

V

(Avis)

PROCÉDURES RELATIVES À LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE
CONCURRENCE

COMMISSION EUROPÉENNE

AIDES D'ÉTAT — PORTUGAL

Aides d'État n° SA.35062 (2012/C) (ex 2012/NN) — Violation d'une interdiction de verser des dividendes par Caixa Geral de Depósitos, S.A. — Utilisation abusive d'une aide au sauvetage

Invitation à présenter des observations conformément à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(2013/C 116/02)

Par lettre du 18 décembre 2012, reproduite dans la langue faisant foi dans les pages qui suivent le présent résumé, la Commission a notifié au Portugal sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne concernant la mesure susmentionnée.

Les parties intéressées peuvent présenter leurs observations sur la mesure à l'égard de laquelle la Commission ouvre la procédure dans un délai d'un mois à compter de la date de publication du présent résumé et de la lettre qui suit, à l'adresse suivante:

Commission européenne
Direction générale de la concurrence
Greffé des aides d'État
Rue Joseph II 70
1049 Bruxelles
BELGIQUE
Fax (+32)-22961242

Ces observations seront communiquées au Portugal. Le traitement confidentiel de l'identité de la partie intéressée qui présente les observations peut être demandé par écrit, en spécifiant les motifs de la demande.

RÉSUMÉ

I. PROCÉDURE

1. Par décision du 18 juillet 2012 (ci-après la «décision concernant l'aide au sauvetage»), la Commission a autorisé la recapitalisation de Caixa Geral de Depósitos, S.A. (ci-après «CGD»), d'un montant de 1,65 milliard d'EUR, qui avait été mise en œuvre sous la forme d'une aide au sauvetage le 29 juin 2012, entre autres en tenant compte du fait que le Portugal s'était engagé à appliquer à CGD une interdiction de verser des dividendes et des coupons.

II. FAITS

2. CGD est un groupe bancaire entièrement détenu par l'État portugais. Au 31 décembre 2011, le total de ses actifs nets

s'élevait à 120,6 milliards d'EUR et celui de son portefeuille de prêts net à 78,2 milliards d'EUR. CGD exerce des activités, entre autres, de banque commerciale à l'échelle nationale et internationale (notamment en Espagne, en Afrique lusophone et au Brésil), de banque d'investissement, de gestion d'actifs, d'octroi de crédit spécialisé et d'assurance.

3. L'augmentation de capital mentionnée au point 1 a été réalisée par l'État portugais, actionnaire unique de CGD, qui a souscrit à des actions ordinaires nouvellement émises pour un montant de 750 millions d'EUR et à des titres hybrides pour un montant de 900 millions d'EUR.

4. Ainsi qu'il est signalé dans la décision concernant l'aide au sauvetage, ces mesures de recapitalisation en faveur de CGD ont été accordées afin de permettre à la banque de satisfaire aux exigences relatives aux fonds propres de base et de préserver un «matelas» de fonds propres adéquat (0,64 %) compte tenu du caractère évolutif des actifs pondérés en fonction des risques et de la gestion du risque de crédit dans un pays en récession. Cette aide au sauvetage n'a pas été autorisée pour rémunérer les détenteurs d'instruments de fonds propres, y compris de titres de créance subordonnés émis par la banque.
5. Le 28 septembre 2012, Caixa Geral Finance Limited, filiale de CGD, a versé à des investisseurs institutionnels des dividendes sur des actions préférentielles perpétuelles, pour un montant de 405 415 EUR, sans l'accord de la Commission. Ce montant représente 0,025 % du capital injecté le 29 juin 2012.

III. APPRÉCIATION

6. Sur la base des informations reçues, la Commission considère que les versements de dividendes réalisés par Caixa Geral Finance Limited le 28 septembre 2012 contreviennent à l'interdiction de verser des dividendes que le Portugal s'était engagé à appliquer. Cet engagement fait partie intégrante de la mesure approuvée par la décision concernant l'aide au sauvetage. La Commission s'efforce de déterminer si ces versements de dividendes constituent une utilisation abusive de l'aide au sauvetage accordée et si une aide d'État a été octroyée à leurs bénéficiaires.
7. Conformément à l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, toute aide illégale pourra faire l'objet d'une récupération auprès de son bénéficiaire.

TEXTE DE LA LETTRE

«A Comissão informa Portugal que, após análise das informações apresentadas pelas autoridades portuguesas no que se refere à medida supra identificada, decidiu dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

1 PROCEDIMENTO

- (1) Em 28 de junho de 2012, a República Portuguesa (a seguir «Portugal») notificou as medidas de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos, S.A. (a seguir «CGD» ou «o banco»).
- (2) Em 29 de junho de 2012, Portugal recapitalizou a CGD sem prévia autorização da Comissão.
- (3) Em 18 de julho de 2012, a Comissão adotou uma decisão relativa ao processo SA.35062 (2012/NN) ⁽¹⁾ (a seguir «decisão relativa ao auxílio de emergência») que aprovava a recapitalização da CGD executada em 29 de junho de 2012 a título de auxílio de emergência.
- (4) Em 27 de setembro de 2012, Portugal informou a Comissão por mensagem de correio eletrónico de que a Caixa Geral Finance Limited («CGDF»), uma filial da CGD, iria pagar dividendos no dia seguinte.
- (5) Em 28 de setembro de 2012, a Caixa Geral Finance Limited realizou o pagamento de dividendos relativos a ações preferenciais.
- (6) Em 3 e 9 de outubro de 2012, Portugal transmitiu à Comissão informações relacionadas com o pagamento de dividendos.

2 DESCRIÇÃO**2.1 A sociedade em causa**

- (7) A CGD é um grupo bancário integralmente detido por Portugal que detinha, em 31 de dezembro de 2011, ativos líquidos totais de 120,6 mil milhões de EUR e uma carteira de empréstimos líquidos totais de 78,2 mil milhões de EUR. As atividades do banco compreendem, entre outras a banca comercial a nível nacional e internacional (nomeadamente em Espanha, África lusófona e Brasil), a banca de investimento, a gestão de ativos, a gestão de crédito especializado e os seguros.
- (8) Em 2011, a CGD detinha no mercado doméstico português uma posição de líder na maioria das áreas de negócio em que operava (em especial, nas áreas do crédito a clientes, dos depósitos de clientes, dos seguros, da locação financeira imobiliária e da gestão de patrimónios) ⁽²⁾.
- (9) Uma descrição detalhada das atividades do banco está incluída nos considerandos 4, 5 e 7 a 11 da decisão relativa ao auxílio de emergência.

⁽¹⁾ Ainda não publicada.

⁽²⁾ Para mais informações, ver o Relatório anual de 2011, página 194, disponível no endereço Internet: <https://www.cgd.pt/English/Financial-Information/Quarterly-Information/2011/Documents/Annual-Report-CGD-2011.pdf>

2.2 As medidas de recapitalização

- (10) O montante necessário para reforçar o capital da CGD foi estabelecido no Plano de Assistência Económica e Financeira, de maio de 2012, documento que a CGD tem de apresentar trimestralmente a Portugal, à Comissão Europeia, ao Banco Central Europeu e ao Fundo Monetário Internacional.
- (11) As medidas de recapitalização que foram aprovadas na decisão relativa ao auxílio de emergência aumentaram o capital da CGD em 1 650 milhões de EUR e foram executadas através da subscrição de ações ordinárias emitidas pela CGD no montante de 750 milhões de EUR e da subscrição de Instrumentos Financeiros Híbridos no valor de 900 milhões de EUR.
- (12) Os fundos angariados através das medidas de recapitalização deviam ser usados para garantir que o rácio CT1 da CGD cumpria todos os requisitos regulamentares. Após as medidas de recapitalização, a 30 de junho de 2012, o rácio CT1 estimado da CGD ascendia a 11,8 %, de acordo com as regras estabelecidas na DRFP II ⁽³⁾ e a 9,64 %, quando calculado de acordo com os requisitos da Autoridade Bancária Europeia («ABE»).
- (13) Uma descrição detalhada das medidas de recapitalização está incluída nos considerandos 12 a 24 da decisão relativa ao auxílio de emergência.

2.3 Os compromissos assumidos por Portugal no contexto da decisão relativa ao auxílio de emergência

- (14) Conforme estabelecido no considerando 31 da decisão relativa ao auxílio de emergência, Portugal comprometeu-se a impor à CGD (entendida como grupo) restrições de comportamento equivalentes às aplicadas a bancos que sejam recapitalizados ao abrigo do novo regime de recapitalização de instituições de crédito em Portugal ⁽⁴⁾, designadamente:
 - uma proibição de pagamento de dividendos;
 - uma proibição de pagamento de cupões e de juros relativos a instrumentos financeiros híbridos e dívida subordinada, que não sejam detidos por Portugal, e quando não exista uma obrigação legal de efetuar tal pagamento.
- (15) Quanto à proibição de pagamento de dividendos, Portugal especificou na sua notificação de 28 de junho de 2012 que – enquanto os instrumentos financeiros híbridos estiverem em vida – a CGD não distribuirá dividendos. Os

⁽³⁾ Diretiva 2009/111/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, que altera as Diretivas 2006/48/CE, 2006/49/CE e 2007/64/CE no que diz respeito aos bancos em relação de grupo com instituições centrais, a determinados elementos relativos aos fundos próprios, a grandes riscos, a disposições relativas à supervisão e à gestão de crises, JO L 302 de 17.11.2009, p. 97.

⁽⁴⁾ Ver Decisão da Comissão sobre o novo regime de recapitalização das instituições de crédito em Portugal adotada no processo SA.34055 (2011/N), de 30.5.2012, JO C 249 de 18.8.2012, p. 5.

lucros suscetíveis de serem distribuídos que, de outra forma, estariam disponíveis para serem distribuídos como dividendos aos acionistas serão utilizados para pagar eventuais cupões e para efetuar o resgate de instrumentos financeiros híbridos. Portugal acrescentou, ainda, que tais princípios se aplicariam a quaisquer outras distribuições a acionistas, incluindo a recompra de ações e a distribuição de ativos.

2.4 A execução do pagamento de dividendos

- (16) Em 28 de setembro de 2012, a CGDF realizou o pagamento de dividendos relativos a ações preferenciais perpétuas no montante de 405 415 EUR. O referido montante corresponde a 0,025 % do capital que foi injetado em 29 de junho de 2012.
- (17) Os dividendos das referidas ações preferenciais perpétuas, emitidas de acordo com a lei das Ilhas Caimão, são pagáveis trimestralmente. De acordo com informações prestadas por Portugal em 9 de outubro de 2012, os detentores de ações preferenciais são investidores institucionais e o pagamento dos dividendos é discricionário. Em especial, de acordo com o estipulado na emissão, está claramente indicado que para que não restem dúvidas, o pagamento de dividendos por parte do emitente fica sujeito ao critério dos administradores do emitente. Os dividendos não são cumulativos, ou seja, se o dividendo não é pago por um determinado período o direito do titular do instrumento de receber o dividendo ou o valor restante do dividendo para esse período caduca.

3 POSIÇÃO DAS AUTORIDADES PORTUGUESAS

- (18) Nas notificações de 3 e 9 de outubro de 2012, Portugal considera que os pagamentos efetuados aos detentores das ações preferenciais perpétuas não cumulativas não são pagamento de dividendos, mas sim pagamentos de cupões que podem ser pagos se existir uma obrigação legal para efetuar tal pagamento.
- (19) Portugal afirma que, de acordo com as condições subjacentes às ações preferenciais perpétuas não cumulativas, o não pagamento dos dividendos levaria a uma impossibilidade do banco de recomprar ou resgatar obrigações com o mesmo grau (*Parity Obligations*) ou obrigações subordinadas (*Junior Obligations*) até depois da quarta data consecutiva de pagamento dos dividendos na qual os dividendos são pagos integralmente.
- (20) Portugal considera que a recompra dos instrumentos de capital CT1 subscritos pelo Estado constituiria uma recompra de obrigações com o mesmo grau ou obrigações subordinadas.
- (21) Portugal tem em conta o facto de ter recebido da CGD um compromisso explícito de reembolsar parcialmente os instrumentos subscritos pelo Estado que atualmente são detidos por Portugal. Contudo, Portugal confirma que deu o seu acordo ao pagamento de dividendos à luz do pressuposto que o não pagamento de tais dividendos tornaria impossível à CGD efetuar a recompra de quaisquer instrumentos subscritos pelo Estado durante os próximos 12 meses e que se não forem pagos dividendos durante o investimento público de cinco anos, a CGD não estaria

em condições de recomprar todos os instrumentos subscritos pelo Estado sem infringir as suas obrigações contratuais. Do ponto de vista de Portugal, tal atraso seria incompatível com a obrigação fundamental de minimizar o montante e a duração do auxílio à CGD. Consequentemente, Portugal considerou que tais circunstâncias tornavam o pagamento de dividendos pela CGDF de facto legalmente vinculativo.

4 APRECIÇÃO

4.1 Infração à proibição de pagamento de dividendos

- (22) O artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE ⁽¹⁾ confere à Comissão, em caso de utilização abusiva de um auxílio, o poder de dar início a um procedimento formal de investigação, ou seja, no caso de o beneficiário ter utilizado o auxílio em violação de uma decisão tomada nos termos do artigo 4.º, n.º 3, do referido regulamento.
- (23) Em conformidade com o disposto na decisão relativa ao auxílio de emergência (ver considerando 14, 47, 49 e 50), as medidas de recapitalização foram concedidas à CGD de modo a permitir que esta possa cumprir os níveis requeridos de capital CT1 e manter uma reserva de capital adequada (de 0,64 %), tendo em conta a natureza variável dos ativos ponderados pelo risco e a gestão do risco de crédito num país em recessão. A fim de garantir que o auxílio fosse utilizado para estes objetivos específicos, Portugal assumiu o compromisso de uma proibição de pagamento de dividendos e de cupões, tal como estabelecido nos considerandos 21 e 31 da decisão relativa ao auxílio de emergência.
- (24) Com base nas informações recebidas até este momento, a Comissão considera que o pagamento efetuado representa um pagamento de dividendos. Em especial, pode ser qualificado como tal à luz do estipulado na emissão dos títulos em apreço. Esses títulos são ações preferenciais. Além disso, o estipulado na emissão determina que um pagamento periódico seja qualificado explicitamente como dividendo. De acordo com a decisão relativa ao auxílio de emergência e os compromissos assumidos por Portugal nesse contexto, o pagamento de dividendos são proibidos, sem exceção. Assim, ao permitir o pagamento, a CGD infringiu o compromisso, bem como as condições estabelecidas na decisão relativa ao auxílio de emergência.
- (25) Portugal alega que o pagamento está abrangido pela cláusula de isenção aplicável à proibição do pagamento de cupões, que permite o pagamento de cupões se existir uma obrigação legal para tal. Pelas razões estabelecidas no considerando 24, a Comissão não concorda com Portugal. Por outro lado, mesmo que o pagamento seja qualificado como pagamento de cupões, que não é o caso, a Comissão não concorda com Portugal de que existiria uma obrigação legal para efetuar o pagamento. Muito embora o não pagamento de cupões possa dar origem a certas consequências no futuro, nomeadamente restrições em matéria

⁽¹⁾ JO L 83 de 27.3.1999, p. 1.

de recompra de instrumentos subscritos pelo Estado, tais restrições não podem conduzir a uma obrigação legal de efetuar o pagamento.

- (26) Além disso, a Comissão observa que a intenção da CGD de resgatar parte dos instrumentos subscritos pelo Estado dentro do próximo ano, que é considerada por Portugal como uma obrigação legal, só foi indicada numa carta de setembro de 2012, isto é, depois da adoção da decisão relativa ao auxílio de emergência. Ao apreciar a existência de uma obrigação legal, a Comissão deve, em geral, ter apenas em conta as condições contratuais existentes no momento em que foram emitidos os instrumentos financeiros. Se o banco beneficiário assume obrigações legais após a data de adoção da decisão relativa ao auxílio de emergência, essas obrigações não podem ser tidas em conta para a aplicação da isenção à proibição do pagamento de dividendos, dado que tal permitiria uma evasão clara das regras.
- (27) À luz da atual situação financeira da CGD, em especial tendo em conta o facto de o banco apresentar perdas líquidas consolidadas de 130 milhões de EUR (com base em contas não auditadas) relativamente às operações consolidadas dos três primeiros trimestres de 2012 ⁽¹⁾, a Comissão tem dúvidas de que a CGD esteja em condições de [...] (*) num futuro próximo.
- (28) Em resumo, a Comissão considera que os pagamentos de dividendos efetuados pela CGDF em 28 de setembro de 2012 são abrangidos pela proibição de pagamento de dividendos aplicável à CGD na sequência da adoção da decisão relativa ao auxílio de emergência. Consequentemente, o pagamento de dividendos constitui uma infração às condições estabelecidas na decisão relativa ao auxílio de emergência, representando assim uma utilização abusiva do auxílio de emergência concedido. A Comissão convida Portugal e as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre esta conclusão.

4.2 Compatibilidade com o mercado interno

- (29) As medidas que reduzem o montante total do capital são, em princípio, incompatíveis com o objetivo de «repartição de encargos» (que exige que os bancos e seus proprietários e investidores contribuam para os custos de reestruturação) e com o requisito de que o auxílio seja limitado ao mínimo necessário. Esses dois princípios são concretizados, *inter alia*, nas proibições de pagamento de cupões e de dividendos, consignada como compromisso no regime português de recapitalização e na decisão relativa ao auxílio de emergência.
- (30) O compromisso assumido de proibição de pagamento de dividendos e de cupões (ver considerando 21 e 31 da decisão relativa ao auxílio de emergência) exclui os acionistas e detentores de instrumentos híbridos de capital e de dívida subordinada do banco de eventuais benefícios decorrentes do auxílio estatal, na medida do possível, garantindo assim que o auxílio seja limitado ao mínimo.

⁽¹⁾ Para mais informações, ver o Relatório da CGD, disponível no endereço Internet: https://www.cgd.pt/Corporativo/Divulgacao-Informacao/Informacao-Privilegiada/Documents/IP_06-11-2012-Consolidated-Operations-3rdQuarter.pdf

(*) Informação confidencial.

- (31) Tendo em conta o exposto, o montante de auxílio utilizado para o pagamento de dividendos não pode ser considerado compatível com o mercado interno. A Comissão considera que uma utilização abusiva não põe em causa o facto de um beneficiário ter ou não originariamente o direito de receber auxílios, mas conclui que parte do auxílio, isto é, a parte que foi utilizada para pagar dividendos indevidos (no montante de 405 415 EUR) foi utilizada em violação da decisão relativa ao auxílio de emergência. A Comissão convida Portugal e as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre esta conclusão.

4.3 Auxílios estatais eventualmente concedidos aos beneficiários dos pagamento de dividendos

- (32) A Comissão deve igualmente apreciar se o pagamento de dividendos constitui um auxílio estatal aos beneficiários na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado. Em conformidade com essa disposição, constituem auxílios estatais os auxílios concedidos por um Estado-Membro ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros.
- (33) A CGD, que é detida a 100 % pelo Estado, detém a totalidade do capital da CGDF, que efetuou o pagamento de dividendos. Consequentemente, o pagamento de dividendos provém de recursos estatais. O pagamento é assim imputável ao Estado pelas razões a seguir apresentadas. O Estado quando informado anteriormente pela CGD que esta instituição tinha a intenção de pagar os dividendos, nada fez para impedir o pagamento. Pelo contrário, confirmou que se a CGD assegurasse que pretendia e esperava estar em condições de reembolsar pelo menos parte dos instrumentos híbridos, o pagamento dos dividendos podia ser autorizado em virtude de uma obrigação legal. Por conseguinte, o Estado concordou implicitamente com o pagamento. Além disso, o pagamento de dividendos teria sido efetuado segundo discricção da CGDF, mesmo sem a proibição do pagamento de dividendos. Na situação em apreço, não existe claramente uma obrigação legal de pagamento de dividendos por parte da CGDF; consequentemente, os investidores beneficiaram de um pagamento *ex gratia* e, por conseguinte, de uma vantagem seletiva suscetível de falsear a concorrência e de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros, na medida em que os beneficiários estão presentes nos mercados da União.
- (34) Pelo exposto, a Comissão é da opinião preliminar que os investidores institucionais que receberam indevidamente o pagamento de dividendos beneficiaram de auxílios estatais.
- (35) A Comissão recorda que, para o período de emergência abrangido pela decisão de 18 de julho de 2012, Portugal deve impedir a CGD de fazer pagamentos de dividendos futuros relativos a ações preferenciais perpétuas não cumulativas.

CONCLUSÃO

A Comissão conclui que o pagamento de dividendos se afigura estar abrangido pela proibição do pagamento de dividendos,

constituindo assim uma utilização abusiva do auxílio de emergência. Consequentemente, a Comissão decidiu dar início a um procedimento formal de investigação por utilização abusiva de um auxílio nos termos do artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999.

De acordo com as considerações precedentes, a Comissão, nos termos do n.º 2 do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, solicita a Portugal que apresente os seus comentários e que preste todas as informações e dados necessários para apreciação da medida, no prazo de um mês a contar da data de receção da presente carta, e em particular informações sobre a identidade dos beneficiários do pagamento de dividendos. A Comissão solicita às autoridades portuguesas que encaminhem imediatamente uma cópia da presente carta ao beneficiário do auxílio, isto é, à Caixa Geral de Depósitos, S.A. A Comissão solicita, ainda, às autoridades portuguesas que

transmitam uma cópia da presente carta aos potenciais beneficiários de qualquer auxílio estatal concedido sob a forma de dividendos não garantidos

A Comissão chama a atenção para o artigo 14.º do Regulamento (CE) N.º 659/1999, que prevê que qualquer auxílio ilegal pode ser recuperado do beneficiário.

A Comissão avisa Portugal que informará as partes interessadas pela publicação da presente carta e um resumo da mesma no Jornal Oficial da União Europeia. A Comissão informará, também, partes interessadas nos países da EFTA, signatários do Acordo EEE, pela publicação de um anúncio no suplemento EEE do Jornal Oficial da União Europeia e informará o Órgão de Fiscalização da EFTA, enviando uma cópia da carta. Todos os interessados serão convidados a apresentar as suas observações no prazo de um mês a data de publicação.»