Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Oitava Secção)

3 de outubro de 2019*

«Reenvio prejudicial — Política económica e monetária — Sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia — Regulamento (UE) n.º 549/2013 — Setor das administrações públicas — Instituição financeira cativa — Conceito — Sociedade que oferece às famílias com rendimentos médios ou modestos créditos hipotecários sob o controlo de uma administração pública»

No processo C-632/18,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Bélgica), por Decisão de 28 de setembro de 2018, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 10 de outubro de 2018, no processo

Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL

contra

Institut des Comptes nationaux (ICN),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Oitava Secção),

composto por: F. Biltgen, presidente de secção, C. G. Fernlund e L. S. Rossi (relatora), juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: R. Schiano, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 13 de maio de 2019,

considerando as observações apresentadas:

– em representação do Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL, por E. van Nuffel d'Heynsbroeck, K. Mununguu e L. Bersou, avocats,

– em representação do Institut des Comptes nationaux (ICN), por J.-F. De Bock e P. Michou, avocats,

– em representação da Comissão Europeia, por J.-P. Keppenne e F. Simonetti, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

* Língua do processo: francês.

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do Regulamento (UE) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia (JO 2013, L 174, p. 1).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio entre o Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL (Fundo para a Habitação da Região de Bruxelas-Capital; a seguir «Fundo») e o Institut des Comptes nationaux (Instituto das Contas Nacionais; a seguir «ICN») a respeito da classificação por este último efetuada do Fundo no setor das administrações públicas, ao abrigo do Sistema Europeu de Contas Nacionais revisto, instituído pelo Regulamento n.º 549/2013 (a seguir «SEC 2010»).

Quadro jurídico

Direito da União

3 O Sistema europeu de contas económicas integradas (SEC) é a ferramenta estatística e o instrumento que a União Europeia adotou para assegurar informações comparáveis sobre a estrutura da economia dos Estados-Membros e a sua evolução. Um primeiro SEC, denominado «SEC 95», foi instituído pelo Regulamento (CE) n.º 2223/96 do Conselho, de 25 de junho de 1996, relativo ao Sistema europeu de contas nacionais e regionais na Comunidade (JO 1996, L 310, p. 1). O SEC 2010, instituído pelo Regulamento n.º 549/2013, sucedeu ao SEC 95.

4 O considerando 3 do Regulamento n.º 549/2013 tem a seguinte redação:

«Os cidadãos da União têm necessidade de contas económicas como uma ferramenta fundamental para analisar a situação económica de cada Estado-Membro ou região. Para fins de comparabilidade, tais contas deverão ser elaboradas com base num único conjunto de princípios que não dão azo a interpretações divergentes. A informação fornecida deverá ser tão precisa, completa e oportuna quanto possível, a fim de assegurar a máxima transparência para todos os setores.»

5 O considerando 14 deste regulamento precisa:

«O SEC 2010 deverá substituir gradualmente todos os outros sistemas como quadro de referência de normas, definições, classificações e regras contabilísticas comuns destinado à elaboração das contas dos Estados-Membros tendo em vista os objetivos da União, permitindo, assim, obter resultados comparáveis entre os Estados-Membros.»

6 O artigo 1.º, n.os 1 e 2, do referido regulamento tem a seguinte redação:

«1. O presente regulamento estabelece o [SEC 2010].

2. O SEC 2010 prevê:

a) Uma metodologia (anexo A) relativa às normas, definições, nomenclaturas e regras contabilísticas comuns que devem ser utilizadas para elaborar contas e quadros em bases comparáveis, tendo em vista as necessidades da União, bem como para apurar resultados, como se requer no artigo 3.º;

b) Um programa (anexo B) que fixa os prazos em que os Estados-Membros devem transmitir à Comissão (Eurostat) as contas e os quadros que serão elaborados de acordo com a metodologia referida na alínea a).»

7 O capítulo 1 do anexo A do mesmo regulamento, que estabelece a arquitetura geral e os princípios fundamentais do SEC 2010, contém, nomeadamente, os pontos 1.01, 1.19, 1.34, 1.35, 1.36 e 1.57 do referido anexo, com a seguinte redação:

«1.01 O [SEC 2010] é um quadro contabilístico, compatível a nível internacional, que descreve de forma sistemática e pormenorizada o total de uma economia (isto é, uma região, um país ou um grupo de países), as suas componentes e as suas relações com outras economias na sua totalidade.

[…]

1.19 Para a [União] e os seus Estados-Membros, os valores obtidos no âmbito do SEC desempenham um papel importante na formulação e acompanhamento das respetivas políticas sociais e económicas.

[…]

1.34 As contas dos setores são criadas afetando unidades a setores, o que permite que as operações e saldos das contas sejam apresentados por setor. A apresentação por setor torna claras muitas medições-chave para fins de política económica e orçamental. Os principais setores são as famílias, as administrações públicas, as sociedades (financeiras e não financeiras), as instituições sem fim lucrativo ao serviço das famílias (ISFLSF) e o resto do mundo.

A distinção entre atividade mercantil e não mercantil é importante. Uma entidade controlada pelas administrações públicas e indicada como uma sociedade mercantil é classificada no setor das sociedades, fora do setor das administrações públicas. Desta forma, os níveis de défice e de dívida da sociedade não farão parte do défice e da dívida das administrações públicas.

1.35 É importante definir critérios sólidos e claros para afetar as entidades aos setores.

O setor público é constituído por todas as unidades institucionais residentes na economia controladas pelas administrações públicas. O setor privado é constituído por todas as outras unidades residentes.

O quadro 1.1 estabelece os critérios utilizados para distinguir entre setor público e privado; no setor público, entre o setor das administrações públicas e o setor das sociedades públicas; e, no setor privado, entre o setor das ISFLSF e o setor das sociedades privadas.

Quadro 1.1

Critérios	Sob controlo das administrações públicas (Setor público)	Sob controlo privado (Setor privado)
Produção não mercantil	Administrações públicas	ISFLSF
Produção mercantil	Sociedades públicas	Sociedades privadas

1.36 O controlo é definido como a capacidade de determinar a política ou programa geral de uma unidade institucional. São dados mais pormenores sobre a definição de controlo nos pontos 2.35 a 2.39.

[…]

1.57 Por unidades institucionais entende-se entidades económicas com capacidade de possuir bens e ativos, contrair passivos e realizar atividades e operações económicas com outras unidades, em seu próprio nome. Para fins do sistema SEC 2010, as unidades institucionais encontram-se agrupadas em cinco setores institucionais nacionais mutuamente exclusivos:
a) Sociedades não financeiras;
b) Sociedades financeiras;
c) Administrações públicas;
d) Famílias;
e) [ISFLSF].

O conjunto dos cinco setores constitui o total da economia interna. Cada setor encontra-se igualmente dividido em subsetores. O sistema SEC 2010 permite a elaboração de um conjunto completo de contas de fluxos e contas de património para cada setor e subsetor, bem como para o total da economia. As unidades não residentes podem interagir com estes cinco setores internos, sendo indicadas as interações entre os cinco setores internos e um sexto setor institucional: o setor do resto do mundo.

[…]»

8 O capítulo 2, intitulado «Unidades e conjuntos de unidades», do anexo A do Regulamento n.º 549/2013, compreende, nomeadamente, os pontos 2.21 a 2.23, 2.27 e 2.28 desse anexo, que têm a seguinte redação:

«Instituições financeiras cativas

2.21 Uma SGPS que apenas possui os ativos de filiais é um exemplo de uma instituição financeira cativa. Exemplos de outras unidades igualmente tratadas como instituições financeiras cativas são as unidades com as características de SPE tal como descritas acima, incluindo fundos de investimento e de pensões e unidades utilizadas para deter e gerir património de indivíduos ou famílias, emitir títulos de dívida em nome de empresas associadas (tal empresa pode ser designada por *conduit*) e desenvolver outras funções financeiras.

2.22 O grau de independência em relação à empresa-mãe pode ser demonstrado pelo nível de controlo efetivo exercido sobre os seus ativos e passivos, aferido pelo grau de exposição aos respetivos riscos e pelo grau de proveito dos respetivos benefícios. Tais unidades são classificadas no setor das sociedades financeiras.

2.23 Uma entidade deste tipo que não pode atuar independentemente da empresa-mãe e apenas detém passivamente ativos e passivos (por vezes designado como piloto automático) não é tratada como uma unidade institucional autónoma, a não ser que seja residente numa economia diferente da empresa-mãe. Se for residente na mesma economia que a empresa-mãe, é tratada como uma "filial artificial", tal como descrito em seguida.

[…]

Unidades de finalidade especial pertencentes às administrações públicas

2.27 As administrações públicas podem também criar unidades de finalidade especial, com características e funções semelhantes às das instituições financeiras cativas e filiais artificiais. Tais unidades não têm o poder de atuar independentemente e são limitadas na gama de operações que podem realizar. Não suportam os riscos nem tiram proveito das vantagens associadas aos ativos e passivos que detêm. Tais unidades, se forem residentes, são tratadas

como uma parte integrante das administrações públicas e não como unidades distintas. Se forem não residentes, são tratadas como unidades distintas. Todas as operações por elas realizadas no estrangeiro devem ser refletidas em operações correspondentes com as administrações públicas. Assim, uma unidade que contrai um empréstimo no estrangeiro é considerada então como se emprestasse o mesmo montante às administrações públicas, e nas mesmas condições do empréstimo inicial.

2.28 Em resumo, as contas das SPE sem direitos independentes de ação são consolidadas com a empresa-mãe, a não ser que sejam residentes numa economia diferente da empresa-mãe. Há uma exceção a esta regra geral, nomeadamente quando uma [entidade de finalidade especial] não residente é criada pelas administrações públicas.»

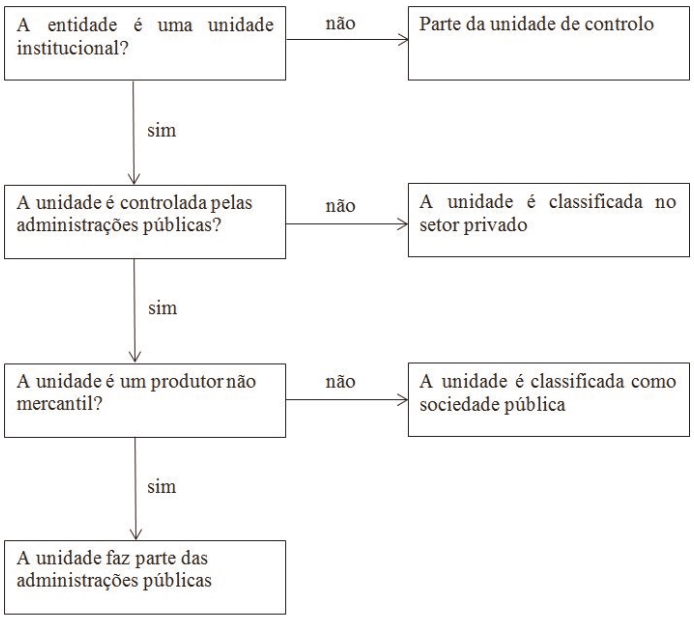
9 No mesmo capítulo 2 do anexo A desse regulamento, sob a epígrafe «Setores institucionais», figuram os pontos 2.31 e seguintes do referido anexo. Esses pontos enumeram os setores e subsetores institucionais nos quais as unidades institucionais com um comportamento económico semelhante devem ser classificadas. O diagrama 2.1, que figura no ponto 2.32 do referido anexo, especifica, sob a forma de uma estrutura em árvore, o processo de afetação das unidades aos setores. Entre esses setores figuram o da administração central (S. 13) e o das sociedades financeiras (S. 12). Decorre, respetivamente, dos pontos 2.66 e 2.71 do mesmo anexo que o setor das sociedades financeiras compreende os nove subsetores nele enumerados e que cada um destes subsetores deve ser discriminado consoante a sociedade financeira em questão esteja sob controlo público, privado nacional ou estrangeiro.

10 O capítulo 20, sob a epígrafe «As contas das administrações públicas», do anexo A do Regulamento n.º 549/2013 define, em especial, o que se entende por «setor das administrações públicas». Este capítulo contém o ponto 20.17 do referido anexo, com a seguinte redação:

«Outras unidades das administrações públicas

20.17 Pode ser difícil decidir como classificar os produtores de bens e serviços que operam sob a influência de unidades das administrações públicas. As alternativas consistem em classificá-los como administrações públicas ou, se puderem ser consideradas unidades institucionais, como sociedades públicas. Nestes casos, é utilizada a seguinte árvore de decisão.

Diagrama 20.1 — Árvore de decisão



»

11 Os pontos 20.19 e seguintes do anexo A do Regulamento n.º 549/2013 referem-se à «[d]elimitação mercantil/não mercantil». Em especial, o ponto 20.29 estabelece um «[t]este mercantil/não mercantil», nos termos do qual, nomeadamente, para que a unidade pública seja considerada um produtor mercantil, as suas vendas devem cobrir, pelo menos, 50 % dos seus custos durante um período prolongado de vários anos.

12 Nos termos dos pontos 20.32 a 20.34 do anexo A do referido regulamento, que figuram sob a epígrafe «Intermediação financeira e delimitação das administrações públicas»:

«20.32 O caso das unidades que exercem atividades financeiras necessita de especial consideração. A intermediação financeira é a atividade pela qual as unidades adquirem ativos financeiros e, ao mesmo tempo, contraem passivos por conta própria ao realizarem operações financeiras.

20.33 Um intermediário financeiro expõe-se ele próprio a riscos ao incorrer em passivos por sua própria conta. Por exemplo, se uma unidade financeira pública gere ativos mas não se expõe ela própria a riscos ao incorrer em passivos por sua própria conta, não é um intermediário financeiro, sendo classificada no setor das administrações públicas e não no setor das sociedades financeiras.

20.34 A aplicação do critério quantitativo do teste mercantil/não mercantil às sociedades públicas envolvidas em intermediação financeira ou na gestão de ativos não é geralmente pertinente, porque as suas receitas resultam de rendimentos de propriedade e de ganhos de detenção.»

Direito belga

13 A ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale portant le code bruxellois du logement (Despacho da Região de Bruxelas-Capital, que Contém o Código de Bruxelas da Habitação), de 17 de julho de 2003 (*Moniteur belge* de 29 de abril de 2004, p. 35501), conforme alterada pela ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale (Despacho da Região de Bruxelas-Capital), de 11 de julho de 2013 (*Moniteur belge* de 18 de julho de 2013, p. 45239; retificação no *Moniteur belge* de 26 de julho de 2013, p. 47151) (a seguir «Código de Bruxelas da Habitação»), inclui um título IV, intitulado «Organismos competentes em matéria de habitação». No capítulo VI deste título, consagrado às disposições aplicáveis ao Fundo, figuram os artigos 111.º a 119.º deste código.

14 O artigo 111.º do referido código prevê:

«O [Fundo] é constituído sob a forma de uma sociedade cooperativa de responsabilidade limitada.

[…]»

15 O artigo 112.º, n.º 1, do mesmo código dispõe:

«O Fundo prossegue [fins] de utilidade pública, nomeadamente:

1º Fornecer às pessoas com rendimentos médios ou baixos, pela concessão de créditos hipotecários (cujas condições são fixadas pelo Governo), os meios para reabilitar, reestruturar, adaptar, adquirir, em plena propriedade ou sob a forma de outro direito real principal, construir, ou conservar uma habitação destinada, a título principal, à ocupação individual, ou melhorar o respetivo desempenho energético;

[…]

6º Promover a experimentação e a reflexão nestes domínios e propor ao Governo novas políticas.»

16 Nos termos do artigo 113.º, primeiro parágrafo, do Código de Bruxelas da Habitação:

«O Fundo exerce as suas funções segundo as prioridades e orientações definidas no contrato de gestão que celebra com o Governo por um período de cinco anos. Na falta de contrato de gestão, e após consulta ao Fundo, o Governo fixa as condições especiais de execução do artigo 114.º durante um exercício orçamental.»

17 O artigo 115.º do referido código tem a seguinte redação:

«O Fundo elabora e submete ao Governo, após parecer do comissário ou comissários do Governo a que se refere o artigo 118.º do presente código, um relatório anual de avaliação e execução do contrato de gestão.»

18 O artigo 116.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do referido código dispõe:

«O Governo pode autorizar o Fundo a contrair empréstimos garantidos pela Região, dentro dos limites orçamentais fixados pelo Parlamento da Região de Bruxelas-Capital. A garantia cobre igualmente as operações de gestão financeira relativas a esses empréstimos.»

19 O artigo 118.º, n.º 1, do mesmo código tem a seguinte redação:

«O Fundo está sujeito ao controlo do Governo. O controlo é exercido por dois comissários nomeados pelo Governo, que pertencem a funções linguísticas diferentes.»

20 O artigo 1.º do arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déterminant les modalités de l'intervention à charge du budget de la Région de Bruxelles-Capitale auprès du Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale (Decreto do Governo da Região de Bruxelas-Capital, que Fixa as Modalidades e Condições da Intervenção a Cargo do Orçamento da Região de Bruxelas-Capital no Fundo para a Habitação da Região de Bruxelas-Capital), de 2 de maio de 1996 (*Moniteur belge* de 26 de novembro de 1996, p. 29725), conforme alterado pelo arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant plusieurs arrêtés relatifs au Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (Decreto do Governo da Região de Bruxelas-Capital, que Altera Várias Decisões Relativas ao Fundo para a Habitação da Região de Bruxelas-Capital), de 8 de setembro de 2011 (*Moniteur belge* de 11 de outubro de 2011, p. 62442), prevê:

«Dentro dos limites dos créditos inscritos para o efeito no orçamento da Região de Bruxelas-Capital, o ministro ou o secretário de Estado competente no domínio da habitação concede ao [Fundo] prémios em capital para financiar os seus investimentos destinados à realização das suas funções de serviço público, tal como previsto no artigo 80.º [do Código de Bruxelas da Habitação].»

21 Nos termos do artigo 2.º do referido decreto:

«A Região de Bruxelas-Capital garante aos respetivos subscritores o pagamento dos empréstimos que o [Fundo] emite, nos limites da autorização concedida pelo Governo da Região de Bruxelas-Capital, por exercício financeiro. O montante e as modalidades destes empréstimos são aprovados pelos ministros ou secretários de Estado competentes em matéria de orçamento e habitação.

[…]»

22 As condições específicas para a concessão de empréstimos estão definidas no Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'utilisation par le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, des capitaux provenant du fonds B2 pour ses opérations générales de crédits hypothécaires (Decreto do Governo da Região de Bruxelas-Capital, Relativo à Utilização pelo Fundo para a Habitação da Região de Bruxelas-Capital dos Capitais Provenientes do Fundo B2 para as suas Operações Gerais de Crédito Hipotecário), de 22 de março de 2008 (*Moniteur belge* de 10 de junho de 2008, p. 29122), e no Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'utilisation, par le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, des capitaux provenant du fonds B2, pour ses opérations de prêts hypothécaires complémentaires aux jeunes ménages (Decreto do Governo da Região de Bruxelas-Capital, Relativo à Utilização pelo Fundo para a Habitação da Região de Bruxelas-Capital dos Capitais Provenientes do Fundo B2 para as suas Operações de Empréstimos Hipotecários Complementares às Famílias Jovens), de 22 de março de 2008 (*Moniteur belge* de 28 de agosto de 2008, p. 45028).

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

23 Resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que o Fundo, criado em 1985, é uma sociedade de direito privado, e a Administração Pública não participa no seu capital ou nos seus órgãos de decisão. Tem a sua origem no Fonds du logement de la Ligue des Familles nombreuses de Belgique (Fundo para a Habitação da Liga das Famílias Numerosas da Bélgica), cuja criação remonta a 1929. O Fundo tem por objetivo promover o acesso à habitação e à propriedade das pessoas de baixos e médios rendimentos na Região de Bruxelas-Capital e, para o efeito, são-lhe atribuídas missões de serviço público que consistem, nomeadamente, na concessão de créditos às famílias para a sua habitação (aquisição e renovação energética), na construção de habitações para apoio ao arrendamento, no apoio ao arrendamento e na constituição da garantia locativa. Para levar a cabo as suas missões, o Fundo beneficia, por parte da Região de Bruxelas-Capital, nomeadamente, de uma dotação, de uma garantia sobre os empréstimos que contrai e de adiantamentos recuperáveis concedidos por essa região.

24 Na Bélgica, o ICN está encarregado de compilar os dados estatísticos exigidos pelo SEC 2010 e de, para o efeito, classificar os vários agentes económicos por setores, nas categorias definidas no Regulamento n.º 549/2013, sendo os principais setores as famílias, as administrações públicas, as sociedades (financeiras e não financeiras), as ISFLSF e o resto do mundo.

25 Entre as muitas alterações introduzidas pelo SEC 2010 em relação ao SEC 95 inclui-se o aditamento do novo subsetor «Instituições financeiras cativas e prestamistas (S.127)» e um conjunto de regras que estabelecem as condições para que uma entidade seja classificada nesse novo subsetor ou, pelo contrário, inserida no setor do seu organismo de controlo.

26 Na sequência da entrada em vigor do SEC 2010, o ICN, à semelhança dos institutos nacionais de estatística de todos os outros Estados-Membros, teve de rever a classificação de muitas entidades públicas, incluindo o Fundo, anteriormente classificadas de instituições financeiras (S.12) ao abrigo do SEC 95.

27 Por decisão de 30 de março de 2015, baseando-se nos novos princípios introduzidos pelo SEC 2010, nomeadamente na árvore de decisão que figura no ponto 20.17 do anexo A do Regulamento n.º 549/2013, o ICN considerou que o Fundo é uma unidade institucional distinta, controlada pelas administrações públicas de âmbito regional, a saber, a Região de Bruxelas-Capital, cujas atividades são de natureza financeira e que apresenta as características de uma instituição financeira cativa. Por conseguinte, enquanto unidade não mercantil, o Fundo deve ser classificado no setor das administrações públicas de âmbito regional (S.1312). O ICN precisou que uma unidade sob o controlo público com as características de uma instituição financeira cativa não é considerada um intermediário financeiro e que a análise da sua exposição ao risco económico, conforme prevista no ponto 20.33 do anexo A do Regulamento n.º 549/2013, não é pertinente.

28 Por petição de 15 de maio de 2015, o Fundo interpôs no órgão jurisdicional de reenvio, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Bélgica), um recurso de anulação da referida decisão de classificação. Depois de ter constatado que é pacífico que o Fundo é uma unidade institucional distinta, o referido órgão jurisdicional confirma o ponto de vista do ICN segundo o qual existe um controlo da Região de Bruxelas-Capital sobre esta unidade institucional. O órgão jurisdicional de reenvio precisa que o Fundo contesta a legalidade dos fundamentos invocados pelo ICN para o qualificar de «instituição financeira cativa» e tem dúvidas sobre essa qualificação do Fundo.

29 Nestas condições, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Devem os pontos 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 e 20.33 do anexo A do Regulamento (UE) n.º 549/2013 […] ser interpretados no sentido de que uma [unidade] institucional distinta, [sujeita ao] controlo de uma administração pública, deve ser considerada não mercantil, fazendo parte, portanto, do setor das administrações públicas se apresentar as características de uma instituição financeira cativa, sem que seja necessário examinar o critério da sua exposição ao risco?

2) Pode uma entidade que opera sob o controlo de uma administração pública ser qualificada de instituição financeira cativa, na aceção dos pontos 2.21 a 2.23, 2.27 e 2.28 do [anexo A do] Regulamento (UE) n.º 549/2013 […]:
   a) Pelo facto de a regulamentação da sua atividade por essa administração pública lhe retirar o domínio sobre os seus ativos, embora lhe deixe a capacidade para decidir sobre a concessão dos empréstimos hipotecários concedidos por essa entidade, a duração destes, o respetivo montante e algumas das suas condições, determinando simultaneamente outros elementos, designadamente a taxa de juro, que lhes são aplicáveis[?]

b) Pelo facto de, designadamente, a garantia que é concedida por essa administração pública aos empréstimos por ela contraídos lhe retirar o domínio sobre os seus passivos, sem examinar a finalidade e os efeitos dessa garantia em função das suas características no caso concreto e da realidade económica subjacente?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

30 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se as disposições do anexo A do Regulamento n.º 549/2013 devem ser interpretadas no sentido de que uma unidade institucional distinta como a que está em causa no processo principal, sujeita ao controlo de uma administração pública, deve ser considerada não mercantil, fazendo parte, portanto, do setor das administrações públicas, na aceção do SEC 2010, quando apresente as características de uma instituição financeira cativa e sem que seja necessário examinar o critério da sua exposição ao risco económico no exercício da sua atividade.

31 No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o ICN interpretou corretamente o anexo A, pontos 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 e 20.33, no sentido de que uma instituição financeira cativa como o Fundo, controlada pelo Governo da Região de Bruxelas-Capital, deve ser classificada, segundo o SEC 2010, no setor das administrações públicas, sem ter em conta, concretamente, para esse fim, a sua exposição ao risco económico.

32 Para responder a esta questão, há que recordar, a título preliminar, que resulta do considerando 14 do Regulamento n.º 549/2013 que o SEC 2010 estabelece um quadro de referência destinado à elaboração das contas dos Estados-Membros, para as necessidades da União, e, em especial, para a definição e o acompanhamento das políticas económicas e sociais da União. A este respeito, nos termos do considerando 3 do referido regulamento, a elaboração destas contas deve efetuar-se com base num único conjunto de princípios que não dão azo a interpretações divergentes, de modo a permitir obter resultados comparáveis.

33 Para efeitos contabilísticos do SEC 2010, em conformidade com o anexo A, capítulo 1, ponto 1.57, do referido regulamento, qualquer unidade institucional — definida como uma entidade económica com capacidade para possuir bens e ativos, contrair passivos e realizar atividades e operações económicas com outras unidades, em seu próprio nome — deve ser integrada num dos seis setores principais identificados pelo SEC 2010, a saber, as sociedades não financeiras, as sociedades financeiras, as administrações públicas, as famílias, as ISFLSF e o resto do mundo.

34 No processo principal, trata-se de determinar a classificação de uma unidade institucional como o Fundo, sujeita ao controlo de uma administração pública, no caso em apreço a Região de Bruxelas-Capital, e que apresenta as características de uma instituição financeira cativa.

35 A este respeito, há que salientar que, como resultou da audiência no Tribunal de Justiça, as partes no processo principal não contestam que o Fundo tem as características de uma instituição financeira cativa, na aceção do anexo A, pontos 2.21 a 2.23, do Regulamento n.º 549/2013.

36 Em contrapartida, existem divergências entre as partes no processo principal quanto à questão de saber se o Fundo dispõe de independência suficiente para ser classificado no setor das sociedades financeiras ou se deve ser afetado ao setor da entidade que o controla, neste caso, a Região de Bruxelas-Capital, isto é, ao setor das administrações públicas.

37 No caso em apreço, para determinar as modalidades segundo as quais se deve efetuar a classificação de uma unidade institucional que apresenta as características de uma instituição financeira cativa, há que ter em conta as disposições do anexo A, pontos 2.19 a 2.21 e 2.23, do Regulamento n.º 549/2013, relativos às «Instituições financeiras cativas».

38 Como enuncia o anexo A, ponto 2.19, desse regulamento, uma entidade institucional é afetada a um setor e a um ramo de atividade de acordo com a sua atividade principal, «a não ser que […] não tenha autonomia de decisão». O anexo A, ponto 2.20, do referido regulamento prevê, a seguir, que as instituições financeiras cativas sem autonomia são afetadas ao setor da correspondente entidade de controlo.

39 Ora, em conformidade com o anexo A, ponto 2.22, do mesmo regulamento, o grau de independência das unidades financeiras cativas em relação à empresa-mãe pode ser demonstrado pelo nível de controlo efetivo exercido sobre os seus ativos e passivos, aferido pelo grau de exposição aos respetivos riscos e pelo grau de proveito dos respetivos benefícios.

40 Assim, para determinar se uma unidade institucional que apresenta as características de uma instituição financeira cativa, sujeita ao controlo de outra entidade, deve ser classificada no setor da administração pública, o referido ponto 2.22 exige a verificação de duas condições cumulativas, ou seja, o controlo dos ativos e dos passivos dessa unidade, por um lado, e a assunção do risco económico da atividade, por outro.

41 Daqui decorre que a classificação de tal unidade institucional no setor da administração pública se baseia numa análise concreta do seu funcionamento económico, que não pode ser determinada sem examinar, nomeadamente, a sua exposição ao risco económico no exercício da sua atividade.

42 Por conseguinte, há que responder à primeira questão que as disposições do anexo A do Regulamento n.º 549/2013 devem ser interpretadas no sentido de que, para determinar se uma unidade institucional distinta, sujeita ao controlo de uma administração pública, faz parte do setor das administrações públicas, na aceção do SEC 2010, quando apresente as características de uma instituição financeira cativa, é necessário examinar o critério da sua exposição ao risco económico no exercício da sua atividade.

Quanto à segunda questão

43 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se uma unidade institucional como a que está em causa no processo principal, cujo grau de independência face a uma administração pública é limitado pela legislação nacional, nos termos da qual essa unidade institucional não dispõe do domínio completo da gestão dos seus ativos e dos seus passivos, na medida em que essa administração pública, por um lado, exerce um controlo sobre os seus ativos e, por outro, assume parte do risco associado aos seus passivos, pode ser qualificada de «instituição financeira cativa», na aceção do anexo A, pontos 2.21 a 2.23, do Regulamento n.º 549/2013.

44 No caso em apreço, por um lado, as medidas que limitam o domínio do Fundo sobre os seus ativos traduzem-se no poder da Região de Bruxelas-Capital de fixar determinadas modalidades dos empréstimos hipotecários que o Fundo está encarregado de conceder, nomeadamente no que se refere à taxa de juro aplicável, embora lhe deixe a capacidade para decidir sobre a sua concessão, a sua duração, o seu montante e sobre algumas das suas condições.

45 Por outro lado, as medidas que limitam o domínio do Fundo sobre os seus passivos parecem concretizar-se nomeadamente pelo facto de os empréstimos contraídos pelo Fundo serem garantidos pela Região de Bruxelas-Capital. A este respeito, o órgão jurisdicional nacional pergunta-se, no caso em

apreço, se o ICN podia validamente qualificar o Fundo de «instituição financeira cativa» sem ter examinado «a finalidade e os efeitos dessa garantia em função das suas características no caso concreto e da realidade económica subjacente».

46 A título preliminar, cabe salientar, como alegou nomeadamente o ICN nas suas observações escritas, que, com esta questão, o órgão jurisdicional nacional convida, em substância, o Tribunal de Justiça a examinar o alcance e a extensão de determinadas medidas de controlo sobre os ativos e os passivos a que o Fundo está sujeito nos termos da legislação nacional aplicável e a decidir se esse controlo é determinante para que possa ser considerado uma instituição financeira cativa, à luz dos critérios e indicadores exigidos a título do SEC 2010.

47 Assim, na realidade, pede-se ao Tribunal de Justiça que examine a legislação nacional aplicável, na parte em que esta prevê tanto as modalidades de controlo sobre uma instituição financeira (domínio dos ativos) como o alcance das garantias conferidas pela Administração Pública e da realidade económica global da sua situação (domínio dos passivos).

48 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, no âmbito do processo previsto no artigo 267.º TFUE, que se baseia numa nítida separação de funções entre os tribunais nacionais e o Tribunal de Justiça, este não é competente para interpretar o direito nacional e o juiz nacional tem competência exclusiva para apurar e apreciar os factos do litígio no processo principal e determinar o alcance exato das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais (v., neste sentido, Acórdãos de 13 de abril de 2010, Bressol e o., C-73/08, EU:C:2010:181, n.º 64, e de 21 de junho de 2017, W e o., C-621/15, EU:C:2017:484, n.º 49).

49 No entanto, o Tribunal de Justiça, ao qual se pede que forneça ao juiz nacional uma resposta útil, é competente para lhe dar indicações, extraídas dos autos do processo principal, bem como das observações escritas e orais que lhe tenham sido submetidas, de modo a permitir ao órgão jurisdicional nacional decidir (Acórdão de 13 de abril de 2010, Bressol e o., C-73/08, EU:C:2010:181, n.º 65 e jurisprudência referida).

50 No caso em apreço, para apreciar se uma unidade institucional como o Fundo dispõe, face à Administração Pública que a controla, no presente caso, a Região de Bruxelas-Capital, de independência na gestão da sua atividade, na aceção do anexo A, ponto 2.22, do Regulamento n.º 549/2013, é necessário, por um lado, determinar as modalidades e o alcance do controlo que essa unidade institucional exerce sobre a gestão dos seus ativos e dos seus passivos. Por outro lado, há que examinar quais são as restrições regulamentares ou contratuais que o órgão de controlo exerce sobre esta gestão. Trata-se necessariamente de um exame caso a caso, pelo que não é possível estabelecer uma lista, aplicável transversalmente, dos critérios pertinentes a ter em conta para efeitos desse exame. No entanto, de maneira geral, é possível considerar, como salienta a Comissão Europeia nas suas observações escritas, que o órgão de controlo exerce um controlo substancial sobre uma unidade institucional quando impõe as condições em que essa unidade é obrigada a agir, sem que esta tenha a possibilidade de as alterar substancialmente por iniciativa própria.

51 A este respeito, resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça, em primeiro lugar, que a regulamentação nacional aplicável ao Fundo, primeiro, fixa as modalidades e as condições dos empréstimos que este concede, nomeadamente o montante máximo do empréstimo hipotecário, as condições de elegibilidade dos mutuários, a taxa de juro e a fórmula de reembolso; segundo, determina que uma eventual alteração das condições da atividade de empréstimo deve ser solicitada e autorizada pela autoridade de controlo, a saber, a Região de Bruxelas-Capital; terceiro, impõe as condições de concessão de um seguro de habitação garantido aos locatários beneficiários; quarto, limita as condições restritivas à livre disposição do direito transmitido; e, quinto, determina as condições de constituição da garantia locativa para determinados locatários.

52 Em segundo lugar, como resulta nomeadamente do Código de Bruxelas da Habitação, o Fundo beneficia de recursos provenientes, em substância, de subvenções pagas pelos poderes públicos, de empréstimos concedidos pelos poderes públicos e de empréstimos garantidos quase na totalidade pelos poderes públicos.

53 Em terceiro lugar, há que ter em conta que o Fundo beneficia de uma garantia por parte da Região de Bruxelas-Capital, que o liberta de qualquer risco quando recorre a empréstimos no âmbito do exercício da sua atividade. Em especial, verifica-se que, se o Fundo não proceder ao reembolso, o credor tem o direito de o reclamar à Região de Bruxelas-Capital, que dispõe então de 15 dias úteis para proceder ao pagamento em vez do Fundo. Assim, parece que a referida região se compromete incondicional e irrevogavelmente a pagar ao credor o montante exigível que o Fundo não pagou, eventualmente acrescido de juros de mora.

54 Ora, ainda que se verifique que tal garantia é apenas um instrumento último que cobre o eventual incumprimento do Fundo relativamente aos seus empréstimos, situação com a qual este nunca foi confrontado, de modo que a Região de Bruxelas-Capital nunca teve de intervir neste sentido, não deixa de ser verdade que, através desta garantia, resulta que é a referida Região que, na prática, suporta os riscos associados ao exercício da atividade do Fundo.

55 Nestas circunstâncias, não se pode excluir, atendendo aos elementos referidos nos n.os 51 a 54 do presente acórdão, que as restrições impostas pela Região de Bruxelas-Capital à gestão, pelo Fundo, dos seus ativos e dos seus passivos sejam suficientemente importantes para justificar que este seja considerado uma unidade financeira cativa, na aceção do SEC 2010, que faz parte do setor da administração pública. No entanto, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se é esse o caso, tendo em conta todas as circunstâncias do processo principal.

56 Consequentemente, há que responder à segunda questão que uma unidade institucional como a que está em causa no processo principal, cujo grau de independência face a uma administração pública é limitado pela legislação nacional, nos termos da qual essa unidade institucional não tem um domínio completo da gestão dos seus ativos e dos seus passivos, na medida em que essa administração pública, por um lado, exerce um controlo sobre os seus ativos e, por outro, assume uma parte do risco associado aos seus passivos, pode ser qualificada de «instituição financeira cativa», na aceção do anexo A, pontos 2.21 a 2.23, do Regulamento n.º 549/2013, quando as medidas de controlo previstas nessa legislação nacional possam ser interpretadas pelo juiz nacional no sentido de que têm por efeito que a unidade institucional em causa não pode agir independentemente dessa administração pública, na medida em que esta lhe impõe as condições nos termos das quais essa unidade institucional deve agir, sem que esta última tenha a possibilidade de as alterar substancialmente por iniciativa própria.

Quanto às despesas

57 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Oitava Secção) declara:

1) **As disposições do anexo A do Regulamento (UE) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia, devem ser interpretadas no sentido de que, para determinar se uma unidade institucional distinta, sujeita ao controlo de uma administração pública, faz parte do setor das administrações públicas, na aceção do Sistema Europeu de Contas**

Nacionais revisto, instituído por este regulamento, quando apresente as características de uma instituição financeira cativa, é necessário examinar o critério da sua exposição ao risco económico no exercício da sua atividade.

2) **Uma unidade institucional como a que está em causa no processo principal, cujo grau de independência face a uma administração pública é limitado pela legislação nacional, nos termos da qual essa unidade institucional não tem um domínio completo da gestão dos seus ativos e dos seus passivos, na medida em que essa administração pública, por um lado, exerce um controlo sobre os seus ativos e, por outro, assume uma parte do risco associado aos seus passivos, pode ser qualificada de «instituição financeira cativa», na aceção do anexo A, pontos 2.21 a 2.23, do Regulamento n.º 549/2013, quando as medidas de controlo previstas nessa legislação nacional possam ser interpretadas pelo juiz nacional no sentido de que têm por efeito que a unidade institucional em causa não pode agir independentemente dessa administração pública, na medida em que esta lhe impõe as condições nos termos das quais essa unidade institucional deve agir, sem que esta última tenha a possibilidade de as alterar substancialmente por iniciativa própria.**

Assinaturas