensação dos investidores, assim como à Lei n.º 44/1998 relativa à habitação.

— *Lei do orçamento de Estado retificativo de 2008 (artigo 4.º)*

— *Lei do Orçamento de Estado para 2009 (artigo 6.º)*

3.4. As medidas de auxílio

- (76) A intervenção das autoridades islandesas após o colapso do Landsbanki foi descrita acima e é delineada em maior pormenor na decisão de abertura do procedimento. Basicamente, as intervenções podem ser resumidas conforme segue:

- (77) a FME assumiu o controlo do Landsbanki em 7 de outubro de 2008, tendo os seus passivos e (a maior parte dos) ativos no território nacional sido transferidos para o Novo Landsbanki, em 9 de outubro de 2008. O património do antigo banco e os seus credores seriam compensados por esta transferência, recebendo a importância correspondente à diferença entre o ativo e o passivo. Uma vez que a determinação desta diferença se revelou difícil e morosa, o Estado disponibilizou algum capital inicial e comprometeu-se a aumentar a sua contribuição, caso necessário. Em 15 de dezembro de 2009, o Estado e os credores do banco antigo chegaram a um acordo, nos termos do qual o Estado adquiriu uma participação de 81,33 % no banco (injetando 121 225 mil milhões de ISK) enquanto os credores do Landsbanki subscreveram a aquisição de 18,67 % das novas ações. A indemnização dos credores pelos ativos transferidos depende principalmente, em conformidade com o acordo celebrado entre o Estado e os credores, de uma obrigação subordinada, descrita pormenorizadamente abaixo. O Órgão de Fiscalização considera que esta data — 15 de dezembro de 2009 — marca o início do período de reestruturação de 5 anos, que decorrerá portanto até 15 de dezembro de 2014.
- (78) A secção seguinte limita-se a descrever os aspetos da intervenção do Estado que constituem medidas de auxílio relevantes para efeitos da apreciação nos termos do artigo 61.º do Acordo EEE.

3.4.1. Fundos próprios de base

- (79) O Estado disponibilizou fundos próprios de base por duas vezes — uma aquando da criação do New Landsbanki em 2008 e de novo quando o banco foi capitalizado na sua totalidade em 2009, após ter chegado a um acordo com os credores do banco antigo.

3.4.1.1. Capital inicial

- (80) O Estado concedeu 775 milhões de ISK ⁽²⁹⁾ (5 milhões de EUR) em numerário a título de capital inicial ao novo banco. Além disso, assumiu um compromisso no sentido de contribuir com um total de até 200 mil milhões de ISK para o novo banco em contrapartida de uma participação de 100 %. Este número foi calculado como 10 % de uma avaliação inicial da dimensão provável do balanço dos ativos ponderados pelo risco do banco, e foi formalmente incluído no orçamento do Estado para o ano de 2009 como uma afetação de fundos do Governo para fazer face a circunstâncias extraordinárias nos mercados financeiros. Esta afetação de capital destinava-se a prestar uma garantia adequada quanto à operacionalidade do banco, até que fosse possível resolver as questões relacionadas com a sua recapitalização definitiva, incluindo a dimensão dos seus saldos de abertura, com base numa avaliação da indemnização a pagar ao antigo banco pelos ativos transferidos a partir deste.

3.4.1.2. A recapitalização final do Landsbankinn

- (81) Em 20 de julho de 2009, o Governo islandês anunciou que tinha determinado a base para a capitalização do Landsbankinn e chegou a um acordo em relação a um processo sobre a forma como os bancos antigos seriam compensados pela transferência de ativos líquidos. O Governo islandês anunciou igualmente que o Estado iria capitalizar o novo banco. Em 15 de dezembro de 2009, chegou-se a um acordo final sobre a capitalização (pelo montante total de 150 mil milhões de ISK, dos quais 121 225 mil milhões de ISK foram proporcionados pelo Estado), quando se chegou a acordo em relação à compensação a conceder aos credores pelo valor líquido dos ativos e passivos transferidos para o Landsbankinn. Como supramencionado, os requisitos de fundos próprios impostos pela FME estipularam que o Landsbankinn deveria deter, pelo menos, 12 % de fundos próprios de base ⁽³⁰⁾ e 4 % adicionais de fundos próprios complementares como um rácio de ativos ponderados pelo risco. Em 20 de janeiro de 2010, quando o Landsbankinn foi formalmente capitalizado, o rácio de fundos próprios do banco era de aproximadamente 15 %. A FME concedeu uma isenção temporária em relação ao requisito (global) de 16 %, subordinada à apresentação de um plano aceitável que ilustrasse a forma como o montante total seria alcançado. Em junho de 2010, o banco informou que o seu fundo próprio de base tinha ultrapassado os 16 % e, em função disso, a FME concedeu uma isenção permanente ao Landsbankinn em relação ao requisito que o obrigava a deter fundos próprios complementares enquanto o seu rácio de fundos próprios de base permanecesse acima dos 16 %.

⁽²⁹⁾ Os valores monetários são mencionados na presente secção, em primeiro lugar na moeda em que os capitais foram disponibilizados, seguido de uma referência entre parênteses ao montante correspondente em ISK ou EUR (conforme seja apropriado), caso este tenha sido fornecido pelas autoridades islandesas.

⁽³⁰⁾ A definição de fundos próprios de base inclui apenas capitais próprios, isto é, o capital social e os lucros retidos, mas não inclui empréstimos subordinados ou outros tipos de instrumentos de capital híbrido.

- (82) Este acordo surgiu no seguimento de um processo de negociação moroso e complexo que resultou na assinatura de cláusulas essenciais aquando da celebração de um acordo-quadro entre as partes, em 10 de outubro de 2009, e em conjuntos de listas de termos e condições mais detalhados em relação aos instrumentos de dívida, em 20 de novembro de 2009. Realizaram-se igualmente diversas reuniões e discussões subsequentes entre as partes, durante as quais os termos definidos foram alterados e incluídos na documentação. O acordo resultante inclui a emissão de três obrigações expressas, respetivamente, em euros, libras esterlinas e dólares americanos, com um montante agregado equivalente a 260 mil milhões de ISK, e implica igualmente a aquisição, pelo Landsbanki (ou mesmo pelos credores do banco antigo), de uma participação inicial (e potencialmente temporária) de 18,67 % com direitos de controlo no Landsbankinn ⁽³¹⁾.
- (83) Além disso, dada a considerável incerteza relativamente ao valor dos ativos transferidos, o Landsbankinn comprometeu-se a emitir uma obrigação contingente para o Landsbanki (associada à sua participação no capital), cujo montante principal não seria determinado até 31 de março de 2013, nem após esta data. Na sequência da determinação do montante principal da obrigação subordinada a totalidade ou parte da participação detida pelo Landsbanki poderá ser transferida para o Governo islandês ⁽³²⁾.

3.4.2. *Garantia de depósitos*

- (84) A fim de cumprir o disposto na Diretiva 97/9/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de março de 1997, relativa aos sistemas de indemnização dos investidores ⁽³³⁾, e na Diretiva 94/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 1994, relativa aos sistemas de garantia de depósitos ⁽³⁴⁾, a Islândia adotou a Lei n.º 98/1999 relativa às garantias de depósitos e aos regimes de compensação dos investidores, criando assim o Fundo de Garantia de Depositantes e Investidores («TIF»). O fundo tem sido financiado por contribuições anuais dos bancos, calculadas em relação ao total dos depósitos desse banco.
- (85) De acordo com as autoridades islandesas, para além das medidas de recuperação dos bancos do Governo islandês do outono de 2008, o Governo islandês pretendia proporcionar mais confiança e conforto ao público em geral relativamente à segurança dos seus depósitos aquando do início da crise. Assim, as medidas em causa proporcionaram um apoio adicional do Estado aos depósitos em bancos comerciais e caixas económicas nacionais, fora do âmbito de aplicação da Lei n.º 98/1999 que executa a Diretiva 94/19/CE relativa à garantia de depósitos e a Diretiva 97/9/CE relativa à compensação dos investidores.
- (86) O Gabinete do Primeiro Ministro anunciou em 6 de outubro de 2008 que o Governo da Islândia sublinhava que os depósitos nos bancos comerciais e caixas económicas a nível nacional, assim como nas respetivas sucursais na Islândia, seriam totalmente cobertos ⁽³⁵⁾. Este anúncio já foi desde então repetido pelo Gabinete do atual Primeiro Ministro em fevereiro e em dezembro de 2009 ⁽³⁶⁾. Além disso, foi feita referência à mesma declaração numa carta de intenções, enviada pelo Governo islandês ao Fundo Monetário Internacional (e publicada no sítio *web* do Ministério dos Assuntos Económicos e do FMI) em 7 de abril de 2010 (bem como numa outra carta de intenções

⁽³¹⁾ Em 15 de junho de 2012, o Landsbankinn anunciou que iria começar a pagar (partes dessas) essas obrigações ao Landsbanki mais cedo do que o previsto. Ver: <http://www.landsbankinn.com/news-and-notifications/2012/06/15/Landsbankinn-starts-to-repay-bond-before-schedule/>

⁽³²⁾ A obrigação subordinada está associada à avaliação e ao desempenho de determinados ativos de referência. Desde que os valores destes ativos sejam mais elevados em 31.12.2012, conforme previsto aquando da celebração do acordo, a obrigação subordinada destina-se a compensar o banco antigo por esta diferença. Se a diferença entre a avaliação efetuada nestas duas datas for igual a zero ou um montante negativo, considerar-se-á que o novo saldo principal é zero e a obrigação subordinada será cancelada. No entanto, se o valor for positivo, a obrigação subordinada será emitida em conformidade com o valor em causa e o Landsbanki transferirá a sua participação para o Landsbankinn, ou parte da sua participação se o valor positivo for inferior ao valor da participação.

⁽³³⁾ JO L 84 de 26.3.1997, p. 22.

⁽³⁴⁾ JO L 135 de 31.5.1994, p. 5.

⁽³⁵⁾ A tradução do anúncio em inglês está disponível em: <http://eng.forsaetisraduneyti.is/news-and-articles/nr/3033>

⁽³⁶⁾ <http://www.efnahagsraduneyti.is/frettir/frettatilkynningar/nr/2842>

<http://www.efnahagsraduneyti.is/frettir/frettatilkynningar/nr/3001> Recentemente, o Ministro dos Assuntos Económicos referiu-se, igualmente, ao anúncio em causa durante uma entrevista com *Viðskiptablaðið*, realizada em 2.12.2010, referência essa que pode ser encontrada na página 8: «[A declaração] será retirada no momento devido. Não pretendemos manter garantias ilimitadas para os depósitos indefinidamente. No entanto, quanto a saber quando a mesma será retirada, tal acontecerá aquando da entrada em vigor de um sistema de depósitos alternativo e eficaz e de um sistema financeiro que resolvam os seus problemas na totalidade» (a partir da tradução inglesa do Órgão de Fiscalização).

de 13 de setembro de 2010). A carta (que foi assinada pelo Primeiro Ministro da Islândia, pelo Ministro das Finanças, pelo Ministério dos Assuntos Económicos e pelo Governador do CBI) afirma que «Presentemente, mantemos o nosso compromisso de proteger os depositantes na totalidade. Contudo, assim que a estabilidade financeira esteja assegurada, planearemos o levantamento gradual desta garantia global»⁽³⁷⁾. Além disso, na secção do projeto de lei para a Lei Orçamental de 2011 relativa às garantias do Estado, é feita referência, numa nota de rodapé, à declaração do Governo da Islândia de que os depósitos em bancos islandeses beneficiam de uma garantia do Estado⁽³⁸⁾.

- (87) Uma afirmação recente do atual Ministro dos Assuntos Económicos e ex-Ministro das Finanças (2009-2011), Steingrímur Sigfússon, num debate no parlamento islandês sobre os custos incorridos pelo Governo no quadro da aquisição da caixa económica SpKef pelo Landsbankinn, ilustra em maior pormenor o que já foi referido. Segundo o ministro, não devemos esquecer, a este respeito, a declaração feita pelo Estado no outono de 2012, nos termos da qual todos os depósitos nas caixas económicas e bancos comerciais estariam seguros e protegidos. «Desde então, os trabalhos progrediram sempre nesta base (ou seja, na base da declaração) e é infelizmente verdade que os pagamentos devidos à SpKef constituirão uma das maiores faturas a pagar diretamente pelo Estado, a fim de garantir os depósitos de todos os habitantes de Suðurnes [...] e de todos os clientes da SpKef nos fiordes ocidentais, bem como na zona oeste e noroeste [...] Não penso que alguém tenha imaginado que os titulares de depósitos nessas regiões seriam tratados de forma diferente dos outros habitantes, pelo que o Estado não teve muita escolha na matéria»⁽³⁹⁾.
- (88) De acordo com o Governo islandês, a garantia adicional dos depósitos será levantada antes da supressão total dos controlos de capitais, que segundo as autoridades islandesas está atualmente prevista para o final de 2013.

3.4.3. Operações de emergência e transferência de operações do Spkef para o Landsbankinn

- (89) Em março de 2009, a posição financeira do Keflavik Savings Bank não atingiu o mínimo obrigatório. De acordo com as autoridades islandesas, tal deveu-se em parte às repercussões das perturbações financeiras supramencionadas e também ao impacto particularmente forte da crise financeira nas regiões onde o banco exercia a sua atividade.
- (90) Este banco tinha oferecido contas de poupança e concedido empréstimos a clientes de pequena dimensão e a pequenas e médias empresas. Tinha igualmente prestado serviços de gestão de ativos e de corretagem de títulos, para além dos serviços financeiros tradicionais tais como os serviços de pagamento, os serviços de cobrança, os serviços bancários para associações de habitação, os serviços bancários premium, os serviços bancários em linha e os serviços ATM. Estava sediado em Keflavik e geria dezasseis sucursais na região Suðurnes, nos fiordes ocidentais, em Hvammstangi e em Ólafsvik. O banco detinha uma quota de mercado de aproximadamente 3 % em relação ao total dos depósitos em instituições financeiras na Islândia.
- (91) Depois de o rácio CAD ter descido para um valor inferior ao mínimo exigido, a FME concedeu reiteradamente períodos de prorrogação ao banco para que o mesmo reorganizasse as suas finanças, em colaboração com os seus credores, e alinhasse a sua base de capital com o requisito mínimo de 16 %. O prazo final para aumentar a base de capital do Keflavik Savings Bank's expirou em 21 de abril de 2010. Por carta de 22 de abril de 2010, o Keflavik Savings Bank informou a FME de que parte dos credores da caixa económica tinham rejeitado propostas relativas à reorganização financeira e, atendendo à situação em que o banco se encontrava na altura, pediu-se à FME que assumisse as operações do banco.

⁽³⁷⁾ O parágrafo relevante encontra-se na secção 16 (página 6) da carta: http://www.efnahagsraduneyti.is/media/Acrobat/Letter_of_Intent_2nd_review_-_o.pdf

⁽³⁸⁾ http://hamar.stjr.is/Fjarlagavafur-Hluti-II/GreinargerdirogRaedur/Fjarlagafurvarp/2011/Seinni_hluti/Kafla_8.htm [Mbl 10.6.2012].

⁽³⁹⁾ Tradução não oficial, pelo Órgão de Fiscalização, de uma declaração publicada no Morgunblaðið (www.mbl.is) em 10 de junho de 2012.

- (92) No dia seguinte, o Ministro das Finanças criou uma nova instituição financeira, designada Spkef, que assumiu as operações do Keflavik Savings Bank, em conformidade com uma decisão tomada pela FME. Os depósitos, parte de outros passivos e a maior parte dos ativos da caixa económica foram transferidos para a nova instituição, que entrou imediatamente em funcionamento.
- (93) Inicialmente, de acordo com as autoridades islandesas, pretendeu-se restabelecer a viabilidade do Spkef injetando capital e tornando-o viável numa base autónoma. No entanto, em fevereiro de 2011, e na sequência de uma nova deterioração das condições económicas nas regiões onde o Spkef exercia a sua atividade, os gestores e o conselho de administração do Spkef estimaram que a diferença, em termos financeiros, entre os respetivos valores dos depósitos e dos ativos era de 11,2 mil milhões de ISK, o que significava que eram necessários 19,4 mil milhões de ISK para satisfazer os requisitos de rácio CAD impostos pela FME. De acordo com as autoridades islandesas, esta estimativa ficou muito aquém do que as apreciações anteriores tinham indicado, pelo que foram considerados outros meios menos dispendiosos a fim de resolver a situação.
- (94) Em 5 de março de 2011, o Landsbankinn e as autoridades islandesas chegaram a um acordo nos termos do qual as operações, os ativos e os passivos do Spkef seriam fundidos com os do Landsbankinn. De acordo com as autoridades islandesas, esta foi considerada a melhor solução para salvaguardar a estabilidade financeira e os interesses dos clientes, dos credores e do Estado islandês, uma vez que o rácio de adequação de fundos próprios do Landsbankinn se tinha tornado suficiente para assumir a administração do Spkef sem necessidade de uma contribuição estatal adicional. As autoridades islandesas sustentam que a compensação da posição negativa dos ativos (com os compromissos assumidos em matéria de depósitos) do Spkef era, de qualquer forma, necessária devido à garantia de depósitos. Assim, o acordo relativo à aquisição celebrado entre o Landsbankinn e o Estado islandês implicava um compromisso do Estado no sentido de compensar a posição negativa dos ativos do Spkef. O acordo em causa incluía um mecanismo especial para determinar esta diferença — e, por conseguinte, o âmbito da obrigação do Estado —, nos termos do qual, na ausência de um resultado mutuamente acordado no que se refere ao exercício de avaliação, o litígio seria submetido a um comité de arbitragem.
- (95) Uma vez que as partes no acordo não conseguiram chegar a um acordo sobre a diferença entre os ativos e os passivos transferidos, o comité de arbitragem supramencionado ficou incumbido desta missão. Em 8 de junho de 2012, o comité de arbitragem concluiu o seu trabalho, tendo decidido que a compensação devida ao Landsbankinn, na sequência da aquisição dos depósitos e dos ativos do Spkef, ascendia a 19,2 mil milhões de ISK ⁽⁴⁰⁾. De acordo com as autoridades islandesas, a liquidação seria efetuada sob a forma de obrigações do Tesouro.

3.4.4. *A recuperação e a aquisição do Sparisjodur Svarfdaela*

- (96) Quanto ao Sparisjodur Svarfdaela, os acontecimentos ocorridos até abril de 2011 que descrevem as suas dificuldades financeiras e a intervenção pelo Estado islandês foram definidos nas Decisões sobre Caixas Económicas supramencionadas. A subsequente aquisição pelo Landsbankinn foi descrita e aprovada pelo Órgão de Fiscalização na Decisão SpSv supramencionada.
- (97) O Governo islandês concedeu um auxílio estatal ao SpSv através da emissão de um empréstimo subordinado, em abril de 2011, assim como da liquidação de créditos detidos pelo CBI sobre o SpSv. Estes créditos foram convertidos em capital de garantia que foi transferido para o Icelandic State Financial Investments («ISFI»). Estas medidas de emergência foram consideradas temporariamente compatíveis com o Acordo EEE com base nas Decisões sobre Caixas Económicas, sob reserva de apresentação de um plano de reestruturação para o SpSv. Uma vez que o Landsbankinn adquiriu todos os ativos e operações do SpSv, no valor aproximado de 0,311 % dos ativos do Landsbankinn na mesma data, o Órgão de Fiscalização considera o plano de reestruturação do Landsbankinn como sendo o plano de reestruturação para a entidade resultante da fusão.

3.5. O plano de reestruturação

- (98) Em 31 de março de 2011, as autoridades islandesas apresentaram um plano de reestruturação para o Landsbankinn. O plano foi alterado, atualizado e apresentado novamente pelas autoridades islandesas em 23 de maio de 2012 (a seguir designado «plano de reestruturação»).

⁽⁴⁰⁾ Ver <http://www.fjarmalaraduneyti.is/frettatilkyningar/nr/15527>

- (99) O plano de reestruturação aborda as questões de fundo relativas à viabilidade, à repartição dos encargos e às limitações das distorções da concorrência. De acordo com o plano de reestruturação, o Íslandsbanki centrar-se-á na sua atividade principal e na reestruturação das carteiras de empréstimos às famílias e às empresas.
- (100) Tal como indicado anteriormente, o Órgão de Fiscalização considera que o período de reestruturação durará até 15 de dezembro de 2014.

3.5.1. Descrição do plano de reestruturação

- (101) As autoridades islandesas e o banco consideram que a reestruturação do Íslandsbanki assegurará o seu restabelecimento enquanto banco sólido, bem financiado e com rácios de fundos próprios adequados, a fim de poder continuar a assumir o seu papel de fornecedor de crédito à economia real. Com base nas informações do plano de reestruturação e nas respostas escritas às questões do Órgão de Fiscalização, tal será conseguido, em especial, através da/do:
- i) Desalavancagem do balanço, através da liquidação do banco antigo e da constituição de um novo banco;
 - ii) Estabelecimento e manutenção de uma posição forte no que se refere ao rácio de fundos próprios e de um balanço sólido;
 - iii) Alcançar uma rentabilidade satisfatória;
 - iv) Estabelecer e manter uma posição de liquidez sólida
 - v) Finalizar a reestruturação das carteiras de empréstimos às famílias e às empresas
 - vi) Melhorar a estratégia de financiamento;
 - vii) Melhoria da eficiência dos custos;
 - viii) Melhoria da gestão dos riscos.
- (102) Antes de descrever cada um desses pontos em mais pormenor, o ponto de vista do banco sobre a forma como as falhas que contribuíram para o colapso do Landsbanki estão a ser supridas no plano de reestruturação é descrito sucintamente abaixo. O banco alega que, apesar de o Landsbankinn ter sido constituído com base nas operações nacionais do Landsbanki, trata-se de um banco diferente.
- (103) As autoridades islandesas sustentam que as fragilidades que caracterizaram o Landsbanki antes do colapso do sistema bancário são debatidas de forma pormenorizada no relatório da Comissão Especial de Investigação, acima descrito. Além disso, o banco enfatiza que os fatores que levaram ao colapso foram, em particular, uma má gestão do risco, uma apetência excessiva para o risco, a relação anormalmente estreita entre proprietários e grandes mutuários, um grande crescimento durante um período demasiado curto, a falta de experiência em mercados globais, a aplicação de regras menos rigorosas em matéria de concessão de empréstimos, a falta de controlos e de verificações internas e uma estratégia e cultura empresariais deficientes. Sustenta igualmente que foram efetuadas alterações fundamentais ao modelo empresarial do banco, uma vez que o Landsbankinn entrou em funcionamento no outono de 2008 e que os fatores supramencionados serviram como um guia para a execução da nova governação e estratégia do banco.
- (104) Para além de uma longa lista de medidas destinadas a reorganizar os processos de trabalho internos e a substituir elementos principais do pessoal, as alterações mais relevantes parecem ser as seguintes: uma maior concentração nas operações nacionais, em particular na banca de retalho e na rede de sucursais, e em atividades bancárias que implicam um investimento muito reduzido, uma maior ênfase na reestruturação da carteira de empréstimos, a revisão da gestão do risco, a atribuição de um maior significado à responsabilidade empresarial e a observância de normas éticas elevadas.

(105) Enquanto o Íslandsbanki, à semelhança do seu predecessor, procura oferecer uma vasta gama de serviços financeiros no mercado islandês, a diferença entre a atividade bancária pré e pós-crise é mais visível para o Landsbankinn na forma (processos, procedimentos, documentação, regras e regulamentação) como o banco faz os seus negócios do que na gama de serviços e produtos que oferece na Islândia.

i) Desalavancagem do balanço, através da liquidação do banco antigo e da constituição de um novo banco;

(106) Conforme supramencionado, a maior parte dos ativos e passivos nacionais do Landsbanki foi transferida para o Landsbankinn durante o mês de outubro de 2008. Em consequência deste processo, a maior parte da dívida global permaneceu no património do Landsbanki, motivo pelo qual o Landsbankinn nunca esteve tão endividado como o Landsbanki. De acordo com o plano de reestruturação, isso significou que a questão da desalavancagem do balanço do banco foi essencialmente resolvida logo em outubro de 2008.

ii) Estabelecimento e manutenção de uma posição forte no que se refere ao rácio de fundos próprios e de um balanço sólido

(107) Em resultado das medidas de capitalização descritas acima, e da evolução desde a constituição do banco, especialmente da reavaliação de ativos (analisada pormenorizadamente abaixo), o Landsbankinn atingiu rácios CAD consideravelmente mais elevados do que os impostos pelos requisitos de fundos próprios da FME. O rácio CAD aumentou de 13,0 % no final de 2008 para 15,0 % no final de 2009, 19,5 % no final de 2010 e 21,4 % no final de 2011.

(108) De acordo com o plano de reestruturação, prevê-se que este rácio aumente ainda mais durante o período de reestruturação, atingindo [> 20] % no final de 2014. Assim, o Landsbankinn espera ficar consideravelmente acima dos requisitos de fundos próprios impostos pela FME durante o período de reestruturação e o período subsequente. [...].

(109) Durante este período, espera-se uma diminuição ligeira do balanço, de aproximadamente 1 135 mil milhões de ISK para [...] mil milhões de ISK. No ativo do balanço, a importância dos capitais próprios e dos instrumentos de capital próprio irá diminuir fortemente, provavelmente devido à venda prevista de empresas de exploração. De igual modo, espera-se que o montante de empréstimos concedidos a instituições financeiras diminua aproximadamente [...] % até 2014. Por outro lado, de acordo com o plano de reestruturação, os empréstimos concedidos a clientes registará um aumento de cerca de [...] % para aproximadamente [...] mil milhões de ISK.

(110) Relativamente ao passivo, a importância dos depósitos irá registar um aumento (dos atuais cerca de 444 mil milhões de ISK para [...] mil milhões de ISK), enquanto a percentagem de passivos e de obrigações cobertas por garantias devida às instituições financeiras e ao CBI registará uma diminuição.

iii) Alcançar uma rentabilidade satisfatória;

(111) De acordo com o plano de reestruturação, e conforme ilustrado abaixo no quadro 2, a rentabilidade dos capitais próprios do Landsbankinn tem sido boa desde 2009.

Quadro 2

ROE anterior

	(%)		
	2009	2010	2011
Rendimento dos capitais próprios (ROE) (*)	9,5	15,9	8,8

(*) Por «Rendimento dos capitais próprios/ROE» entende-se o ROE depois de impostos.

Além disso, o plano de reestruturação prevê a seguinte ROE para o restante período de reestruturação (Quadro 3).

Quadro 3

ROE prevista

	(%)		
	2012	2013	2014
Rendimento dos capitais próprios (ROE):	[5-15]	[5-15]	[5-15]

(112) Esta previsão é o resultado de um planeamento financeiro mais detalhado apresentado no plano de reestruturação:

- Os proveitos operacionais registrarão um aumento de cerca de 30 mil milhões de ISK para [...] mil milhões de ISK, enquanto os lucros permanecerão relativamente estáveis, oscilando em torno dos [...] mil milhões de ISK por ano;
- O resultado líquido de juros oscilará entre [...] e [...] mil milhões de ISK;
- Prevê-se um aumento do rendimento de honorários e comissões de cerca de [...] %, de aproximadamente 4 mil milhões de ISK para [...] mil milhões de ISK;
- O rácio custo/rendimento deverá cair de 75 % em 2012 para [...] % em 2014.
- Prevê-se uma diminuição do número de funcionários de cerca de [...], de 1158 para [...] em 2016;
- Prevê-se uma diminuição do rácio custos/receitas de 57,2 % em 2011 para [...] % em 2014.

(113) De acordo com as autoridades islandesas, o bom desempenho do Landsbankinn desde a sua constituição deve-se, em certa medida, ao facto de os ativos na carteira de empréstimos que foi comprada pelo banco ao Landsbanki terem sido significativamente reavaliados desde então. Embora estes ganhos de reavaliação sejam, até certa medida, compensados pela obrigação subordinada o «desconto» tem sido, e continuará a ser, uma parte importante das receitas do banco enquanto a carteira de empréstimos estiver a ser reestruturada.

(114) Em apoio desta ideia, as autoridades islandesas apresentaram um cálculo (quadro 4) que indica quais teriam sido os resultados anuais sem o desconto e outros «itens irregulares».

Quadro 4

Lucros líquidos dos «itens irregulares»

	7.10.2008 - -31.12.2008	2009	2010	2011	Orça- mento 2012	Orça- mento 2013	Orça- mento 2014	Orça- mento 2015
Lucro do ano	- 6 936	14 332	27 231	16 957	[...]	[...]	[...]	[...]
<i>Ajustes à rendibilidade:</i>								
Reavaliação dos ativos transferidos		- 23 772	- 49 702	- 58 489	[...]	[...]	[...]	[...]

	7.10.2008 - -31.12.2008	2009	2010	2011	Orça- mento 2012	Orça- mento 2013	Orça- mento 2014	Orça- mento 2015
Alterações no justo valor da obrigação contingente		10 241	16 269	34 316				
Veredictos cambiais		0	18 158	40 726				
Ações e obrigações		- 7 983	- 7 318	- 18 017				
Ganhos/perdas cambiais		3 000	- 14 623	759				
Operações descontinuidas		- 693	- 2 769	- 6 255				
Custo de financiamento de posições em títulos de capital		2 804	1 019	1 223				
Rendibilidade ajustada		- 2 072	- 11 735	11 221	[...]	[...]	[...]	[...]
RCP ajustada		- 1,4 %	- 6,9 %	5,8 %	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%

(115) Segundo estes dados, a partir de 2010 o banco teria obtido lucros, e obteria igualmente lucros durante o restante período de reestruturação, mesmo sem o desconto ⁽⁴¹⁾.

iv) Estabelecer e manter uma posição de liquidez sólida

(116) No que diz respeito à liquidez, a FME requer que os ativos em numerário ou equivalentes correspondam a 5 % dos depósitos à ordem e que os bancos sejam capazes de suportar uma retirada instantânea de 20 % dos depósitos. Além disso, o BCI define regras relativas à liquidez das instituições de crédito ⁽⁴²⁾, de acordo com as quais os ativos e passivos líquidos das instituições de crédito são classificados por tipo e prazo de vencimento, sendo-lhes atribuída uma ponderação em função do risco. As instituições de crédito devem ter ativos líquidos que excedam os passivos dos três meses seguintes. As regras também implicam um teste de esforço, em que um desconto é aplicado a vários elementos dos fundos próprios, mas partindo da premissa, por um lado, de que todas as obrigações devem ser pagas no momento do vencimento e, por outro, que uma parte das demais obrigações, como os depósitos, deverá ser paga com um pré-aviso curto ou mesmo sem pré-aviso. De acordo com as autoridades islandesas, o Landsbankinn cumpre as regras supramencionadas. De facto, de acordo com o plano de reestruturação, o Landsbankinn detém atualmente 42,5 % de ativos líquidos para cobrir o total dos depósitos.

(117) Além disso, de acordo com o Governo islandês, o Landsbankinn alterou recentemente a sua política de liquidez a fim de monitorizar e garantir a conformidade com os requisitos de Basileia III. Atualmente, o seu rácio de cobertura de liquidez (LCR) é de [...] %.

(118) O impacto na posição de liquidez do banco em caso de esforço, tal como em caso de eliminação imediata dos controlos de capital, encontra-se descrito a seguir.

⁽⁴¹⁾ O relatório do ISFI de 2011 (sobre as operações do banco em 2010) chega a uma conclusão semelhante; de acordo com este relatório, a «rendibilidade principal» do Landsbankinn é ainda maior. Ver http://www.banki.is/files/SkyrslaBR_2011_net_74617143.pdf

⁽⁴²⁾ Ver as regras do BCI em matéria de rácios de liquidez, que figuram na publicação n.º 317, de 25 de abril de 2006, disponível em <http://www.sedla-banki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=4713>

v) Finalizar a reestruturação das carteiras de empréstimos às famílias e às empresas

- (119) Antes da crise financeira em 2008, tanto os clientes privados como os clientes comerciais do banco assumiram um elevado nível de dívida. Quando a economia e, em particular, os preços dos bens imobiliários caíram no início da crise, os clientes com súbita alavancagem excessiva deixaram de poder cumprir o serviço da dívida, ficando com capital negativo. Para além da ameaça geral ao bem-estar económico da Islândia, a súbita deterioração da carteira de empréstimos do banco tornou-se um risco grave para a sua viabilidade futura. Por este motivo, a reestruturação das carteiras de empréstimos privados e comerciais (desalavancagem), tal como refletida no plano de reestruturação, tornou-se uma prioridade para o Landsbankinn.
- (120) De acordo com as autoridades islandesas, o Landsbankinn desenvolveu programas específicos de redução da dívida e cooperou com o Estado e com outros bancos em operações gerais de redução da dívida (por exemplo, o ajuste das hipotecas a 110 %) ⁽⁴³⁾.
- (121) Em 30 de março de 2012, a reestruturação financeira de mais de 75 % das empresas seriamente endividadas com obrigações para com o banco superiores a 100 milhões de ISK e mais de 75 % da dívida total tinha sido reestruturada. O plano de reestruturação pressupõe um aumento deste número para 92 % até ao final de 2012. Além disso, os empréstimos já reestruturados são, em grande medida, produtivos. Por exemplo, só 2,6 % do valor total do empréstimo de empresas já reestruturadas está vencido há mais de 30 dias.

vi) Melhorar a estratégia de financiamento;

- (122) De acordo com as autoridades islandesas, o perfil de financiamento do Landsbankinn é suficientemente bem diversificado, e não se espera que seja necessário um grande refinanciamento a curto ou médio prazo. A atual composição do financiamento é aproximadamente a seguinte: 10 % em depósitos de instituições financeiras, 40 % em depósitos de clientes (dos quais 80 % são depósitos à ordem e 20 % são depósitos a prazo até 5 anos), 30 % em empréstimos garantidos que se vencem em 2014-2018 e 20 % em capitais próprios.
- (123) Tal como supramencionado, os depósitos são a fonte de financiamento mais importante do Landsbankinn. De acordo com o plano de reestruturação, a importância dos depósitos irá mesmo aumentar durante o período de reestruturação. Simultaneamente, o Landsbankinn pretende aumentar a percentagem de depósitos a prazo por forma a torná-los mais «rígidos».
- (124) Os empréstimos garantidos continuarão a representar uma fonte de financiamento importante. Estes empréstimos constituem igualmente a opção mais provável de refinanciamento quando os atuais empréstimos garantidos se vencem, ao passo que a emissão de obrigações não garantidas não é uma opção provável de financiamento para o Landsbankinn a curto ou médio prazo. No futuro, o banco pretende financiar ativos a longo prazo, tais como hipotecas com obrigações garantidas, o que pode representar até 5 % do financiamento total do banco no futuro. No entanto, não se considera que tal se venha a materializar no período abrangido pelo plano de reestruturação apresentado ao Órgão de Fiscalização.

vii) Melhoria da eficiência dos custos;

- (125) De acordo com o plano de reestruturação, o Landsbankinn continua a centrar-se em operações eficientes e simplificadas a fim de contrariar o aumento do custo das infraestruturas decorrente do aperto dos controlos regulamentares e do aumento da tributação e das despesas associadas ao trabalho de reestruturação.
- (126) O plano de reestruturação pressupõe uma diminuição dos custos gerais de exploração de [...] % (tendo em conta a inflação), sobretudo em resultado da capacidade de ser capaz de fundir o Spkef e outras filiais com o banco. De acordo com o Landsbankinn, esta fusão proporciona uma oportunidade para reduzir os custos, em particular através da redução do pessoal ([...] % de funcionários a tempo inteiro durante os próximos 3 anos). Além disso, o banco sustenta que foi lançado um grande projeto que visa simplificar a cadeia de serviços do Landsbankinn. Por último, o banco comprometeu-se a encerrar [...] sucursais durante o período de reestruturação. Tal como indicado anteriormente, estas medidas, assim como a redução do pessoal, deverão conduzir a uma queda do rácio custo/rendimento de 57,2 % em 2011 para [...] % em 2014.

⁽⁴³⁾ Os principais bancos islandeses concordaram em oferecer a todos os clientes com excesso de alavancagem um ajuste da hipoteca em 110 %, isto é, que o capital em dívida das hipotecas fosse definido como 110 % do valor registado da propriedade.

viii) Melhoria da gestão dos riscos.

- (127) O Landsbankinn informou o Órgão de Fiscalização de que uma das suas prioridades é melhorar as suas práticas em matéria de gestão dos riscos. Neste contexto, o Landsbankinn criou uma divisão de gestão de riscos. A divisão é responsável por toda a gestão tradicional dos riscos e pela medição e apreciação do risco do mercado, do risco de liquidez, do risco de exploração e do risco de crédito. De acordo com o Landsbankinn, a gestão dos riscos tem sido significativamente melhorada através da nova estrutura operacional do banco. A divisão tem 44 funcionários.

3.5.2. Capacidade para assegurar a viabilidade no cenário de base e em cenário de tensão

- (128) No plano de reestruturação, as autoridades islandesas apresentaram um cenário de base e 3 cenários de tensão para o Landsbankinn, com o objetivo de demonstrar a capacidade de o Landsbankinn alcançar a viabilidade a longo prazo, e a sua resistência a evoluções macroeconómicas desfavoráveis.

3.5.2.1. Cenário de base

- (129) O plano de reestruturação, conforme descrito acima, constitui o cenário de base. De acordo com as autoridades islandesas, os indicadores macroeconómicos subjacentes são semelhantes aos da previsão de base do BCI para os próximos anos, e encontram-se refletidos abaixo no quadro 5:

Quadro 5

Previsão macroeconómica, cenário de base

Indicador-chave	Previsão			
	2011	2012	2013	2014
PIB	3,2 %	1,7 %	2,3 %	3,9 %
Consumo privado	3,4 %	1,5 %	3,4 %	3,2 %
Consumo público	-0,2 %	1,3 %	1,5 %	1,0 %
Investimento total	6,6 %	23,9 %	6,4 %	13,4 %
Exportações	2,7 %	2,0 %	2,0 %	2,5 %
Importações	4,1 %	3,4 %	4,9 %	3,1 %
Hiato do produto	-2,7 %	-1,6 %	-0,8 %	1,1 %
Taxa de juros de curto prazo	4,5 %	4,9 %	6,4 %	6,9 %
Desemprego	7,4 %	6,2 %	5,0 %	4,0 %
Taxa de câmbio ISK/EUR	162,6	163,5	163,5	163,5
Inflação	4,0 %	4,6 %	3,0 %	2,6 %

3.5.2.2. Os cenários de tensão

- (130) O plano de reestruturação inclui 3 cenários de tensão — recessão moderada, depressão económica internacional e depreciação da coroa islandesa, incluindo a metodologia utilizada para construir estes cenários e o impacto na posição financeira do banco. Os cenários são concebidos tendo em conta as mudanças pouco prováveis mas profundas do ambiente económico em que o banco opera. Por exemplo, o cenário de depressão económica internacional baseia-se num possível desmantelamento da zona euro e nos efeitos daí resultantes sobre a economia europeia. As variáveis macroeconómicas daí resultantes para este cenário seriam as seguintes:

Quadro 6

Macroindicadores no cenário de depressão económica internacional

Cenário 3 – Depressão Internacional						
Indicador-chave	2012		2013		2014	
PIB	-3,5 %	-5,2 %	-3,6 %	-5,9 %	-0,8 %	-4,7 %
Consumo privado	-5,6 %	-7,1 %	-3,9 %	-7,3 %	3,6 %	0,4 %
Consumo público	1,3 %	0,0 %	1,5 %	0,0 %	1,0 %	0,0 %
Investimento total	-15,7 %	-39,6 %	-1,4 %	-7,8 %	0,6 %	12,8 %
Exportações	-5,8 %	-7,8 %	-4,0 %	-6,0 %	2,8 %	0,3 %
Importações	-16,3 %	-19,7 %	0,4 %	-4,5 %	13,7 %	10,6 %
Hiato do produto	-4,0 %	-2,5 %	-9,7 %	-9,0 %	-12,8 %	-13,9 %
Taxa de juros de curto prazo	4,8 %	-0,1 %	4,0 %	-2,4 %	2,3 %	-4,6 %
Desemprego	6,9 %	0,7 %	7,3 %	2,3 %	7,7 %	3,7 %
Taxa de câmbio ISK/EUR	196,2	32,7	196,2	32,7	196,2	32,7
Inflação	6,7 %	2,1 %	3,8 %	0,8 %	1,3 %	-1,3 %

(*) Os números a cinzento mostram a diferença em relação à previsão de base

- (131) No exercício do teste de esforço apresentado pelo Landsbankinn são utilizados diferentes métodos para traduzir estes 3 cenários numa medição do impacto sobre as demonstrações financeiras do banco, os créditos de cobrança duvidosa e o capital em termos de fundos próprios. A título de exemplo, o quadro 3 *infra* demonstra de que forma a taxa de perda em caso de incumprimento (LGD Loss Given Default) está relacionada com o desempenho do PIB.

Gráfico 3

Correlação PIB-LDG

[Gráfico sobre a correlação entre a taxa de perda em caso de incumprimento e o PIB]

Os valores não são divulgados por motivos de segredo profissional]

- (132) A principal conclusão dos testes de esforço é que a capitalização do Landsbankinn é de tal ordem que fica acima dos requisitos CAD mínimos, tanto internos como externos, em todos os cenários, e, de acordo com o plano de reestruturação, apresenta, de facto, um excedente de capital de [...] %.
- (133) Além disso, o plano de reestruturação do Landsbankinn inclui um teste quase de esforço do rácio de liquidez do banco. Neste caso, o banco pressupõe que todos os depósitos detidos por instituições financeiras seriam retirados imediatamente, na sequência, por exemplo, da eliminação dos controlos de capital. De acordo com as informações apresentadas pelas autoridades islandesas, mesmo nesse caso a posição de liquidez do Landsbankinn manter-se-ia forte, em particular porque o mesmo poderia liquidar ativos adicionais de forma relativamente rápida e sem que tal tivesse um efeito demasiado prejudicial sobre o balanço, como, por exemplo, a sua carteira de empréstimos hipotecários expressa em euros (através de operações de concessão de empréstimos com o CBI). O gráfico 4 *infra* ilustra este cenário:

Gráfico 4

Posição de liquidez de base após as retiradas de todos os depósitos institucionais e várias retiradas pelos clientes

[Gráfico sobre a posição de liquidez do Landsbankinn]

Os valores não são divulgados por motivos de segredo profissional]

- (134) De acordo com este cálculo, o banco poderia suportar uma retirada adicional de [...] % dos depósitos dos clientes sem ter de começar a liquidar ativos. O resultado indica que o banco está bem posicionado para enfrentar perturbações de liquidez inesperadas.

4. MOTIVOS PARA DAR INÍCIO AO PROCEDIMENTO FORMAL DE INVESTIGAÇÃO, A TRANSAÇÃO SPKEF E AS MEDIDAS APROVADAS TEMPORARIAMENTE NAS DECISÕES SOBRE CAIXAS ECONÓMICAS

- (135) Na decisão de início do procedimento, o Órgão de Fiscalização concluiu, a título preliminar, que as medidas aplicadas pelo Estado islandês para capitalizar o Landsbankinn implicam um auxílio estatal nos termos do artigo 61.º do Acordo EEE. Além disso, não pôde excluir a presença de auxílio estatal na garantia de depósitos ilimitada. A decisão de início do procedimento não abrangia as medidas de auxílio relacionadas com a aquisição do SpSy, que foram temporariamente aprovadas pelo Órgão de Fiscalização nas Decisões sobre Caixas Económicas. O Órgão de Fiscalização emitirá na presente decisão um parecer final sobre estas medidas, que continuam a ser importantes para a apreciação em apreço. Por último, as medidas relacionadas com a transferência das operações do Spkef para o Landsbankinn não foram abrangidas pela decisão de início do procedimento, pelo que o Órgão de Fiscalização também irá apreciá-las abaixo.
- (136) No que respeita à compatibilidade das medidas analisadas na decisão de início, o Órgão de Fiscalização considerou que só poderia emitir um parecer final com base num plano de reestruturação, que não tinha sido apresentado quando o Órgão de Fiscalização deu início ao procedimento formal de investigação, em 15 de dezembro de 2010. O Órgão de Fiscalização manifestou dúvidas quanto à compatibilidade do auxílio devido, em particular, à ausência de um plano de reestruturação durante mais de dois anos após a constituição do Landsbankinn e um ano após se ter chegado a acordo com os credores do Landsbanki.

4.1. Observações das partes interessadas

- (137) O Órgão de Fiscalização recebeu uma declaração em nome dos credores do antigo banco, em que estes últimos sublinharam que deveriam ser consideradas partes interessadas, tendo indicado que se reservavam a possibilidade de apresentar observações adicionais numa fase posterior.

4.2. Observações das autoridades islandesas

- (138) As autoridades islandesas concordam que as medidas tomadas no quadro da constituição do NBI, atualmente designado Landsbankinn, constituem um auxílio estatal. Todavia, na sua opinião, as medidas são compatíveis com o funcionamento do Acordo EEE nos termos do seu artigo 61.º, n.º 3, alínea b), na medida em que são necessárias, proporcionadas e adequadas para sanar uma perturbação grave na economia islandesa. Na perspetiva das autoridades islandesas, as medidas adotadas estão, em todos os aspetos, de acordo com os princípios enunciados nas orientações relativas aos auxílios estatais do Órgão de Fiscalização, e as autoridades islandesas sustentam que o auxílio é necessário e limitado ao valor mínimo necessário.
- (139) Além disso, as autoridades islandesas enfatizam que os antigos acionistas do Landsbanki perderam todas as suas ações e não foram indemnizados pelo Estado, e que o auxílio está bem concebido para minimizar efeitos secundários nefastos nos concorrentes.
- (140) Quanto à transferência das operações do Spkef para o Landsbankinn, as autoridades islandesas reconhecem que a obrigação do Estado de compensar a insuficiência do ativo transferido (comparada com o montante do passivo transferido) constitui um auxílio estatal nos termos do artigo 61.º, n.º 1 do Acordo EEE, mesmo apesar de serem da opinião de que a natureza do acordo impede o Landsbankinn de receber uma vantagem financeira direta. No entanto, reconhecem que a medida poderia reforçar a posição do Landsbankinn, uma vez que alarga a sua clientela e poderá proporcionar oportunidades para simplificar as operações.

- (141) Em todo o caso, as autoridades islandesas sustentam que o auxílio é compatível com o artigo 61.º, n.º 3, alínea b) do acordo. Uma vez que a contribuição do Estado é limitada precisamente à diferença entre o ativo e o passivo, e que a diferença é determinada por um comité independente, as autoridades islandesas sustentam que o auxílio é limitado ao mínimo necessário. As autoridades islandesas sustentam que o auxílio também foi proporcional, uma vez que o Landsbankinn foi o único banco que pôde assumir a responsabilidade pelas operações do Spkef na altura, e que as alternativas, tais como uma fusão forçada pela FME, teriam sido mais perturbadoras e, eventualmente, mais dispendiosas para o Estado.
- (142) As autoridades islandesas não consideram que a garantia dos depósitos implique a existência de qualquer auxílio estatal.

4.3. Compromissos assumidos pelas autoridades islandesas

- (143) As autoridades islandesas apresentaram uma série de compromissos, a maioria dos quais relacionada com as distorções de concorrência causadas pelo auxílio em apreciação, que se encontram definidos no anexo.

II. APRECIÇÃO

1. A presença de auxílios estatais

- (144) O artigo 61.º, n.º 1, do Acordo EEE estabelece que:

«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.»

- (145) O Órgão de Fiscalização apreciará as seguintes medidas ⁽⁴⁴⁾:

- O capital de exploração inicial disponibilizado pelo Estado islandês ao novo banco;
- A capitalização (inicial) do novo banco integralmente assegurada pelo Estado; e a retenção de uma participação maioritária pelo Estado.

As medidas acima referidas são coletivamente designadas «medidas de capitalização». Além disso, o Órgão de Fiscalização apreciará:

- A garantia do Governo islandês relativa aos depósitos nacionais em todos os bancos islandeses e
- A transferência de operações do Spkef para o Landsbankinn («a transação Spkef»).

- (146) O Órgão de Fiscalização relembra igualmente que as medidas de salvamento aprovadas temporariamente para o SpSv, que será agora fundido com o Landsbankinn, constituem um auxílio estatal, cuja compatibilidade final depende do plano de reestruturação para a entidade resultante da fusão.

1.1. Presença de recursos estatais

- (147) De acordo com o que o Órgão de Fiscalização concluiu na decisão de início, a título preliminar, é evidente que as medidas de capitalização são financiadas através de recursos estatais concedidos pelo Tesouro islandês. No que respeita à transação Spkef, o Estado assumiu o risco de os ativos do Spkef poderem ser insuficientes para cobrir os passivos (depósitos) do banco Spkef transferidos. Essencialmente, garantiu compensar as insuficiências inerentes a uma (potencial) transferência de recursos estatais. Tal como supramencionado, o comité de arbitragem decidiu recentemente que o Estado teria de pagar ao Landsbankinn 19,2 mil milhões de ISK. Por conseguinte, é evidente que esta medida implica uma transferência de recursos estatais.

⁽⁴⁴⁾ Descritas em pormenor no Capítulo 3 da presente decisão.

- (148) Relativamente à garantia dos depósitos, o Órgão de Fiscalização sublinha desde o início que a sua apreciação se circunscreve à garantia de depósitos adicional acima descrita, que consistiu essencialmente nas declarações feitas pelo Governo islandês no sentido de que garantiria na íntegra os depósitos domésticos nos bancos comerciais e nas caixas económicas, bem como nas suas sucursais na Islândia.
- (149) Esta apreciação não prejudica o parecer do Órgão de Fiscalização no que respeita à compatibilidade da Lei n.º 98/1998 e das intervenções do Governo islandês e do TIF durante a crise financeira com a legislação do EEE, nomeadamente com a Diretiva 94/19/CE. No que se refere à implementação das Diretivas 97/9/CE e 94/19/CE, o Órgão de Fiscalização considera que enquanto estas medidas constituírem auxílios estatais, a utilização dos recursos estatais para cumprir com obrigações decorrentes da legislação do EEE não causaria, regra geral, preocupações nos termos do artigo 61.º do Acordo EEE. Portanto, a presente decisão não abrange as medidas supramencionadas.
- (150) O Órgão de Fiscalização afirmou na decisão de abertura do procedimento que aprofundaria a investigação, averiguando se as declarações do Estado islandês acima descritas tinham sido suficientemente precisas, concretas, incondicionais e juridicamente vinculativas de modo a envolver uma afetação dos recursos estatais ⁽⁴⁵⁾. Ao apreciar se estes critérios são cumpridos, o Órgão de Fiscalização salienta que as declarações implicavam uma afetação irrevogável de recursos públicos demonstrada pelo facto de o Estado islandês se ter esforçado ao máximo para proteger os seus depositantes: Não só alterou a prioridade dos titulares de depósitos em patrimónios em liquidação (que não implicariam a utilização de recursos estatais), mas também esclareceu que não permitiria que os depositantes sofressem perdas. A garantia global do Governo no que respeita a todos os depósitos em bancos comerciais e caixas económicas nacionais é ainda mais distinta de qualquer sistema de garantia de depósitos baseado nas leis do EEE devido ao facto de a sua proteção ser ilimitada relativamente ao montante e ao facto de não ser proporcionada nenhuma contribuição financeira pelos bancos que usufruem da medida.
- (151) A interpretação dada pelo Governo da Islândia à sua declaração é demonstrada pelas intervenções estatais no setor financeiro que se verificaram desde outubro de 2008, motivadas pela intenção de honrar esta declaração. As intervenções supramencionadas incluíram medidas destinadas a cobrir os depósitos das instituições financeiras, tais como a criação de três bancos comerciais, a transferência dos depósitos do SPRON para o Arion Bank, a transferência dos depósitos do Straumur para o Íslandsbanki, a tomada pelo BCI dos depósitos de cinco caixas económicas no Sparisjódabanki Íslands, a transferência dos depósitos do Byr Savings Bank para o Byr hf, a transferência dos depósitos da caixa económica Keflavík para o SpKef e a responsabilidade pelos depósitos no SpKef assumida pelo Estado após a fusão forçada com o Landsbankinn.
- (152) De facto, as autoridades islandesas alegaram em vários processos de auxílios estatais atualmente objeto de investigação por parte do Órgão de Fiscalização, alguns dos quais foram referidos acima, que a medida respetiva escolhida representou a opção financeiramente menos onerosa para o Estado islandês, com vista a cumprir o seu compromisso de proteger os depositantes na íntegra.
- (153) Tendo em conta o acima exposto, o Órgão de Fiscalização considera que vigoram medidas juridicamente vinculativas, precisas, incondicionais e concretas. Deste modo, o Órgão de Fiscalização conclui que as declarações do Estado islandês, segundo as quais os depósitos estão garantidos na íntegra, pressupõem uma afetação dos recursos estatais na aceção do artigo 61.º do Acordo EEE.

1.2. Medidas que favorecem certas empresas ou certas produções

1.2.1. Vantagem

- (154) Em primeiro lugar, as medidas de auxílio deverão conferir vantagens aos novos bancos, eximindo-os de encargos que seriam normalmente suportados pelos seus orçamentos. De acordo com as conclusões preliminares enunciadas na decisão de abertura do procedimento, o Órgão de Fiscalização continua a ser da opinião de que todas as medidas de capitalização conferem uma vantagem ao novo banco, uma vez que este capital não teria sido disponibilizado ao banco sem a intervenção do Estado.

⁽⁴⁵⁾ Consultar, a este respeito, o acórdão do Tribunal Geral nos processos apensos T-425/04, T-444/04, T-450/04 e T-456/04, França e outros/Comissão, acórdão de 21.5.2010, Col. 2010, p. II-02099, n.º 283 (em recurso) bem como o Parecer emitido por AG Mengozzi no âmbito do recurso, isto é, no Processo C-399/10, Bouygues, n.º 47, que considera estas condições demasiado restritivas para a qualificação de auxílio estatal.

- (155) Ao determinar se um investimento numa empresa através, por exemplo, de uma injeção de capital, constitui uma vantagem, o Órgão de Fiscalização aplica o princípio do investidor numa economia de mercado, e aprecia se um investidor privado de dimensão comparável ao organismo público a operar em condições normais de mercado teria feito tal investimento ⁽⁴⁶⁾. Desde o início da crise financeira, a abordagem seguida tanto pela Comissão Europeia (em inúmeros casos desde o início da crise financeira ⁽⁴⁷⁾) como pelo Órgão de Fiscalização ⁽⁴⁸⁾ tem sido a de que as recapitalizações públicas dos bancos equivalem a auxílios estatais devido à turbulência e à incerteza que caracterizam os mercados financeiros desde o outono de 2008. Esta apreciação geral é particularmente aplicável aos mercados financeiros da Islândia em 2008 e 2009, quando todo o sistema entrou em colapso. Assim, o Órgão de Fiscalização considera que as medidas de capitalização conferem uma vantagem ao Landsbankinn, não obstante a eventual transferência de uma participação social minoritária para os credores (maioritariamente do setor privado). A participação do setor privado na capitalização do Íslandsbanki consistiu exclusivamente em credores do antigo banco que apenas visavam minimizar as suas perdas ⁽⁴⁹⁾. Além disso, dado o mecanismo da obrigação subordinada descrito acima, não se pode considerar que as condições de investimento dos credores foram iguais às do Estado.
- (156) No que diz respeito à transação Spkef, o Órgão de Fiscalização observa que a transação visava proporcionar ao Landsbankinn uma compensação equivalente unicamente à diferença entre os ativos e os passivos transferidos. Além disso, o mecanismo para determinar esta diferença, com um comité de arbitragem independente como árbitro final, assegurou um nível elevado de objetividade neste processo. Contudo, dado o risco global inerente de que os ativos do Spkef fossem inferiores aos depósitos transferidos, a obrigação de compensar qualquer insuficiência potencial foi assumida pelo Estado. Daqui decorre que o Landsbankinn foi capaz de adquirir *goodwill* e quotas de mercado suplementares sem assumir quaisquer riscos. O Órgão de Fiscalização conclui que este facto constitui uma vantagem.
- (157) Por último, o Órgão de Fiscalização também considera necessário apreciar se uma garantia adicional dos depósitos constitui uma vantagem para o Landsbankinn e os bancos islandeses em geral. Neste âmbito, o Órgão de Fiscalização salienta que, quando as autoridades islandesas emitiram pela primeira vez a declaração de que os depósitos seriam garantidos, a forma como esta garantia funcionaria na prática não era inteiramente clara, em especial no que se refere aos efeitos que uma intervenção desse teor teria num banco em dificuldades. Atualmente, tudo indica que um banco nessas condições poderia declarar insolvência, mas o Estado islandês asseguraria — por exemplo, através da transferência dos depósitos para outro banco e da compensação de insuficiências em matéria de ativos — o pagamento integral dos depósitos e garantiria que os depositantes nunca perderiam o acesso ao montante total dos seus depósitos.
- (158) O Órgão de Fiscalização considera que a forma exata que a intervenção do Estado assumiria para assegurar a garantia ilimitada sobre os depósitos domésticos é uma questão secundária. O importante é que este tenha assumido a obrigação de intervir caso um banco não consiga pagar os depósitos, num montante ilimitado.
- (159) O Órgão de Fiscalização considera que esta garantia ilimitada favoreceu o Landsbankinn. Em primeiro lugar, confere uma vantagem competitiva valiosa — uma garantia ilimitada do Estado e, em consequência, um dispositivo de segurança significativo — em relação a opções e serviços de investimento alternativos. Isto é ilustrado,

⁽⁴⁶⁾ Ver, por exemplo, o Processo T-228/99 *WestLB*, Coletânea 2003, p. 435.

⁽⁴⁷⁾ Ver, por exemplo, a decisão da Comissão de 10 de outubro de 2008 no processo NN 51/2008 Regime de garantia bancária na Dinamarca, ponto 32, e a decisão da Comissão de 21.10.2008 no processo C 10/2008 IKB, ponto 74.

⁽⁴⁸⁾ Ver a decisão do Órgão de Fiscalização, 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 na Noruega (205/09/COL), disponível em <http://www.eftasurv.int/?1=1&showLinkID=16694&1=1>

⁽⁴⁹⁾ Ver, neste contexto, uma fundamentação semelhante adotada pela Comissão a respeito dos investimentos realizados pelos fornecedores de empresas em dificuldades na sua Decisão C 4/10 (ex NN 64/09) da Comissão — Auxílio a favor de Trèves (França).

por exemplo, por um relatório recente do Ministro dos Assuntos Económicos que afirma que: «Atualmente, as instituições financeiras da Islândia operam num ambiente protegido com controlos de capitais e uma garantia de depósitos global, e que nessas condições os depósitos bancários são praticamente a única opção segura para os aforradores islandeses» ⁽⁵⁰⁾.

- (160) Em segundo lugar, parece evidente que, na ausência da garantia, o Landsbankinn teria sido mais facilmente objeto de uma corrida aos depósitos, como aconteceu com o seu predecessor ⁽⁵¹⁾. Por conseguinte, o banco teria provavelmente de pagar taxas de juro mais elevadas (para compensar o risco) a fim de atrair, ou simplesmente reter, a mesma quantidade de depósitos. Deste modo, o Órgão de Fiscalização conclui que a garantia dos depósitos constituiu uma vantagem para o banco.

1.2.2. Seletividade

- (161) Em segundo lugar, a medida de auxílio deve ser seletiva no sentido em que favorece «certas empresas ou certas produções». As medidas de capitalização e a transação Spkef são seletivas, na medida em que beneficiam apenas o Landsbankinn.
- (162) Além disso, uma vez que o apoio estatal pode ser seletivo mesmo em situações em que um ou mais setores da economia beneficiam e outros não, o Órgão de Fiscalização também considera seletiva a garantia de depósitos pelo Estado de que beneficia o setor bancário islandês no seu conjunto. Esta conclusão decorre igualmente das considerações definidas acima, nos termos das quais os bancos são favorecidos em detrimento de outras instituições que oferecem possibilidades de poupar e investir dinheiro.

1.3. Distorção da concorrência e efeitos sobre o comércio entre as Partes Contratantes

- (163) As medidas fortalecem a posição do Landsbankinn face aos seus concorrentes (ou potenciais concorrentes) na Islândia e em outros Estados do EEE. O Landsbankinn é uma instituição que exerce atividades, tal como descrito acima, em mercados financeiros abertos à concorrência internacional no EEE. Embora os mercados financeiros islandeses estejam atualmente bastante isolados, nomeadamente devido aos controlos de capitais, subsistem trocas comerciais transfronteiras (e potencial para tais trocas), pelo que é provável que as trocas se intensifiquem logo que os controlos de capitais sejam suprimidos. Portanto, deverá considerar-se que todas as medidas em apreciação distorcem a concorrência e afetam o comércio entre as Partes Contratantes no Acordo EEE ⁽⁵²⁾.

1.4. Conclusão

- (164) Por conseguinte, o Órgão de Fiscalização concluiu que as medidas empreendidas pelo Estado islandês a fim de capitalizar o novo banco, a garantia de depósitos e a transação Spkef envolvem um auxílio estatal, na aceção do artigo 61.º, n.º 1 do Acordo EEE. O Órgão de Fiscalização recorda que chegou à mesma conclusão no que se refere às medidas de capitalização concedidas ao SpSv nas Decisões sobre Caixas Económicas.

2. REQUISITOS PROCESSUAIS

- (165) Nos termos do artigo 1.º, n.º 3, da Parte I do Protocolo n.º 3: «Para que possa apresentar as suas observações, deve o Órgão de Fiscalização da EFTA ser informado atempadamente dos projetos relativos à instituição ou alteração de quaisquer auxílios [...]. O Estado em causa não pode pôr em execução as medidas projetadas antes de tal procedimento ter sido objeto de uma decisão final».

⁽⁵⁰⁾ Relatório do Ministro dos Assuntos Económicos ao Althingi (março de 2012), *The Future Structure of the Icelandic Financial System*, Cap. 9.6, disponível em <http://eng.atvinnuvegaraduneyti.is/media/Acrobat/Future-Structure.pdf>

⁽⁵¹⁾ Neste âmbito, o Órgão de Fiscalização realça as observações do Governador do BCI, que afirma no preâmbulo do relatório sobre a Estabilidade Financeira elaborado pelo banco no segundo semestre de 2010 que «a capitalização das instituições financeiras se encontra atualmente protegida pelos controlos de capitais e pela declaração do Governo relativa à garantia dos depósitos». Ver <http://www.sedlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=8260>, p. 5. Ver também a Decisão NN48/2008 da Comissão relativa ao Regime de Garantia Bancária na Irlanda, pontos 46 e 47: http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2008/nn048-08.pdf e a Decisão NN51/2008 relativa ao regime de garantia dos depósitos na Dinamarca: http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2008/nn051-08.pdf

⁽⁵²⁾ Ver, a este respeito, o Processo 730/79 *Phillip Morris contra a Comissão*, Col. 1980, p. 2671.

- (166) As autoridades islandesas não notificaram ao Órgão de Fiscalização as medidas de auxílio abrangidas pela decisão de abertura do procedimento antes da respetiva aplicação. Por conseguinte, o Órgão de Fiscalização conclui que as autoridades islandesas não respeitaram as suas obrigações de notificação nos termos do artigo 1.º, n.º 3, da parte I do Protocolo n.º 3. Por conseguinte, a concessão de tais medidas de auxílio foi ilegal.

3. COMPATIBILIDADE DO AUXÍLIO

- (167) A título de observação preliminar, o Órgão de Fiscalização salienta que, embora o Landsbankinn seja uma nova entidade jurídica constituída em 2008, trata-se evidentemente — no que respeita às suas operações a nível doméstico — do sucessor económico do Landsbanki, dado existir uma continuidade económica entre as duas entidades. De facto, as autoridades islandesas explicaram que a semelhança dos nomes do banco antigo e do banco novo visa permitir ao Landsbankinn tirar partido do goodwill ainda associado ao nome «Landsbanki» na Islândia. Uma vez que as operações económicas levadas a cabo pelo Landsbankinn a partir do outono de 2008 não poderiam ter prosseguido na ausência do auxílio, o Órgão de Investigação considera que o banco é uma instituição em dificuldades.
- (168) Além disso, as medidas em apreciação são simultaneamente medidas de emergência e de reestruturação. Conforme mencionado na decisão de abertura do procedimento, o Órgão de Fiscalização teria provavelmente aprovado as medidas a título temporário, enquanto auxílio de emergência, se tivesse sido notificado previamente da sua aplicação, antes de adotar uma decisão final a este respeito com base num plano de reestruturação. Todavia, na ausência de uma notificação atempada, o Órgão de Fiscalização deu início ao procedimento formal de investigação e solicitou a apresentação de um plano de reestruturação. Tal como indicado acima, a compatibilidade final destas medidas depende da conformidade do plano de reestruturação com os critérios das orientações relativas aos auxílios estatais do Órgão de Fiscalização aplicáveis a empresas em dificuldades.

3.1. Base jurídica para a apreciação da compatibilidade: Artigo 61.º, n.º 3, alínea b), do Acordo EEE e orientações do Órgão de Fiscalização em matéria de reestruturação

- (169) Muito embora os auxílios estatais a empresas em dificuldades, como o Landsbankinn, sejam normalmente apreciadas nos termos do artigo 61.º, n.º 3, alínea c), do Acordo EEE, o Órgão de Fiscalização pode, nos termos do artigo 61.º, n.º 3, alínea b), desse Acordo autorizar auxílios estatais para «sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro da CE ou de um Estado da EFTA». Tal como estabelecido no ponto 8 das orientações para o setor bancário⁽⁵³⁾, o Órgão reitera que, em conformidade com a jurisprudência e a prática decisória da Comissão Europeia, o artigo 61.º, n.º 3, alínea b), do Acordo EEE deve ser interpretado de forma restritiva quanto ao que pode ser considerado como uma perturbação grave da economia de um Estado da EFTA.
- (170) As autoridades islandesas explicaram, tal como acima descrito em pormenor, que o sistema financeiro da Islândia entrou num estado de crise sistémica em outubro de 2008, levando ao colapso dos seus principais bancos, bem como das suas principais caixas económicas, num prazo de poucos dias. A quota de mercado combinada das instituições financeiras falidas excedia 90 % na maioria dos segmentos do mercado financeiro islandês. Acresce a estas dificuldades uma quebra de confiança na moeda nacional. A economia real da Islândia foi gravemente afetada pela crise financeira. Embora tenham decorrido mais de três anos desde o início da crise, o sistema financeiro islandês continua vulnerável. Não obstante a melhoria significativa da situação registada desde 2008, é evidente que, aquando da adoção das medidas, o objetivo consistia em sanar uma perturbação grave da economia islandesa.
- (171) Consequentemente, considera-se que o artigo 61.º, n.º 3, alínea b), do Acordo EEE é aplicável ao caso em consideração.

⁽⁵³⁾ Ver a Parte VIII das orientações relativas aos Auxílios Estatais do Órgão de Fiscalização. Regras temporárias relativas à crise financeira. Aplicação das regras relativas aos auxílios estatais às medidas adotadas em relação às instituições financeiras no contexto da atual crise financeira global, disponível em <http://www.eftasur.int/?1=1&showLinkID=16604&1=1>

Aplicação das orientações em matéria de reestruturação

- (172) As 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 do setor financeiro no contexto da atual crise ⁽⁵⁴⁾ («orientações em matéria de reestruturação») definem as regras em matéria de auxílios estatais aplicáveis à reestruturação das instituições financeiras no contexto da atual crise. De acordo com as Orientações relativas à Reestruturação, para que possa ser compatível com o artigo 61.º, n.º 3, alínea b) do Acordo EEE, a reestruturação de uma instituição financeira no contexto da atual crise financeira deve:
- i) Permitir restabelecer a viabilidade do banco;
 - ii) Incluir uma contribuição suficiente própria do beneficiário (partilha de encargos);
 - iii) Conter medidas suficientes para limitar a distorção da concorrência.
- (173) Por conseguinte, o Órgão de Fiscalização apreciará, com base no plano de reestruturação apresentado para o Landsbankinn, se estes critérios são cumpridos e se as medidas de auxílio supramencionadas constituem auxílios de reestruturação compatíveis.

3.2. Restabelecimento da viabilidade

- (174) O restabelecimento da viabilidade a longo prazo de um beneficiário de um auxílio à reestruturação é o objetivo principal deste tipo de auxílios, sendo importante avaliar se o auxílio de reestruturação atinge este objetivo para determinar a sua compatibilidade.
- (175) Como já foi referido, a turbulência da economia islandesa no início do outono de 2008, a adoção de medidas extraordinárias tais como o controlo de capitais, a evolução do quadro regulamentar e da conjuntura macroeconómica que, apesar da estabilização recente, permanece um tanto incerta, dificultam o funcionamento rentável de um banco e comprometem a sua viabilidade a longo prazo. O Órgão de Fiscalização salienta, desde o início, que este aspeto deve ser tido em conta na apreciação que se segue.
- (176) A Secção 2 das orientações em matéria de reestruturação estabelece que o Estado do EEE deve apresentar um plano de reestruturação abrangente e detalhado, com informações completas sobre o modelo económico, que vise restabelecer a viabilidade do banco a longo prazo. O ponto 10 das Orientações relativas à Reestruturação exige que o plano de reestruturação identifique as causas das dificuldades do banco e os seus pontos fracos, e ilustre a forma como as medidas de reestruturação propostas irão resolver os problemas subjacentes do banco.
- (177) As causas para as dificuldades do Landsbanki são, como é referido acima, estabelecidas tanto no plano de reestruturação como no relatório da comissão especial de investigação. Entre as principais causas identificadas ao nível do banco que levaram ao colapso contavam-se uma má gestão do risco, uma apetência excessiva para o risco, a relação excessivamente estreita entre proprietários e grandes mutuários, um grande crescimento durante um período demasiado curto, a falta de experiência em mercados globais, a aplicação de regras menos rigorosas em matéria de concessão de empréstimos, a falta de controlos e de verificações a nível interno e uma estratégia e cultura empresariais deficientes. O banco também dependeu fortemente do financiamento por grosso de curto prazo e teve de obter grandes montantes de depósitos no estrangeiro para conseguir financiar as suas operações. Tal agravou os desequilíbrios cambiais já existentes.

⁽⁵⁴⁾ Regresso à viabilidade e avaliação, em conformidade com as regras em matéria de auxílios estatais, das medidas de reestruturação tomadas no setor financeiro no contexto da atual crise, adotado pelo Órgão de Fiscalização em 25 de novembro de 2009, ver o capítulo VII: Regras temporárias relativas à crise financeira, conforme prorrogadas pelas Orientações relativas à crise financeira de 2012. Disponível no sítio web do Órgão de Fiscalização em: <http://www.eftasurv.int/media/state-aid-guidelines/Part-VIII—Return-to-viability-and-the-assessment-of-restructuring-measures-in-the-financial-sector.pdf>

Medidas regulamentares em matéria de viabilidade

- (178) O Órgão de Fiscalização considera que a falência do Landsbanki e o colapso da indústria financeira islandesa foram igualmente causados por vários fatores específicos da Islândia, relacionados com a sua pequena dimensão e com as deficiências em matéria de regulamentação e supervisão salientadas pela Comissão Especial de Investigação. Assim, a viabilidade a longo prazo do Landsbankinn, tal como a de qualquer outro banco islandês, depende igualmente da colmatação das deficiências em matéria de regulamentação e supervisão.
- (179) Neste âmbito, o Órgão de Fiscalização considera positivas as alterações introduzidas pelas autoridades islandesas no quadro regulamentar e de supervisão, como explicado no Anexo.
- (180) Em primeiro lugar, os poderes e as competências da FME foram reforçados, nomeadamente com a atribuição de novas responsabilidades relativas a grandes riscos individuais e riscos conexos que, na perspetiva do Órgão de Fiscalização, responde a um dos fatores que levaram ao colapso financeiro.
- (181) Em segundo lugar, as condições temporariamente reforçadas em matéria de rácios de fundos próprios, bem como várias disposições em matéria de titularização, nomeadamente a proibição da concessão de crédito sobre ações próprias, visam evitar que os bancos islandeses se encontrem novamente numa situação precária em termos de fundos próprios. O Órgão de Fiscalização considera que estas medidas contribuirão para a consolidação dos bancos islandeses.
- (182) Em terceiro lugar, foi adotado um conjunto de medidas relacionadas com a elegibilidade dos diretores e membros do conselho de administração, bem como a sua remuneração. Além disso, a concessão de empréstimos a partes associadas (tais como os proprietários) foi sujeita a regras mais rigorosas e a FME pode doravante proibir que um banco realize atividades específicas. As regras internas e externas de contabilidade também foram alteradas. Por exemplo, o período de tempo durante o qual um contabilista externo pode trabalhar para o mesmo banco foi diminuído. O Órgão de Fiscalização considera positivo o facto de estas medidas terem como objetivo impedir uma repetição dos acontecimentos no que compete aos proprietários e altos executivos. As medidas aumentam também o acompanhamento do risco externo, o que também reduz as ameaças à viabilidade dos bancos.
- (183) Em quarto lugar, de acordo com as autoridades islandesas, a possibilidade já evocada de a FME limitar as atividades de um banco explica-se igualmente pela aceitação em larga escala de depósitos pelos bancos comerciais islandeses antes da crise. Além disso, as novas regras relativas à liquidez e ao saldo das divisas externas ⁽⁵⁵⁾ também parecem, na opinião do Órgão de Fiscalização, impor certas restrições aos bancos no que respeita à possibilidade de atraírem montantes desproporcionalmente avultados de depósitos estrangeiros se tal tornar a sua atividade mais frágil e vulnerável aos riscos relacionados com a taxa de câmbio e o risco de liquidez. O Órgão de Fiscalização acolhe com agrado o facto de as autoridades islandesas terem reagido a esta deficiência regulamentar.

⁽⁵⁵⁾ As novas regras relativas ao saldo em moeda estrangeira aprovadas pelo BCI entraram em vigor em 1 de janeiro de 2011. O objetivo destas regras é limitar o risco cambial ao impedir que os saldos em moeda estrangeira excedam limites definidos. Uma das alterações mais importantes introduzidas nas regras anteriores consistiu na redução da posição aberta sobre uma divisa autorizada para diferentes divisas de 20 % para 15 % dos fundos próprios e do saldo total de divisas autorizado, que passou de 30 % para 15 %. Os relatórios relativos ao saldo em moeda estrangeira também são mais pormenorizados que anteriormente, uma vez que os ativos e passivos expressos em moeda estrangeira são classificados por tipo: empréstimos, obrigações, títulos de capitais próprios, ações em fundos mútuos, depósitos, acordos remunerados, dívidas ao Banco Central e por aí em diante. Se o saldo das divisas estrangeiras ultrapassar os limites fixados nas regras, a empresa financeira em questão dispõe de um prazo máximo de três dias úteis para suprir a diferença, caso contrário, o BCI pode impor sanções pecuniárias. Se as medidas da instituição financeira não o permitirem, o BCI pode impor essas sanções. O BCI também tomou outras medidas para limitar os desequilíbrios neste domínio, por exemplo, através da celebração de um acordo swap sobre divisas com um dos bancos comerciais, bem como da aquisição de divisas. De acordo com o BCI, estas medidas promovem uma maior estabilidade financeira e reforçam as reservas de divisas não emprestadas do BCI.

Plano de reestruturação do Landsbankinn

- (184) No que respeita ao plano de reestruturação e às medidas tomadas a nível do banco, o Landsbankinn voltou, essencialmente, a um modelo mais tradicional, mais centrado nas suas principais atividades (banca a nível doméstico, produtos do mar e indústria geotérmica), financiando-se principalmente através dos depósitos dos seus clientes.
- (185) Tal como supramencionado, o Landsbankinn esteve — em comparação com o seu predecessor — substancialmente menos endividado desde a sua constituição. Uma vez que a maior parte da dívida global permaneceu no património do Landsbanki, o Landsbankinn não terá, de acordo com o plano de reestruturação, de depender de um refinanciamento através de empréstimos obrigacionistas não garantidos em mercados internacionais, o que, no clima atual, constituiria provavelmente um desafio.
- (186) A dependência face aos mercados grossistas para efeitos de refinanciamento acabou por ser um dos motivos principais do colapso do Landsbanki. Por outro lado, até à data o financiamento do Landsbankinn tem-se baseado, em grande medida, em depósitos e capitais próprios (mais de 70 %), e o plano de reestruturação prevê um ligeiro aumento na percentagem de depósitos no total do passivo. O plano de reestruturação demonstra que não há necessidade de um grande refinanciamento durante o período de reestruturação [...], e o Órgão de Fiscalização considera positivo o facto de nem o regresso bem sucedido aos mercados internacionais para dívidas não garantidas nem a emissão menos ambiciosa de obrigações garantidas fazerem parte dos pressupostos em que se baseia a previsão de financiamento.
- (187) Quanto à possibilidade supramencionada de emitir obrigações não garantidas com êxito, o banco sustenta que a apetência atualmente limitada dos investidores pela dívida em causa poderia ser retomada assim que a garantia ilimitada de depósitos — em particular a prioridade de depósito — fosse levantada, o que atualmente diminui a atratividade de outras formas de dívida.
- (188) Com base nos factos apresentados pelas autoridades islandesas, o Órgão de Fiscalização considera que a situação de financiamento do banco parece ser sólida até ao fim do período de reestruturação. Devido às incertezas inerentes à garantia dos depósitos e aos controlos de capitais, bem como à futura evolução dos mercados de dívida (soberana), não é possível concluir se a estratégia de financiamento do Landsbankinn se materializará a longo prazo conforme previsto. Contudo, atendendo à estabilidade das perspetivas de financiamento, em particular à grande dependência de depósitos e capitais próprios durante o período de reestruturação, e à grande percentagem desses tipos de dívida no balanço, o Órgão de Fiscalização reconhece que ligeiras variações à estratégia de financiamento não ameaçariam a viabilidade do banco.
- (189) Quanto ao ativo inscrito no balanço, a maior parte dos ativos internacionais de risco também foram mantidos no património do Kaupthing. Consequentemente, o balanço diminuiu aproximadamente 75 %. Uma das principais debilidades do modelo empresarial do Landsbanki — a dependência de ativos internacionais de risco e, em particular, a forte dependência de lucros decorrentes da atividade bancária de investimento (43 % dos lucros antes da crise) sem uma avaliação dos riscos adequada e com um conhecimento limitado do mercado — foi sanada. O Órgão de Fiscalização acolhe com agrado o facto de que, de acordo com o plano de reestruturação, o banco não desenvolverá atividades semelhantes no futuro, centrando-se em vez disso na sua atividade fundamental tradicional.
- (190) Evidentemente, o banco cresceu desde a sua constituição, em particular através das aquisições do Spkef e do SpSv, descritas acima. Contudo, de acordo com o plano de reestruturação, isto não tem um grande impacto no modelo de negócios do Landsbankinn, uma vez que o Spkef e o SpSv alienaram principalmente ativos nacionais com características semelhantes aos constantes da carteira do Landsbankinn. Em todo o caso, o Órgão de Fiscalização considera que as alienações já prometidas, adiante discutidas neste documento, contribuirão para que o Landsbankinn se centre na sua principal atividade. O compromisso assumido no sentido de encerrar [...] sucursais durante o período de reestruturação contribuirá para que o Landsbankinn realize ganhos de eficiência.

- (191) Um desafio considerável para o banco é a reestruturação dos empréstimos que foram transferidos do Landsbanki. Neste âmbito, o Órgão de Fiscalização considera positivo que este processo de reestruturação tenha sido e continue a ser uma prioridade crucial para o banco, como ilustrado pelas inúmeras propostas genéricas e específicas que o banco apresentou aos seus clientes excessivamente endividados. O banco criou igualmente uma divisão de reestruturação bem dotada de pessoal. Apesar de o processo não ter progredido tão celeremente como inicialmente planeado, já se conseguiu alcançar muito. Em 30 de março de 2012, por exemplo, 75 % da dívida total que necessitava de ser reestruturada tinha sido submetida a algum tipo de reestruturação da dívida. Além disso, de acordo com os números apresentados pelas autoridades islandesas, a vasta maioria dos bancos foi capaz de fazer face ao serviço da dívida após a reestruturação.
- (192) O Órgão de Fiscalização considera que o supramencionado é um indicador da solidez dos métodos de reestruturação do Landsbankinn, e uma prova de que o banco deu, efetivamente, prioridade à reestruturação da sua carteira de empréstimos. Além disso, com base na evolução registada até à data, afigura-se realista que o banco consiga atingir o seu objetivo no sentido de completar 92 % da reestruturação (em termos do volume total de empréstimos) até ao final de 2012.
- (193) O Órgão de Fiscalização considera igualmente positivo o facto de o plano de reestruturação prever apenas um aumento de [...] % em termos da concessão de empréstimos a clientes durante o período de reestruturação. Tal parece plausível no atual ambiente económico. Considera igualmente que a diminuição da importância dos capitais próprios e dos instrumentos de capital próprio e, em particular, o compromisso assumido no sentido de vender [...] (ver anexo), reduzirão ainda mais o risco da carteira de ativos do Landsbankinn.
- (194) Em geral, salvo desenvolvimentos inesperados no ambiente macroeconómico da Islândia ou do estrangeiro, tal parece sugerir que, o mais tardar no final do período de reestruturação, o Landsbankinn terá um balanço relativamente sólido e carteiras de empréstimo com um bom desempenho.
- (195) Conforme supramencionado, a fraca capitalização do Landsbanki foi um dos fatores que levou ao seu colapso. O plano de reestruturação do Landsbankinn prevê que o banco ficará consideravelmente acima do rácio CAD mínimo de 16 % durante o período de reestruturação. O rácio está também consideravelmente acima do futuro requisito mínimo de Basileia III de 10,5 %. Mesmo nos testes de esforço suficientemente rigorosos que o Landsbankinn realizou e que estão em consonância com o requisito das Orientações relativas à Reestruturação de «uma combinação de diferentes tipos de crises, incluindo uma recessão global prolongada» (cf. o n.º 13 das referidas orientações), o rácio CAD não cairia abaixo deste valor de referência elevado. O Órgão de Fiscalização considera prudente e reconfortante que, mesmo no cenário de tensão com maior impacto na base de capital do Landsbankinn — essencialmente uma desintegração da zona euro — o banco retenha um excedente de capital de [...] %, o que, num contexto operacional como o supramencionado, proporciona ao Landsbankinn uma capacidade significativa para lidar com adversidades inesperadas.
- (196) Além disso o rácio CAD do Landsbankinn continuará a aumentar gradualmente durante o período de reestruturação. Atendendo ao acima exposto, o Órgão de Fiscalização considera que a capitalização do Landsbankinn torna o banco suficientemente resistente.
- (197) Quanto à posição de liquidez do banco, o Órgão de Fiscalização observa que a mesma parece suficientemente sólida e que não há indicação de que a situação se possa deteriorar substancialmente durante o período de reestruturação. O Órgão de Fiscalização considera positivo o facto de o banco já ter começado a adaptar a sua política de liquidez a fim de garantir a conformidade com o futuro requisito de Basileia III. Considera que o atual LCR do banco, de [...] %, é um indicador reconfortante, em particular quando comparado com a média de 83 % que foi determinada num estudo realizado pelo Banco de Pagamentos Internacionais que envolveu mais de 200 bancos ⁽⁵⁶⁾. Além disso, o Órgão de Fiscalização considera que o teste de esforço ao rácio de liquidez do Landsbankinn sugere que a situação de liquidez do banco é sólida.

⁽⁵⁶⁾ Cf. <http://www.bis.org/press/p120412a.htm>

- (198) O Órgão de Fiscalização também acolhe com agrado as alterações à governação empresarial do Landsbankinn e a substituição dos elementos principais do pessoal. Na mesma linha de ideias, o papel mais relevante da gestão do risco, conforme supramencionado, aborda, no ponto de vista do Órgão de Fiscalização, uma debilidade no modelo de negócios do Landsbankinn e contribuirá para uma apreciação mais objetiva e profissional do risco nas operações do banco.
- (199) As Orientações relativas à Restruturação também preveem que o plano de restruturação demonstre a forma como o banco recuperará, logo que possível, a sua viabilidade a longo prazo sem auxílios estatais. Em particular, o banco deve conseguir gerar um rendimento adequado dos capitais próprios, cobrindo simultaneamente todos os custos do seu funcionamento normal e cumprindo os requisitos regulamentares relevantes. Em especial, o ponto 13 das referidas orientações indica que a viabilidade a longo prazo é assegurada quando o banco se encontra em condições de cobrir todos os seus custos, incluindo os custos de amortização e os encargos financeiros, e de obter um rendimento adequado dos capitais próprios, tendo em conta o seu perfil de risco.
- (200) Neste ponto, o Órgão de Fiscalização relembra que o ambiente económico em que o Landsbankinn opera seria difícil para qualquer banco. Além disso, o Órgão de Fiscalização considera que, atualmente, é necessário encontrar um equilíbrio difícil para qualquer banco na Islândia entre o objetivo de aumentar a rendibilidade e o de manter um saldo de capital seguro (isto é, elevado). Nesta perspetiva, o Órgão de Fiscalização concorda com a rendibilidade prevista no plano de restruturação, que, apesar do elevado rácio relativo aos fundos próprios, será adequada durante o período de restruturação. Entre 2009 e 2014, o rendimento dos capitais próprios flutua entre [...] % e [...] %.
- (201) No entanto, tal como descrito anteriormente, esta oscilação resulta igualmente de situações e acontecimentos extraordinários, como, por exemplo, os ganhos de valorização dos ativos transferidos do Landsbanki. Os acontecimentos pontuais, tais como as vendas inesperadas bem sucedidas de filiais, por um lado, e as reduções causadas pelo recente acórdão do Supremo Tribunal sobre empréstimos em moeda estrangeira, por outro lado, também podem contribuir para a referida oscilação. O cálculo apresentado pelas autoridades islandesas em que os itens extraordinários foram eliminados da demonstração de resultados indica que o banco obteve, e continuará a obter, lucros relativamente estáveis a partir de 2011. O relatório do Icelandic State Financial Investments («ISFI») supra-mencionado parece apoiar esta conclusão. Não é claro se estes cálculos refletem unicamente a «rendibilidade principal» do banco. No entanto, o Órgão de Fiscalização observa que a importância do desconto diminui rapidamente ao longo do período de restruturação, e o banco espera registar lucros «principais» entre aproximadamente [...] e [...] mil milhões de ISK por ano, de acordo com o plano de restruturação, no período entre 2012 e 2014.
- (202) Alguns dos aspetos mais relevantes e detalhados do planeamento financeiro já foram mencionados. O Órgão de Fiscalização considera que, no geral, estes pressupostos parecem suficientemente prudentes, atendendo ao ambiente operacional difícil. No que se refere à margem da taxa de juro, o Órgão de Fiscalização salienta que, mesmo após a diminuição prevista para [...] %, seria bastante elevada em comparação com os padrões internacionais ⁽⁵⁷⁾. De acordo com as autoridades islandesas, a margem esteve aproximadamente a esse nível ou a um nível superior ao longo das últimas décadas, o que se deve nomeadamente ao ambiente de elevadas taxas de juro na Islândia, à baixa percentagem de hipotecas na carteira de empréstimos e à dimensão reduzida dos bancos. O Órgão de Fiscalização considera estas explicações razoáveis e julga este aspeto do planeamento financeiro suficientemente plausível.
- (203) Outro impulsionador importante da rendibilidade futura é um maior rendimento de honorários e comissões, que se prevê que aumente aproximadamente [...] %. Este aumento originaria lucros superiores a [...] ISK em 2014. As autoridades islandesas sustentam que estas projeções são plausíveis, uma vez que as atividades como as transações relacionadas com a bolsa e com o câmbio de divisas ficaram praticamente paradas após o colapso e a introdução dos controlos de capitais.

⁽⁵⁷⁾ Ver, por exemplo, o relatório de Estabilidade Financeira do BCI 2011:2, segundo o qual a margem da taxa de juro é cerca de 2-3 vezes superior na Islândia ao que acontece noutros países nórdicos.

- (204) O Banco tomou várias iniciativas, como supramencionado, a fim de aumentar a eficiência e reduzir os custos, nomeadamente através da redução planeada do pessoal supramencionada, do compromisso no sentido de encerrar [...] sucursais e da simplificação geral das operações. Estas medidas devem reduzir globalmente o rácio custos/receitas de 57,2 % para [...] % em 2014. O Órgão de Fiscalização acolhe com agrado estes esforços, uma vez que o rácio atual parece bastante elevado tendo em conta o nível internacional. O Órgão de Fiscalização também considera plausível que esta meta possa ser alcançada.
- (205) Para além do que já foi referido, é evidente que o plano de reestruturação se baseia num grande número de outros pressupostos. O Órgão de Fiscalização teve como objetivo examinar todas as partes que parecem ser mais pertinentes e ter maior influência na viabilidade futura do Landsbankinn. Os pressupostos macroeconómicos parecem estar em consonância com as previsões do CBI. Em geral, os pressupostos em que o plano de reestruturação se baseia parecem ser suficientemente prudentes para permitir a conclusão de que as medidas de reestruturação levadas a cabo pelo banco são suficientes para assegurar a sua viabilidade a longo prazo, salvo acontecimentos adversos inesperados de escala e consequências imprevistas.
- (206) Tendo em consideração o que precede, o Órgão de Fiscalização considera que o plano de reestruturação demonstra o restabelecimento da viabilidade a longo prazo do banco. Por conseguinte, o Órgão de Fiscalização conclui que as disposições da secção 2 das Orientações relativas à Reestruturação são cumpridas.

3.3. Contribuição própria/partilha dos encargos

- (207) O ponto 22.º das orientações em matéria de reestruturação estabelece o seguinte: «A fim de limitar as distorções da concorrência e prevenir o risco moral, os auxílios devem limitar-se ao mínimo necessário e os seus beneficiários devem assegurar uma contribuição própria adequada em relação aos custos de reestruturação. O banco e os seus acionistas devem contribuir para a reestruturação tanto quanto possível com os seus próprios recursos. Uma tal contribuição é necessária para assegurar que os bancos que beneficiam de auxílios de emergência assumam de forma adequada as consequências do seu comportamento passado, bem como para criar incentivos adequados relativamente ao seu comportamento futuro».
- (208) Neste âmbito, o Órgão de Fiscalização relembra um aspeto decisivo do caso em apreço. Quando o Landsbankinn foi constituído com base nas operações nacionais do Landsbanki, os investimentos dos acionistas no Landsbanki tiveram de voltar a ser feitos por completo, o que contribuiu, portanto, o máximo possível para a reestruturação do Landsbankinn. Além disso, os credores do Landsbanki foram forçados a incorrer em prejuízos consideráveis ⁽⁵⁸⁾ ou, pelo menos, a assumir os riscos dos seus investimentos em função do desempenho dos ativos transferidos para o Landsbankinn (através da obrigação contingente). Por conseguinte, no que diz respeito aos proprietários e credores do Landsbanki, o critério de partilha de encargos é cumprido e a questão do risco moral é resolvida.
- (209) Para além do supramencionado, o Órgão de Fiscalização considera necessário apreciar se o auxílio estatal recebido pelo Landsbankinn se limitou ao mínimo necessário.
- (210) Quanto às medidas de capitalização, a capitalização inicial do Landsbankinn à data da sua constituição ficou abaixo dos requisitos de fundos próprios da FME (13 % em vez de 16 %). Em 2009, depois de celebrado o acordo com o Landsbanki, o rácio CAD atingiu os 15 %, ficando 1 ponto percentual abaixo do rácio mínimo estipulado pela FME, o que lhe concedeu uma isenção temporária. Neste contexto, o Órgão de Fiscalização salienta que o (futuro) rácio de fundos próprios dependeu principalmente da questão de saber se a avaliação do ativo transferido do Landsbanki para o Landsbankinn foi realizada com precisão. O facto de o rácio CAD do Landsbankinn ter subsequentemente aumentado o suficiente para lhe permitir absorver as operações do Spkef, e, posteriormente, do SpSv, foi explicado pela reavaliação do valor contabilístico dos ativos transferidos. O facto de o rácio CAD ter, posteriormente, registado um forte desenvolvimento não é, na opinião do Órgão de Fiscalização, motivo para considerar que o Landsbankinn foi excessivamente capitalizado pelo Estado desde o início.

⁽⁵⁸⁾ A extensão exata dos prejuízos permanece incerta, e varia consoante a classificação. É possível inferir uma indicação dos prejuízos, de acordo com as estimativas atuais, a partir do documento http://www.lbi.is/library/Opin-gogn/skyrslan/Opna%20netid%20-%20CreditorsMeeting_31Mai2012%20-%20islenskaME.pdf nos termos do qual o passivo é aproximadamente 3 vezes superior ao ativo do património.

- (211) O ponto 26 das orientações em matéria de reestruturação prevê que os bancos beneficiários de auxílios à reestruturação «devem estar em condições de remunerar o capital, nomeadamente sob a forma de dividendos e cupões de dívida subordinada, a partir dos lucros gerados pelas suas atividades».
- (212) O Órgão de Fiscalização clarificou as suas Orientações relativas aos auxílios estatais com respeito às injeções de capital efetuadas através de ações em 2012. Os n.ºs 7 e 8 das Orientações relativas à crise financeira de 2012 preveem: «Tendo em conta as alterações de regulação e a evolução constante dos mercados, o Órgão de Fiscalização prevê que, no futuro, as injeções de capital público assumirão geralmente a forma de ações com rendimento variável. É desejável uma clarificação das regras sobre a remuneração das injeções de capital, dado que tais ações são remuneradas sob a forma de dividendos (de valor incerto) e de mais-valias, tornando difícil avaliar diretamente a remuneração *ex ante* de tais instrumentos. Por conseguinte, o Órgão de Fiscalização avaliará a remuneração de tais injeções de capital com base no preço de emissão das ações. As injeções de capital devem ser subscritas com um desconto suficiente do preço da ação (após ajustamento em função do “efeito de diluição”) imediatamente antes do anúncio da injeção de capital, a fim de dar uma garantia razoável que o Estado auferirá uma remuneração adequada» ⁽⁵⁹⁾
- (213) Na opinião do Órgão de Fiscalização, esta disposição não se aplica diretamente ao caso em apreço, uma vez que, tecnicamente, o Estado capitalizou um banco novo. Assim, não podia dissolver os antigos acionistas na verdadeira aceção da palavra. No entanto, a fundamentação subjacente à disposição é a de que a propriedade suficientemente dissolvida e os lucros futuros seriam atribuídos ao Estado, que tinha assumido o risco ao injetar capital numa empresa em dificuldade.
- (214) No caso em apreço, é evidente que o Estado ficou com a maior parte (81,33 %) da propriedade do Landsbankinn, pelo que irá receber a mesma percentagem de lucros futuros, ao passo que os antigos acionistas não receberão nenhuma percentagem dos referidos lucros. Os atuais acionistas minoritários, que são antigos credores, participarão, em certa medida, nos lucros futuros. No entanto, muito provavelmente, terão que suportar prejuízos significativos, conforme supramencionado.
- (215) Além disso, o desempenho do Landsbankinn desde a sua constituição tem sido adequado, e o plano de reestruturação prevê lucros estáveis para os próximos anos. Por conseguinte, o Órgão de Fiscalização considera que o requisito constante do n.º 26 das Orientações relativas à Reestruturação, em conjunto com o n.º 8 das Orientações relativas à crise financeira de 2012, foram cumpridos.
- (216) Embora a transação Spkef, como supramencionado, envolva elementos de auxílio estatal, o Órgão de Fiscalização considera que o mesmo está elaborado de forma a excluir uma vantagem financeira direta para o Landsbankinn. Neste contexto, recorda que a compensação final pela aceitação dos depósitos do Spkef foi determinada por um comité de arbitragem independente. Por conseguinte, esta transação constitui, no essencial, uma compensação negociada para o Landsbankinn em troca da aceitação das responsabilidades decorrentes dos depósitos do Spkef. O Órgão de Fiscalização não considera que este auxílio assuma grande importância para efeitos da sua apreciação de partilha dos encargos. No entanto, o goodwill adicional e a quota de mercado adquirida pelo Landsbankinn através da transação têm um impacto mais significativo na apreciação das distorções da concorrência que se segue.

⁽⁵⁹⁾ Orientações relativas à Crise financeira de 2012, adotadas pelo Órgão de Fiscalização em 14.12.2011, capítulo VII: Regras temporárias relativas às crises financeiras. Disponível no sítio web do Órgão de Fiscalização em: <http://www.eftasurv.int/media/state-aid-guidelines/Part-VIII—Financial-Crisis-Guidelines-2012.pdf> Sublinhado nosso.

- (217) Finalmente, no que respeita à garantia dos depósitos, o Órgão de Fiscalização já indicou na sua decisão de abertura do procedimento que — devido às circunstâncias extraordinárias na altura — esse pode ser considerado um meio proporcionado para preservar a estabilidade financeira na Islândia. Todavia, é evidente que este auxílio não pode ser autorizado por um período indeterminado.
- (218) Portanto, para que possa ser considerado que este auxílio estatal se limita ao mínimo necessário, o Órgão de Fiscalização entende que deve ser posto termo ao mesmo logo que possível. Por conseguinte, o Órgão de Fiscalização congratula-se com a intenção das autoridades islandesas de abolir o sistema de garantia de depósitos antes da supressão dos controlos de capitais, ou seja, de acordo com as previsões atuais, antes do final de 2013.
- (219) A fim de resolver quaisquer potenciais atrasos na supressão dos controlos de capitais, e em reflexo da sua tese segundo a qual um banco viável deve estar em condições de concorrer no mercado sem a proteção de uma garantia abrangente desse tipo sobre os depósitos, o Órgão de Fiscalização só autorizará portanto a garantia de depósitos até ao final de 2014 ⁽⁶⁰⁾. Após essa data, a proteção dos depósitos deverá reger-se apenas pela legislação do EEE em vigor neste domínio.
- (220) O Órgão de Fiscalização conclui que o plano de reestruturação do Landsbankinn assegura que o auxílio se limita ao mínimo necessário e que os beneficiários, os acionistas e os detentores de títulos de dívida do seu banco predecessor participaram significativamente na partilha de encargos. Por conseguinte, o auxílio à reestruturação está em conformidade com a secção 3 das Orientações relativas à Reestruturação.

3.4. Limitação das distorções de concorrência

- (221) As orientações em matéria de reestruturação preveem, nos pontos 29 a 32 da sua secção 4:

«A estabilidade financeira continua a ser o objetivo primordial dos auxílios concedidos ao setor financeiro no quadro de uma crise sistémica, mas a preservação da estabilidade sistémica a curto prazo não deve prejudicar a mais longo prazo a igualdade das condições de concorrência e a competitividade dos mercados. Neste contexto, as medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência decorrentes de auxílios estatais desempenham um papel importante. [...] As medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência devem ser concebidas de forma específica, com vista a sanar as distorções identificadas nos mercados em que o banco beneficiário opera, após ter recuperado a sua viabilidade na sequência da reestruturação, devendo em simultâneo respeitar uma política e princípios comuns. O Órgão de Fiscalização começa por basear-se, com vista a apreciar da necessidade de tais medidas, na dimensão, escala e âmbito das atividades que o banco em questão exerceria assumindo que seria fosse aplicado um plano de reestruturação credível, tal como previsto na Secção 2 do presente capítulo. [...] A natureza e a forma de tais medidas dependerão de dois critérios: em primeiro lugar o montante do auxílio e as condições e circunstâncias em que foi concedido e, em segundo lugar, as características do ou dos mercados em que o banco beneficiário irá operar.

Relativamente ao primeiro critério, as medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência variarão significativamente consoante o montante do auxílio, o grau de repartição dos encargos e o nível dos preços. Em termos gerais, quanto mais elevados forem o grau de repartição dos encargos e a contribuição própria, menos importantes serão as consequências negativas resultantes do risco moral.

Relativamente ao segundo critério, o Órgão de Fiscalização analisará os efeitos prováveis do auxílio nos mercados em que o banco beneficiário irá operar após a reestruturação. Antes de mais, serão examinadas a dimensão e a importância relativa do banco no ou nos seus mercados, quando se tiver tornado viável. As medidas devem ser adaptadas às características do mercado, a fim de garantir a manutenção de uma concorrência efetiva. [...] As medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência não devem comprometer as perspetivas de restabelecimento da viabilidade do banco.»

- (222) Resulta do que precede que a dimensão do auxílio, nomeadamente em termos relativos, e as características do mercado serão essenciais para a apreciação pelo Órgão de Fiscalização da adequação das medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência. Simultaneamente, é evidente que essas medidas não podem comprometer a viabilidade do beneficiário do auxílio à reestruturação, devendo as preocupações relativas à concorrência ser abordadas com o objetivo primordial de assegurar a estabilidade financeira na crise atual.

⁽⁶⁰⁾ No final de 2014, terão findado os períodos de reestruturação de todos os bancos islandeses em relação aos quais foi iniciado um procedimento de investigação formal.

- (223) No contexto do quadro jurídico já referido, o Órgão de Fiscalização apresentará adiante as considerações que se afiguram essenciais para a sua apreciação das medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência.
- (224) Em primeiro lugar e acima de tudo, o Órgão de Fiscalização entende que, devido à situação particular dos mercados financeiros é necessária uma apreciação cuidadosa das condições do mercado e do quadro concorrencial. As medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência devem refletir as dificuldades atuais, assegurando ao mesmo tempo que as distorções de concorrência sejam limitadas ao mínimo, tanto a curto como a longo prazo.
- (225) Em segundo lugar, tal como definido na secção sobre partilha de encargos, foi abordada a maior contribuição possível dos antigos proprietários do Landsbanki e, até um certo nível, do credores do Landsbanki. Consequentemente, a necessidade de medidas adicionais em matéria de concorrência ficou limitada.
- (226) Em terceiro lugar, no que se refere às características do mercado em questão, o colapso do sistema financeiro na Islândia, seguido pelas intervenções das autoridades islandesas, levaram a uma maior concentração no mercado islandês de serviços financeiros e aumentaram substancialmente a quota de mercado dos três grandes bancos — Íslandsbanki, Arion Bank e Landsbankinn. Apenas subsiste no mercado um pequeno número de outros operadores, de reduzida dimensão, com muito poucas perspectivas imediatas de novas entradas no mercado, devido às barreiras à entrada acima evocadas e à pequena dimensão do mercado e em especial devido aos controlos de capitais atualmente em vigor. O Landsbankinn beneficia de uma posição muito significativa neste mercado concentrado, com uma quota de mercado de 30 % ou superior na maior parte dos segmentos. É o maior banco islandês em termos de balanço.
- (227) Em quarto lugar, a crise suscitou diversos problemas muito específicos, tais como o grau extremamente elevado de participação direta e indireta dos grandes bancos na economia real e a emergência de um monopólio de facto sobre os serviços informáticos ao setor bancário (RB), maioritariamente detidos pelos três principais bancos.
- (228) Em quinto lugar, a dimensão relativa do auxílio que o Landsbankinn recebeu é significativa. Neste aspeto, o Órgão de Fiscalização realça que, desde o início, todo o capital do banco foi fornecido pelo Estado. Além disso, o banco beneficiou de outras medidas de auxílio — a transação Spkef e a garantia de depósitos. Além disso, o SpSV recebeu um auxílio antes de ser adquirido pelo Landsbankinn. Ao mesmo tempo, o Landsbankinn continua a ser um banco de pequena dimensão, pelo menos segundo os padrões internacionais.
- (229) Em sexto lugar, as aquisições do Spkef e do SpSv pelo banco apelam à adoção de medidas adicionais em matéria de concorrência. Na decisão SpSv, o Órgão de Fiscalização salientou que o plano de reestruturação do Landsbankinn necessitava de incluir tais medidas.
- (230) Neste contexto, o Órgão de Fiscalização salienta que foram ou serão tomadas várias medidas a fim de limitar as distorções de concorrência resultantes do auxílio estatal concedido ao Landsbankinn.
- i) Medidas e evoluções regulamentares executadas ou autorizadas pelas autoridades islandesas
- (231) O Governo da Islândia assumiu especificamente dois compromissos (ver anexo) que, no parecer do Órgão de Fiscalização, podem contribuir para criar um ambiente regulamentar que favoreça a concorrência em mercados financeiros:

- (232) Em primeiro lugar, ao nomear um grupo de trabalho para reexaminar a Lei n.º 36/1978 relativa ao imposto de selo, e ao examinar nomeadamente se se deve abolir os impostos de selo para as obrigações emitidas por particulares quando transferidas entre credores (por exemplo, quando os particulares transferem os seus empréstimos de uma instituição de crédito para outra). O Órgão de Fiscalização considera que a lei em vigor, que obriga nomeadamente os clientes a pagar o imposto de selo sobre o montante da respetiva obrigação ⁽⁶¹⁾ quando mudam de mutuante é suscetível de constituir um obstáculo à concorrência, uma vez que pode vincular os clientes aos contratos existentes no que se refere aos empréstimos a longo prazo. Assim, o Órgão de Fiscalização acolhe com agrado a revisão da legislação em causa.
- (233) Em segundo lugar, o Órgão de Fiscalização faz notar que, de acordo com a resolução aprovada pelo parlamento islandês em 21 de março de 2012, o Governo nomeará um comité incumbido de examinar a proteção dos consumidores no mercado financeiro. Tal incluirá um mandato específico para a revisão da facilitação da transferência e da redução dos custos da transferência, assim como para que o comité trabalhe em estreita colaboração com a ACI (Autoridade de Concorrência Islandesa) nesta matéria. O comité deverá apresentar o seu relatório o mais tardar até 15 de janeiro de 2013. Uma apreciação mais aprofundada poderia ser favorável para a concorrência a longo prazo. Entretanto, o compromisso específico assumido pelo Landsbankinn., que é descrito a seguir, deverá contribuir para facilitar a transferência dos clientes entre as diferentes instituições, intensificando portanto a concorrência.
- (234) O Órgão de Fiscalização acolhe com agrado o acordo a que a ACI e os proprietários do RB, incluindo os três bancos principais, chegaram relativamente a esta questão, na medida em que o acordo procura garantir o acesso a infraestruturas informáticas essenciais de forma não discriminatória e a um custo razoável para pequenos concorrentes e potenciais novos operadores no mercado. O Órgão de Fiscalização considera que este acordo veio dar resposta às suas preocupações, tal como expressas, nomeadamente, na segunda decisão relativa ao Byr ⁽⁶²⁾, de forma satisfatória. Assim, o Órgão de Fiscalização não necessita de abordar esta questão mais aprofundadamente na presente decisão.
- (235) Por último, o Órgão de Fiscalização toma nota das alterações regulamentares introduzidas desde 2008, conforme delineadas no anexo. No que respeita às preocupações no domínio da concorrência, a introdução do artigo 22.º na Lei n.º 161/2002 sobre as instituições financeiras assume uma importância particular neste âmbito. Esta disposição limita a participação de instituições financeiras em atividades fora do âmbito das suas licenças de exploração. Segundo esta nova regra, tais atividades só podem ser realizadas a título temporário e com o objetivo de concluir transações ou de reorganizar as atividades dos clientes. Para o efeito, deve ser transmitida uma notificação fundamentada à FME, tendo sido impostos prazos para que as instituições financeiras concluam a reorganização total dos seus clientes e disponham de ativos adequados.
- (236) O Órgão de Fiscalização considera que essa alteração constitui uma resposta regulamentar satisfatória à questão das participações desmesuradas das instituições financeiras em empresas da economia real. Esta disposição parece impedir que esta situação — que resulta diretamente de conversões da dívida em capital — se torne permanente.

ii) Medidas específicas do Landsbankinn

- (237) O Órgão de Fiscalização enfatiza que a presença e dimensão do Landsbankinn no mercado são apenas uma fração das do Landsbanki — uma vez que o ativo total foi reduzido em 75 %, como supramencionado. Além disso, ao contrário do Landsbanki, o Landsbankinn só exerce a sua atividade no mercado islandês. Embora a maior parte dessa redução resulte evidentemente da liquidação das operações internacionais do Glitnir, o Órgão de Fiscalização considera que este processo assume particular importância em termos de distorções da concorrência, uma vez que foi especificamente a estratégia internacional de risco do Glitnir que originou o seu colapso e causou distorções nos mercados financeiros do EEE ⁽⁶³⁾.

⁽⁶¹⁾ O imposto de selo varia consoante o tipo de documento jurídico em questão, mas eleva-se normalmente a 15 ISK por cada mil ISK (isto é, aproximadamente 1,5 %) do montante das obrigações que vencem juros garantidas por uma hipoteca ou outro tipo de garantia.

⁽⁶²⁾ Decisão n.º 325/11/COL, de 19.10.2011.

⁽⁶³⁾ Cf. por exemplo, a decisão da Comissão no Processo SA.28264, Auxílio à reestruturação a favor do Hypo Real Estate, em que a Comissão aceitou a separação de uma grande parte das atividades internacionais do Hypo Real Estate a título de medida destinada a limitar as distorções de concorrência no que se refere ao sucessor do banco, o PBB.

- (238) Além disso, o Órgão de Fiscalização acolhe com agrado os compromissos assumidos pelo Landsbankinn (ver anexo) no sentido de reduzir a sua presença no mercado doméstico através de [...] alienações relacionadas com [...]. Além disso, o Órgão de Fiscalização considera positivo o facto de o Landsbankinn se ter comprometido a encerrar [...] sucursais durante o período de reestruturação. Com base no plano de reestruturação final, e recordando que o Landsbankinn é um banco pequeno à luz dos padrões do EEE, o Órgão de Fiscalização concorda com o Landsbankinn quanto ao facto de novas medidas estruturais poderem pôr em causa as perspetivas de restabelecimento da viabilidade do banco a longo prazo ⁽⁶⁴⁾.
- (239) O Órgão de Fiscalização toma nota dos compromissos do Landsbankinn no sentido de que não adquirirá quaisquer instituições financeiras até 15 de dezembro de 2014, salvo aprovação prévia do Órgão de Fiscalização para o efeito. Tal significa que se pode evitar uma maior concentração do mercado financeiro islandês através das aquisições pelo Landsbankinn. Este compromisso também assegura que o auxílio concedido ao Landsbankinn será utilizado para restabelecer a sua viabilidade e não para consolidar e expandir ainda mais a sua presença no mercado islandês. O mesmo sucede com o compromisso segundo o qual, até 15 de outubro de 2014, o Landsbankinn não aplicará qualquer cláusula contratual nem introduzirá novas cláusulas nos contratos que subordinem as condições especiais propostas em matéria de taxa de juro à manutenção de um nível mínimo de atividade bancária por parte do cliente, assim como com o compromisso de não invocar o envolvimento do Estado como origem de vantagem concorrencial na comercialização dos seus serviços.
- (240) Como supramencionado, o mercado financeiro da Islândia representa atualmente um contexto operacional difícil para qualquer banco. Por conseguinte, o Órgão de Fiscalização acolhe com agrado os compromissos assumidos pelo Landsbankinn no sentido de facilitar a transferência dos clientes entre os bancos e de lhes disponibilizar serviços de pagamento de base, bem como a distribuição de dinheiro. O Órgão de Fiscalização considera que tais medidas, juntamente com o já referido acordo celebrado entre os três bancos principais e a autoridade da concorrência sobre o RB, permitirão assegurar o acesso dos pequenos operadores no mercado aos serviços e infraestruturas mais essenciais, a preços razoáveis, sem que esse acesso lhes seja bloqueado pelos operadores de maior dimensão. O Órgão de Fiscalização considera que isto reduzirá as barreiras à entrada de futuros (potenciais) participantes no mercado. As medidas podem igualmente permitir que os participantes de menor dimensão existentes expandam as suas quotas de mercado se conseguirem oferecer melhores serviços do que os seus concorrentes de maior dimensão. Além disso, todas as medidas destinadas a facilitar a mudança de banco contribuirão para reforçar a concorrência entre os atuais grandes operadores e poderão contribuir para evitar ou eliminar uma eventual posição dominante coletiva.
- (241) Por último, o Landsbankinn compromete-se a vender, assim que possível, as suas participações em empresas de exploração que tenham sido adquiridas por motivos de reestruturação, em consonância com o artigo 22.º da Lei n.º 161/2002 relativa às instituições financeiras. Compromete-se a seguir o procedimento e os prazos definidos nesta disposição, e manterá informações atualizadas no seu sítio *web* (ou no de uma subsidiária) sobre subsidiárias e participações disponíveis para venda. Além disso, o Landsbankinn comprometeu-se a vender [...] dentro de determinados prazos durante o período de reestruturação.
- (242) O Órgão de Fiscalização acolhe com agrado o compromisso geral assumido pelo Landbankinn no sentido de alienar, assim que possível, todas as empresas e participações que não estejam relacionadas com a sua atividade principal. Tal dará resposta não só às preocupações em matéria de concorrência que poderiam surgir pelo facto de o banco ser um proprietário com uma posição dominante na economia real islandesa como também impedirá que a viabilidade do banco seja comprometida.
- (243) Tal chama a atenção das autoridades islandesas e do Landsbankinn para o facto de que, devido aos compromissos, uma infração à legislação nacional pode também implicar o uso indevido do auxílio. Além disso, o Órgão de Fiscalização considera que, com a divulgação na Internet de informações acerca das alienações e vendas previstas, é introduzida uma maior transparência no que respeita à atual estrutura de propriedade na economia islandesa. Tal dirime, pelo menos em parte, este problema específico no domínio da concorrência que caracteriza atualmente os mercados islandeses.
- (244) Com base no supramencionado, o Órgão de Fiscalização considera que as medidas supramencionadas dão resposta às principais questões relativas à concorrência identificadas pelo Órgão de Fiscalização em colaboração com a ACI. Tendo em consideração o objetivo principal de estabilidade financeira, o Órgão de Fiscalização conclui que os compromissos limitam as distorções da concorrência de forma satisfatória. Por conseguinte, o auxílio à reestruturação coaduna-se com a secção 4 das orientações em matéria de reestruturação.

⁽⁶⁴⁾ Pelos mesmos motivos, o Órgão de Fiscalização aceita que as alienações estejam sujeitas à condição de que [...].

III. CONCLUSÃO

(245) Com base na avaliação que precede e à luz do plano de reestruturação apresentado pelas autoridades islandesas para o Landsbankinn, as dúvidas que o Órgão de Fiscalização tinha manifestado na sua decisão de abertura do procedimento quanto à natureza e à compatibilidade das medidas de auxílio do Landsbankinn foram dissipadas. Além disso, o Órgão de Fiscalização não levanta objeções à transação Spkef e autoriza o auxílio recebido pelo SpSv. O Órgão de Fiscalização aprova, por conseguinte, as medidas de auxílio enquanto auxílios à reestruturação compatíveis com o funcionamento do Acordo EEE nos termos do artigo 61.º, n.º 3, alínea b), do referido Acordo, sob reserva do respeito dos compromissos apresentados no Anexo pelas autoridades islandesas e pelo Landsbankinn.

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O capital de exploração inicial e a capitalização final pelo Estado concedidos ao Landsbankinn, assim como a transação Spkef e a garantia de depósitos, constituem um auxílio estatal na aceção do artigo 61.º, n.º 1 do Acordo EEE.

Artigo 2.º

As medidas enumeradas no artigo 1.º constituem um auxílio estatal ilegal a contar da data da sua execução e até à data da presente decisão, dado que as autoridades islandesas não respeitaram a obrigação de notificar o Órgão de Fiscalização antes de proceder à execução do auxílio, em conformidade com o artigo 1.º, n.º 3, da parte I do Protocolo n.º 3.

Artigo 3.º

As medidas enumeradas no artigo 1.º, bem como as medidas respeitantes ao SpSv descritas na Decisão n.º 126/11/COL, são compatíveis com o funcionamento do Acordo EEE nos termos do artigo 61.º, n.º 3, alínea b), do referido Acordo, sob reserva do respeito dos compromissos apresentados no anexo. A autorização relativa à garantia ilimitada dos depósitos cessa no final de 2014.

Artigo 4.º

A destinatária da presente decisão é a República da Islândia.

Artigo 5.º

Apenas faz fé o texto em língua inglesa da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 11 de julho de 2012.

Pelo Órgão de Fiscalização da EFTA

Oda Helen SLETNES

Presidente

Sverrir Haukur GUNNLAUGSSON

Membro do Colégio

ANEXO

COMPROMISSOS E ALTERAÇÕES RELEVANTES AO QUADRO JURÍDICO DO SETOR BANCÁRIO

1. COMPROMISSOS ASSUMIDOS PELAS AUTORIDADES ISLANDESAS

As autoridades islandesas assumiram dois compromissos, a seguir enumerados.

Alteração ao imposto do selo para evitar os auxílios estatais e reduzir os custos de transferência

O Ministério das Finanças irá nomear um grupo de trabalho incumbido de rever a Lei n.º 36/1978 sobre o imposto do selo. O grupo de trabalho apresentará, até outubro de 2012, um relatório ao Ministro das Finanças, juntamente com um projeto de lei. A tarefa do grupo de trabalho será, em particular, examinar a abolição do imposto de selo sobre obrigações emitidas por particulares quando transferidas entre credores (isto é, quando os particulares transferirem os seus empréstimos de uma instituição de crédito para outra). O grupo examinará ainda a possibilidade de alterar as disposições relativas ao imposto de selo de modo a simplificar os procedimentos e a promover a concorrência.

Medidas destinadas a facilitar a transferência dos clientes entre as instituições de crédito e a reduzir os custos conexos

Em conformidade com uma resolução aprovada pelo parlamento islandês em 21 de março de 2012, o Governo nomeará um comité incumbido de reexaminar a defesa dos consumidores no mercado financeiro e de apresentar propostas destinadas a reforçar a posição dos particulares e das famílias em relação às instituições de crédito. O comité designado terá como mandato específico examinar a forma de facilitar a transferência dos clientes entre as instituições de crédito e reduzir os custos conexos, devendo colaborar estreitamente para esse efeito com a autoridade da concorrência. O comité deverá apresentar o seu relatório o mais tardar até 15 de janeiro de 2013.

Além disso, as autoridades islandesas aprovaram os seguintes compromissos assumidos pelo Landsbankinn:

Limitação em matéria de aquisições

O Landsbankinn compromete-se a não adquirir, até 15 de dezembro de 2014, instituições financeiras. Não obstante este compromisso, o Landsbankinn pode, após obtenção da aprovação do Órgão de Fiscalização, adquirir instituições financeiras, em particular se tal for necessário para salvaguardar a estabilidade financeira.

Alienação de [...] e encerramento de sucursais

O Landsbankinn compromete-se a alienar a sua participação em [...] antes de [data]. [...]

Além disso, o Landsbankinn compromete-se a encerrar [...] das suas sucursais [data]. Alienação de ações em empresas sob reestruturação

Alienação das participações em empresas em vias de reestruturação

Por último, o Landsbankinn compromete-se a vender, assim que possível, as suas participações em empresas de exploração que tenham sido adquiridas por motivos de reestruturação, em consonância com o artigo 22.º da Lei n.º 161/2002 relativa às instituições financeiras. Além disso, o banco compromete-se a respeitar o procedimento e os prazos fixados na referida disposição jurídica. Por último, o banco publicará informações atualizadas no seu sítio *web* (ou no sítio *web* de uma filial relevante, como por exemplo a Midengi ehf.) sobre as participações que detém para venda.

Em particular, o Landsbankinn compromete-se a colocar à venda as suas participações nas empresas que se seguem, desde que as empresas, incluindo as suas posições financeiras, operações e perspectivas futuras, não estejam sujeitas a riscos jurídicos/de litígios significativos ou a incertezas comparáveis:

[...]

Medidas a favor dos novos e dos pequenos concorrentes

O Landsbankinn compromete-se a empreender as seguintes medidas a favor dos concorrentes novos e de pequena dimensão:

- Até ao final de 2014, o Landsbankinn não fará cumprir as cláusulas contratuais nem introduzirá novas cláusulas contratuais que tornem as condições especiais das taxas de juro dependentes da manutenção de uma atividade mínima de negócios com o banco.
- O Landsbankinn disponibilizará informações mais facilmente acessíveis, no sítio *web* do banco, sobre o processo de transferência dos serviços bancários para outra instituição financeira. Além disso, o sítio *web* facilitará o acesso aos documentos necessários para mudar de instituição financeira. As mesmas informações e os formulários para transferência de empresa estarão disponíveis nas sucursais do banco.
- O Landsbankinn executará com celeridade todos os pedidos de transferência dos serviços bancários.

- d) O Landsbankinn não invocará o envolvimento do Estado como uma fonte de vantagem concorrencial nas suas atividades de comercialização.
- e) Desde que não estejam disponíveis ofertas de serviços concorrentes, o Landsbankinn está disposto a oferecer os seguintes serviços a um preço baseado no custo acrescido de uma margem razoável:
- i) Serviços de processamento de pagamentos em ISK.
 - ii) Serviços de processamento de pagamentos em moeda estrangeira.
 - iii) Distribuição de notas e moedas.
2. Adaptações e alterações relevantes ao quadro regulamentar e de supervisão dos mercados financeiros na Islândia adotadas após a crise

As autoridades islandesas apresentaram a seguinte síntese das alterações introduzidas na legislação em vigor no outono de 2008:

- As autorizações concedidas à FME (autoridade de supervisão financeira islandesa) para intervir (assumir os poderes das assembleias de acionistas e alienar ativos, cf. a legislação de emergência) aumentaram; foram concedidas autorizações de supervisão alargadas à FME; foram adotadas disposições adicionais que permitem à FME avaliar as operações ou o comportamento das partes individuais supervisionadas. Estão em causa poderes decisórios, por exemplo no que respeita ao encerramento de estabelecimentos ou à cessação de atividades específicas sem a revogação efetiva das licenças de exploração, assim como uma definição mais pormenorizada de conceitos cuja interpretação tem sido objeto de divergências entre a FME e as entidades supervisionadas ou as instâncias de recurso.
- As regras sobre grandes riscos individuais foram clarificadas e especificadas; tanto o papel como a responsabilidade da gestão do risco foram aumentados, e a FME foi autorizada a conceder à gestão do risco um estatuto superior na organização das instituições financeiras; foram restringidas as disposições relativas à aplicação de testes de esforço.
- As disposições relativas a um registo específico dos grandes mutuários foram consagradas no ordenamento jurídico, com vista a assegurar uma melhor perceção dos grandes riscos individuais concentrados em duas ou mais instituições financeiras. O registo é importante para associar as exposições ao risco e avaliar o seu impacto sistémico, caso surjam dificuldades nas operações dos mutuários. As entidades não sujeitas a supervisão pela FME mas que constem dos registos das instituições financeiras devem fornecer à FME informações sobre todas as suas obrigações. A FME pode proibir a prestação de serviços aos operadores que recusem fornecer as informações solicitadas.
- As disposições em matéria de boas práticas empresariais foram reforçadas e a existência do comité de reclamações relativas a transações com instituições financeiras foi consagrada no ordenamento jurídico; devem divulgar-se informações pormenorizadas sobre todos os principais proprietários de instituições financeiras.
- Os prazos para a alienação dos ativos apropriados pelas instituições financeiras foram reduzidos.
- As disposições em matéria de participações das instituições financeiras no seu próprio capital social são agora mais estritas e definidas em maior pormenor. As participações nas filiais são doravante consideradas ações próprias, tal como os contratos expatrimoniais relativos às ações próprias.
- As instituições financeiras foram proibidas de conceder crédito garantidos por ações ou certificados de garantia de capital da própria instituição.
- A FME deverá agora definir regras quanto à forma como os empréstimos garantidos por uma hipoteca sobre as ações de outras instituições financeiras serão tidos em conta no cálculo do risco e dos fundos próprios.
- Tanto a responsabilidade como o papel do serviço de auditoria interna foram reforçados. Existem regras pormenorizadas quanto ao equilíbrio entre a dimensão e a diversidade das atividades da instituição financeira em causa e ao âmbito do seu serviço de auditoria interna.
- Colocaram-se limites de cinco anos relativamente ao período durante o qual uma firma de auditoria pode realizar uma auditoria à mesma instituição financeira. A capacidade de uma instituição financeira para dispensar um auditor «difícil» foi reduzida.
- Foram revistas todas as disposições relativas ao cálculo dos fundos próprios e vários outros aspetos técnicos.

- As regras relativas ao exercício das participações qualificadas, isto é, que conferem 10 % ou mais dos direitos de voto, foram revistas. A FME está autorizada a inverter o ónus da prova no quadro da avaliação das partes que pretendam adquirir ou aumentar participações qualificadas, por exemplo em caso de incerteza quanto ao(s) beneficiário(s) efetivo(s) de uma holding com uma participação qualificada.
- Fizeram-se exigências adicionais aos diretores em matéria de elegibilidade, a sua responsabilidade pela supervisão ou pelas operações foi aumentada e os presidentes executivos dos conselhos de administração foram proibidos; foi atribuído à FME um papel de supervisão mais importante no que diz respeito aos conselhos de administração; as informações pessoais identificáveis relativas à remuneração devem ser divulgadas aos quadros superiores.
- Foram definidas regras quanto às transações de crédito das instituições financeiras com os administradores, quadros dirigentes, quadros superiores e titulares de participações qualificadas na instituição financeira em causa. Aplicam-se regras semelhantes às partes estreitamente associadas aos elementos já referidos. A FME adotou regras sobre o que considera ser uma garantia satisfatória para esse tipo de transações.
- Adotaram-se regras relativas aos sistemas de incentivo e prémios aos quadros e assalariados, assim como à rescisão dos contratos de trabalho.
- Foram reforçadas as disposições em matéria de reorganização e liquidação das instituições financeiras.
- Procedeu-se a uma revisão global das regras específicas relativas às caixas económicas. O estatuto e os direitos dos titulares dos fundos de garantia das caixas económicas foram esclarecidos, impuseram-se restrições aos dividendos, adotaram-se regras claras quanto às transações dos fundos de garantia, definiram-se regras sobre as depreciações dos fundos de garantia e esclareceram-se as regras relativas às autorizações de cooperação formal aplicáveis às caixas económicas. As caixas económicas foram proibidas de alterar a sua forma jurídica.

Segundo as autoridades islandesas, as normas na Islândia transcendem o quadro pan-europeu no que se refere a certos aspetos. Os principais desvios em relação às regras adotadas pela UE e consagradas no Acordo EEE são:

- A FME está autorizada a restringir as atividades dos diferentes estabelecimentos das instituições financeiras, se considerar que existem motivos que o justifiquem. Além disso, está autorizada a definir requisitos especiais para que os estabelecimentos individuais das instituições financeiras prossigam com as suas atividades. A FME pode ainda limitar provisoriamente as atividades que uma instituição financeira pode exercer, no todo ou em parte, quer estejam ou não sujeitas a uma licença, se o Órgão de Fiscalização considerar que existem motivos para tal. Isso explica-se nomeadamente pelas atividades das sucursais e pelas contas de depósito criadas por essas instituições noutros Estados europeus até 2008 (Icesave, Edge e Save-and-Save).
- A legislação islandesa prevê disposições bastante mais pormenorizadas do que as diretivas da UE quanto ao papel da auditoria interna.
- Vigoram também disposições bastante mais pormenorizadas do que as diretivas da UE relativas à forma de realizar os testes de esforço.
- As empresas financeiras devem manter um registo especial (registo de crédito) de todas as partes às quais concederam um crédito e apresentar à FME uma lista atualizada no final de cada mês. Além disso, devem enviar uma lista semelhante sobre as partes estreitamente associadas às empresas financeiras, aos seus conselhos de administração e aos seus quadros e grupos de clientes associados, caso estas partes não constem da lista supramencionada. Esta lista permitirá controlar melhor as interligações entre as empresas financeiras e os respetivos conselhos de administração e quadros superiores.
- Se a FME considerar que o empréstimo contraído por uma parte constante do registo de crédito cujas atividades financeiras não estejam sujeitas a supervisão oficial é suscetível de ter um impacto sistémico, poderá exigir a essa parte informações sobre as suas obrigações.
- Se uma parte não sujeita a supervisão oficial e constante do registo de crédito se recusar a divulgar informações à FME, o Órgão de Fiscalização pode ordenar que as entidades supervisionadas se abstenham de continuar a prestar serviços à referida parte. O mesmo é válido se as informações divulgadas pela parte forem insatisfatórias. As disposições relativas a um registo de crédito e às competências alargadas das autoridades de supervisão no que respeita às partes não sujeitas a supervisão oficial não constam das normas da UE/EEE.
- A Islândia prevê disposições bastante mais pormenorizadas e restritivas do que as normas da UE/EEE em matéria de partes associadas e de garantias.
- A FME deve recusar ao titular de uma participação qualificada o direito de exercer essa participação, caso existam dúvidas quanto à identidade do seu beneficiário efetivo atual ou futuro.
- O prazo máximo durante o qual os auditores externos são autorizados a trabalhar para uma mesma instituição financeira é mais curto do que o estabelecido nas regras da UE/EEE.

- A Islândia prevê disposições consideravelmente mais pormenorizadas do que as diretivas da UE no que respeita à elegibilidade dos quadros dirigentes das instituições financeiras.
- Foram adotadas disposições relativas aos sistemas de prémios e à rescisão dos contratos.
- Foram recentemente estabelecidas nas diretivas da UE regras formais sobre as políticas de remuneração, mas ainda não foram adotadas nesse domínio regras quanto à rescisão dos contratos.

Em 23 de março de 2012, o Ministro dos Assuntos Económicos apresentou um relatório sobre a futura estrutura do sistema financeiro islandês. O ministro nomeou ainda um grupo de peritos incumbido de elaborar um quadro legislativo relativo a todas as atividades financeiras na Islândia.
