II

(Actos cuja publicação não é uma condição da sua aplicabilidade)

COMISSÃO

DECISÃO DA COMISSÃO
de 26 de Outubro de 1999
relativa ao auxílio estatal aplicado pela Espanha a favor dos estaleiros navais públicos

[notificada com o número C(1999) 3864]

(Apenas faz fé o texto em língua espanhola)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(2000/131/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia e, nomeadamente, o n.º 2, primeiro parágrafo, do seu artigo 88.º,

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

Tendo em conta a Directiva 90/684/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1990, relativa aos auxílios à construção naval [1], conforme prorrogada pelo Regulamento (CE) n.º 3094/95 [2],

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1013/97 do Conselho, de 2 de Junho de 1997, relativo aos auxílios a favor de certos estaleiros em reestruturação [3],

Tendo notificado os terceiros interessados a apresentarem as suas observações em conformidade com as disposições supramencionadas [4], e tendo em conta as referidas observações,

Considerando o seguinte:

I. PROCEDIMENTO

(1) Pela carta D/6715, de 6 de Agosto de 1997, a Comissão aprovou o auxílio à reestruturação a favor dos estaleiros navais públicos em Espanha nos termos do Regulamento (CE) n.º 1013/97. O auxílio foi autorizado sob reserva de uma série de condições, incluindo o montante de auxílio, cuja observância é controlada pela Comissão.

(2) O Governo espanhol apresentou um relatório normal de controlo em 15 de Setembro de 1998, que foi completado por informações prestadas durante uma visita de controlo realizada de 30 de Setembro a 2 de Outubro do mesmo ano. Pela carta de 22 de Outubro de 1998, a Comissão formulou algumas perguntas relacionadas com o montante de créditos fiscais concedidos aos estaleiros. As autoridades espanholas responderam por carta de 13 de Novembro de 1998.

(3) Por carta de 15 de Fevereiro de 1999, a Comissão informou a Espanha da sua decisão de dar início ao procedimento previsto no n.º 2 do artigo 93.º do Tratado CE.

(4) A decisão da Comissão de dar início ao procedimento foi publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* [5]. A Comissão convidou os terceiros interessados a apresentarem as suas observações sobre a questão.

(5) As observações recebidas foram transmitidas à Espanha pela Comissão, tendo-lhe sido dada oportunidade de apresentar as suas observações.

II. DESCRIÇÃO PORMENORIZADA DO AUXÍLIO

(6) Mediante a sua decisão de Agosto de 1997 [auxílio estatal C 56/95 [6]], a Comissão aprovou auxílios estatais num montante total máximo de 229 008 milhões de pesetas espanholas a favor da reestruturação dos estaleiros navais públicos em Espanha. O conjunto de auxílios autorizados incluía créditos fiscais «especiais» até ao montante de 58 mil milhões de pesetas espanholas no período compreendido entre 1995 e 1999.

[1] JO L 380 de 31.12.1990, p. 27.
[2] JO L 332 de 30.12.1995, p. 1.
[3] JO L 148 de 6.6.1997, p. 1.
[4] JO C 113 de 24.4.1999, p. 14.
[5] Ver nota de pé-de-página 4.
[6] JO C 354 de 21.11.1997, p. 2.

(7) Os motivos da inclusão destes créditos fiscais especiais foram os seguintes: aquando da elaboração do plano de reestruturação inicial, os estaleiros inseriam-se ainda no grupo INI (Instituto Nacional de Industria) e encontravam-se em condições de reduzir em 28 %, através deste grupo, os prejuízos após impostos em conformidade com a legislação espanhola normalmente aplicável na matéria, compensando as perdas com os lucros realizados por outras empresas do grupo. As projecções financeiras do plano assumiam que estes créditos fiscais continuariam a estar disponíveis apesar de, a partir de 1 de Agosto de 1995, os estaleiros terem passado a integrar a *holding* estatal deficitária Agencia Industrial del Estado (AIE). Consequentemente, foi promulgada legislação [Lei 13/96 de 30 de Dezembro ([7])] com vista a permitir que as empresas em situação semelhante continuassem a receber do Estado, até 31 de Dezembro de 1999, montantes equivalentes àqueles a que teriam direito ao abrigo de um regime de consolidação fiscal. Com base nos prejuízos previstos no âmbito do plano de reestruturação, estes créditos fiscais foram estimados em 58 mil milhões de pesetas espanholas. A Comissão considerou que se tratava de uma medida específica a favor dos estaleiros navais, constituindo assim um auxílio estatal.

(8) Em 1 de Setembro de 1997, os estaleiros passaram a estar integrados na Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) que, tal como o INI, pode tirar partido das regras gerais em matéria de consolidação fiscal para compensar os prejuízos com os lucros realizados.

(9) O pacote de auxílios foi aprovado na condição de o montante total, bem como os montantes correspondentes a cada categoria de auxílio, serem montantes máximos. Tais condições foram fixadas no intuito de assegurar que os auxílios fossem utilizados para as finalidades previstas e para limitar o efeito de distorção do auxílio sobre o sector da construção naval. De acordo com as informações de que a Comissão dispõe no âmbito do seu controlo do plano de reestruturação, os estaleiros beneficiaram em 1998 de um crédito fiscal especial no valor de 18 451 milhões de pesetas espanholas, não obstante o facto de os estaleiros terem igualmente beneficiado de um crédito fiscal ao abrigo de medidas de carácter geral em 1998, correspondente aos seus prejuízos em 1997, com base nas regras gerais que vigoram em Espanha em matéria de consolidação fiscal, em consequência da sua integração no SEPI.

(10) Por este motivo, a Comissão teve dúvidas se os créditos fiscais especiais pagos em 1998 no valor de 18 451 milhões de pesetas espanholas estavam em conformidade com a sua anterior decisão de autorização de auxílio e se eram compatíveis com o mercado comum.

III. **OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS**

(11) A Comissão recebeu observações da parte de um Estado-Membro (Dinamarca) e da associação de armadores dinamarqueses (Foreningen af Jernskibs- og Maskinbyggerier i Danmark).

(12) A associação de armadores dinamarqueses observou que os créditos fiscais em causa constituíam auxílios ilegais que deviam ser reembolsados, atendendo à grave situação do mercado e à importante perda de postos de trabalho no sector.

(13) Esta posição foi reiterada pelas autoridades dinamarquesas, que fizeram alusão à difícil situação do mercado a nível mundial e aos problemas deparados na Dinamarca desde 1992 em termos de encerramento de estaleiros e redução de efectivos. Salientaram que os estaleiros espanhóis se encontram em concorrência directa com os estaleiros dinamarqueses, tendo beneficiado de uma vantagem concorrencial com a concessão dos auxílios estatais.

IV. **COMENTÁRIOS DA ESPANHA**

(14) A Espanha apresentou as suas observações pelas cartas de 6 de Abril de 1999 e 18 de Agosto de 1999 (contendo estas últimas observações suplementares que reiteravam sobretudo o teor da carta anterior).

(15) As autoridades espanholas consideraram que a decisão de dar início ao procedimento não especificava de forma precisa a natureza da alegada infracção que se encontrava na origem do referido procedimento. Na sua opinião, o texto da decisão parecia apontar para a existência de duas infracções, a saber: em primeiro lugar, a não observância da decisão da Comissão de autorização do pacote de auxílios; em segundo lugar, a concessão de auxílio sob a forma de créditos fiscais especiais, susceptíveis de serem incompatíveis com o mercado comum.

(16) Sustentam que esta conclusão não é validada e suscita confusão aquando da apresentação de observações. Consideram que não é claro com o que se prende a não conformidade, uma vez que esta alegada infracção parece ser distinta do problema dos créditos fiscais especiais. Uma vez que não é feita qualquer alusão a outras infracções relacionadas com esta última questão, pressupõem que a Comissão manifesta dúvidas quanto à compatibilidade dos créditos fiscais especiais no valor total de 18 451 milhões de pesetas espanholas. Dado que este tipo de auxílio foi autorizado, as preocupações da Comissão devem prender-se com o facto de o auxílio autorizado ter sido aparentemente excedido neste montante.

(17) As autoridades espanholas sublinham que os estaleiros beneficiaram de um montante de auxílio correspondente ao valor exacto autorizado. Induz consequentemente em erro sugerir que o auxílio concedido foi superior ao montante autorizado e que se verificou uma infracção ao disposto na decisão.

(18) Na sua opinião, as dúvidas da Comissão baseiam-se em falsas premissas, mediante a soma de montantes que não devem ser adicionados entre si. Há uma diferença fundamental entre auxílios estatais e créditos fiscais concedidos ao abrigo de regimes gerais. Com efeito, o auxílio sob a forma de «créditos fiscais», conforme delineado na decisão da Comissão de Agosto de 1997 ([8]) de autorização do pacote de auxílios à reestruturação, constitui um auxílio público, uma vez que estes montantes não se justificam ao abrigo do regime fiscal geral vigente em Espanha. No entanto, os créditos fiscais resultantes da consolidação financeira do grupo SEPI correspondem a operações automáticas que decorrem da legislação normalmente aplicável, que não são considerados auxílios estatais nos termos do direito comunitário.

([7]) BOE 315 de 31 de Dezembro de 1996, p. 38974.

([8]) Ver nota de pé-de-página 6.

(19) Se a Comissão não tivesse procedido à referida adição, não teria concluído que o auxílio concedido era excessivo. Por conseguinte, de acordo com as autoridades espanholas, afigura-se que se os estaleiros não tivessem sido integrados no regime de consolidação fiscal do grupo SEPI, a Comissão não teria entendido que o montante de auxílio concedido era superior ao autorizado.

(20) A Espanha refuta uma conclusão que, basicamente, estabelece que determinados montantes que podem ser legalmente recebidos e que não correspondem de modo algum a um auxílio possam ser considerados fonte de infracção. A inserção dos estaleiros num regime fiscal legal não pode estar na origem de uma alegada infracção sempre que o auxílio não tenha sido excessivo em termos globais ou numa acepção específica.

(21) Segundo a argumentação apresentada pelas autoridades espanholas, um corolário da interpretação da Comissão (caso eventualmente correcta) consistiria no facto de que, a partir do momento em que os estaleiros passassem a estar integrados na SEPI, a decisão da Comissão de autorização do auxílio a favor dos estaleiros devia ser considerada como alterada de forma substancial no que diz respeito aos auxílios sob a forma de créditos fiscais.

(22) As autoridades espanholas argumentam ainda que, de facto, a Comissão parece reconhecer que os novos créditos fiscais ao abrigo do regime fiscal aplicável ao SEPI constituem medidas de índole geral, que não devem ser considerados auxílios e que não conduzem a qualquer violação da decisão. Muito embora os referidos créditos fiscais apenas começassem a produzir efeitos a partir de 1998, em relação ao exercício fiscal de 1997 a Comissão afirma actualmente na prática que a decisão inicial, que autorizava créditos fiscais especiais no valor de 58 mil milhões de pesetas espanholas, deve ser considerada como alterada a partir do momento em que os estaleiros foram reintegrados num regime de consolidação fiscal.

(23) De acordo com as autoridades espanholas, esta interpretação é destituída de qualquer fundamento, nomeadamente, dado que a decisão de Agosto de 1997 não estabelece de modo algum que este auxílio de 58 mil milhões de pesetas espanholas está sujeito à condição de os estaleiros não serem integrados num novo regime de consolidação financeira no futuro.

(24) Além disso, se a integração dos estaleiros no SEPI afectou o limite de auxílio, a Comissão devia ter alertado as autoridades espanholas de tal facto e tomado as devidas medidas com vista à alteração da sua decisão. Na ausência de uma intervenção deste tipo, não é de modo algum possível uma alteração de facto, uma vez que uma modificação desta natureza, ao abrigo do princípio da segurança jurídica, exigiria uma alteração formal do acto que fixa o limite do auxílio. Na falta de tal alteração, os novos factos (ou seja, dissolução da AIE, integração dos estaleiros no SEPI e aplicação de determinadas normas fiscais) não constituem elementos conducentes à não observância dos limites autorizados.

(25) As autoridades espanholas fazem notar que o texto relativo ao início do procedimento estabelece que se tivesse sido conhecida a possibilidade de os estaleiros serem integrados na SEPI «o volume de auxílios (...) teria sido reduzido em conformidade». Sustentam, contudo, que este argumento não é válido para demonstrar que o auxílio é excessivo. Ao invés, pressupõe a inexistência de qualquer excesso deste tipo. Caso não tivessem sido autorizados 58 mil milhões de pesetas espanholas mas um montante mais reduzido, teria havido efectivamente um excesso mas, uma vez que a autorização dizia respeito a 58 mil milhões, tal não foi o caso.

(26) Além disso, as autoridades espanholas argumentam que se a decisão tivesse sido alterada a fim de ter em conta a integração dos estaleiros na SEPI, tal alteração apenas afectaria o montante de auxílio associado a créditos fiscais após o mês de Setembro de 1997, data em que a integração ocorreu. Alegam que o montante de auxílio até esta data se situava dentro do limite autorizado, sublinhando que a decisão apenas fixou montantes globais por rubrica, válidos ao longo de todo o período de reestruturação.

(27) A Espanha nunca considerou que o auxílio devia ser adicionado a medidas que não constituem auxílio, nem que a integração dos estaleiros na SEPI resultaria numa alteração substancial da decisão de 1997, nomeadamente, na redução imediata e significativa do auxílio no valor de 58 mil milhões de pesetas espanholas. A decisão de 1997 reflectia um pacote global e combinado de medidas de assistência a favor de estaleiros navais públicos, dividido em categorias distintas mas contabilizado de forma conjunta.

(28) As autoridades espanholas recordaram que, até 1997, tinham estimado que o montante deste auxílio sob a forma de créditos fiscais especiais ascenderia a 48 mil milhões de pesetas espanholas. No entanto, nas negociações finais previamente à decisão da Comissão de autorização do auxílio, vários montantes constantes do plano de reestruturação foram revistos a fim de tomar em consideração os atrasos a nível da sua aprovação e execução. Foram acordados auxílios adicionais para além dos inicialmente propostos incluindo, no âmbito do pacote global, um valor acrescido de 58 mil milhões de pesetas espanholas no que se refere aos créditos fiscais especiais. O aumento foi justificado pelos atrasos na aprovação e implementação do plano de reestruturação, que resultou em prejuízos maiores do que o previsto (e num prazo mais curto do que o antecipado para o desembolso do auxílio). Deste modo, caso tivesse sido do conhecimento das autoridades espanholas que a integração dos estaleiros na SEPI teria acarretado uma perda ou uma redução do montante de auxílio, teria sido negociada a sua inclusão noutra rubrica.

(29) Por último, as autoridades espanholas salientaram que na negociação de casos complexos deste teor, as discussões centram-se sobretudo no montante global de auxílio.

(30) Após terem tecido estas observações, as autoridades espanholas apresentaram dados na tentativa de demonstrar que os créditos fiscais concedidos se situam dentro dos limites acordados.

(31) Explicaram que este auxílio estava directamente relacionado com os anos de 1995, 1996 e 1997, devido sobretudo ao facto de serem previstos prejuízos significativos relativamente a este período. O montante de auxílio foi calculado como correspondente a 28 % dos resultados líquidos antes de impostos, valor esse que ascendia a 57 963 milhões de pesetas espanholas, o que correspondeu ao auxílio de 58 mil milhões que foi finalmente autorizado. O quadro subsequente apresenta a base de cálculo utilizada.

(em milhões de pesetas)

	1995	1996	1997	1998	Total [1]
Resultados líquidos antes de impostos	(90 463)	(90 458)	(27 422)	834	
Impostos (28%)		50 299	7 664	(248)	57 963
Resultados líquidos após impostos	(90 463)	(40 159)	(19 758)	586	

[1] A tributação em 1998 não é tida em conta, uma vez que se prevêem resultados positivos.

(32) De acordo com as autoridades espanholas, as previsões foram realizadas no início de 1997, com base nos resultados de 1995 e nos resultados estimados para o período subsequente. As deduções foram calculadas como correspondentes a 28 % dos prejuízos previstos. Não foi apresentado qualquer pedido no sentido de uma estimativa quanto a eventuais alterações a nível da matéria colectável e aos créditos fiscais daí decorrentes.

(33) No que se refere a este aspecto, as autoridades espanholas entendem que, se o auxílio foi calculado como correspondente a 28 % dos prejuízos antes de impostos, tal é a forma como deve ser aplicado. Não poderia ser aplicado de outro modo, uma vez que os estaleiros não pertenciam a qualquer outro grupo para efeitos de consolidação financeira; por conseguinte, nem a AIE, nem qualquer outro organismo público poderia assegurar a compensação fiscal da base da matéria colectável. Para a Espanha, o facto de os estaleiros serem integrados na SEPI não possuía qualquer relevância prática, dado que durante o período em que os estaleiros se encontravam sob o controlo da AIE, as suas perdas reais justificavam a concessão de um auxílio correspondente a 28 % dos prejuízos líquidos antes de impostos, até ao limite autorizado. Seria erróneo da parte da Comissão concluir que os estaleiros tinham apenas direito a um montante de auxílio mais reduzido quando os prejuízos efectivos foram muito superiores ao inicialmente previsto.

(34) Segundo os valores apresentados pelas autoridades espanholas nas suas observações, os prejuízos elevaram-se a 90 463 milhões de pesetas espanholas em 1995, a 97 056 milhões em 1996 e a 19 883 milhões até Setembro de 1997, mês em que os estaleiros foram integrados no grupo SEPI. A totalidade dos prejuízos neste período ascendeu assim a 207 402 milhões de pesetas espanholas, cifrando-se os 28 % de auxílio daí resultante em 58 073 milhões. No entanto, o montante de auxílio efectivamente pago foi, na realidade, ligeiramente inferior ao montante devido com base na aplicação de uma dedução de 28 % para o período em causa. De acordo com as autoridades espanholas, o pagamento do auxílio foi realizado em duas parcelas: 39 549 milhões de pesetas espanholas em Março de 1997 e 18 451 milhões em Julho de 1998. Estes pagamentos registaram atrasos devido a condicionalismos orçamentais, o que explica a aparente incoerência entre os montantes devidos e os pagamentos realizados, nomeadamente no que respeita ao pagamento de 1998 que não corresponde aos resultados de 1997. Se a base de cálculo dos montantes devidos tivesse sido as regras gerais em matéria de consolidação fiscal, os estaleiros teriam podido receber juros de mora devido aos pagamentos em atraso. No entanto, não foram pagos quaisquer juros de mora, o que confirma que o método de cálculo utilizado foi o montante correspondente a 28 % dos prejuízos líquidos antes de impostos.

(35) Em suma, as autoridades espanholas consideram, por conseguinte, que o montante de auxílio que figura na rubrica dos créditos fiscais não excede o montante fixado na decisão da Comissão, sendo o montante global de auxílio igualmente respeitado.

(36) No que se refere às observações sobre os comentários formulados por terceiros no âmbito do procedimento, a Espanha expôs a sua posição por carta de 18 de Junho de 1999. Partilhava as preocupações manifestadas quanto à situação do mercado mundial e considerou que os problemas defrontados pelos estaleiros dinamarqueses eram semelhantes aos deparados pelos estaleiros espanhóis no que respeita às práticas de concorrência desleal do Extremo Oriente. Refutou a ideia de que os seus estaleiros tivessem beneficiado de quaisquer auxílios ilegais.

V. **APRECIAÇÃO**

(37) A Comissão faz notar que o auxílio por ela aprovado como estando em conformidade com o disposto no Regulamento (CE) n.º 1013/97 foi considerado compatível com o mercado comum devido ao facto de respeitar o n.º 3, alínea e), do anterior artigo 92.º Contudo, tal só é válido desde que sejam respeitadas as condições estabelecidas na decisão da Comissão de autorização do auxílio em conformidade com o regulamento. Em caso de não observância das condições inerentes à aprovação do auxílio, este passa a ser abrangido pela proibição geral do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado CE, podendo assim ser considerado incompatível com o mercado comum, salvo se for declarado compatível por outros motivos.

(38) O Regulamento (CE) n.º 1013/97 continha uma derrogação às normas gerais relativas aos auxílios à construção naval (aplicável a outros estaleiros comunitários) no que diz respeito aos estaleiros navais públicos em Espanha a fim de assegurar a possibilidade de estes

estaleiros procederem a uma reestruturação mais aprofundada e tornarem-se competitivos. Nos termos do n.º 4 do artigo 1.º do regulamento, um pacote de auxílios susceptível de ser considerado, de outro modo, incompatível com a directiva relativa aos auxílios à construção naval, pode ser considerado compatível com o mercado, sob reserva de determinadas condições. Uma das referidas condições consiste no facto de que o pacote global de auxílios deve ser considerado como correspondente a um montante máximo. Além disso, em relação a cada categoria de auxílio aprovado, incluindo os créditos fiscais especiais, o montante aprovado é expressamente referido como um limite máximo devido à utilização dos termos «até ao montante de». Tal facto é reflectido na decisão da Comissão, de Agosto de 1997, que especifica que a base para a aprovação do auxílio, incluindo os créditos fiscais especiais, que seriam de outro modo considerados incompatíveis, é o disposto no n.º 4 do artigo 1.º do regulamento.

(39) Neste contexto, a Comissão considera difícil compreender por que motivo as autoridades espanholas sustentam que as razões na origem do início do procedimento previsto no n.º 2 do artigo 88.º não são claras. Os factos subjacentes ao processo, que não foram de modo algum refutados pelas autoridades espanholas, são os seguintes: em 1998, os estaleiros receberam auxílios no montante total de 18 451 milhões de pesetas espanholas, sob a forma de créditos fiscais especiais, não obstante o facto de os estaleiros terem igualmente beneficiado de créditos fiscais a título de medidas gerais. Aquando do início do procedimento, a Comissão manifestou consequentemente a sua preocupação quanto à compatibilidade do pagamento realizado em 1998 (no todo ou em parte) devido ao facto de tal ter sido conducente a uma situação em que os estaleiros receberam o montante global dos créditos fiscais aprovados quando se pressupunha que tal constituía um limite máximo. Se os estaleiros estivessem igualmente a beneficiar de créditos fiscais ao abrigo de medidas gerais (cuja anterior inexistência tinha constituído o único motivo para a concessão inicial dos créditos fiscais especiais), a justificação para o pagamento do montante máximo de auxílio afigurava-se questionável e colocava-se a questão de uma eventual infracção à decisão da Comissão. As dúvidas da Comissão neste âmbito foram plenamente confirmadas pelo procedimento, como será explicado mais à frente.

(40) Os três principais argumentos apresentados pela Espanha podem ser resumidos da seguinte forma:

— as diversas medidas de auxílio autorizadas (incluindo os créditos fiscais especiais) foram negociadas sob a forma de um pacote, devendo ser considerado como tal. No caso do pacote global e da disposição específica relativa aos créditos fiscais, os montantes finais que acabaram por ser aprovados (e que foram aumentados face ao inicialmente previsto devido a atrasos na aprovação do plano) não foram excedidos, não obstante o facto de os prejuízos efectivos terem sido mais elevados do que o antecipado,

— a decisão não proibia os estaleiros de beneficiar de créditos fiscais ao abrigo de medidas gerais, para além dos créditos fiscais especiais, nem foi subsequentemente alterada nesse sentido na sequência da integração dos estaleiros na SEPI. Não se deve adicionar os créditos fiscais especiais e normais. Trata-se de conceitos distintos e as medidas gerais em matéria de créditos fiscais baseadas na reintegração dos estaleiros na SEPI não constituem auxílios estatais,

— os créditos fiscais especiais aprovados no montante de 58 mil milhões de pesetas espanholas, baseavam-se numa previsão dos resultados contabilísticos líquidos antes de impostos no período 1995-1998. Nesta base, o montante autorizado não foi excedido.

(41) No que respeita ao primeiro argumento, é efectivamente certo que se verificaram atrasos na aprovação do plano. Tal facto não é, contudo, relevante para a apreciação da Comissão, uma vez que foram previstos auxílios adicionais a fim de ter em conta o atraso registado (incluindo um aumento do limite máximo dos créditos fiscais cujo montante passou de 48 para 58 mil milhões de pesetas espanholas). Mais importante ainda, a Comissão faz notar que, muito embora o montante total de auxílio assumisse a forma de um pacote, foi claramente especificado um limite máximo para cada tipo de auxílio com vista a assegurar que o auxílio fosse utilizado para as finalidades pretendidas e não apenas como um auxílio ao funcionamento a fim de permitir aos estaleiros continuar em actividade como anteriormente, sem proceder a uma reestruturação adequada. Tal é plenamente consentâneo com a política da Comissão em tais casos. Coaduna-se igualmente com a prática da Comissão de não autorizar a possibilidade de transferência de auxílios de uma categoria para outra. Além disso, tal exigiria neste caso uma maioria qualificada dos Estados-Membros no Conselho para a aprovação de uma alteração ao Regulamento (CE) n.º 1013/97 que constitui a base jurídica de autorização dos referidos auxílios.

(42) A Comissão também aceita que o montante máximo global de auxílio aprovado, incluindo o montante máximo afectado a créditos fiscais, não parece ter sido excedido. No entanto, todos os valores correspondiam a limites máximos, não constituindo de modo algum um direito automático. A política da Comissão sempre se tem pautado pelo princípio de que os auxílios não devem ser concedidos se a sua necessidade não for claramente comprovada. Não podem ser utilizados em casos em que outros meios seriam suficientes para atingir o mesmo objectivo sem o referido auxílio. Além disso, o auxílio só pode ser considerado compatível com o mercado comum se for limitado ao estritamente necessário para a prossecução dos seus objectivos. Não pode ser meramente utilizado para melhorar a situação da empresa beneficiária. Tal abordagem, que foi confirmada pelo acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça de 17 de Setembro de 1980, no âmbito do processo 730/79 [Philip Morris contra Comissão ([9])], torna-se ainda mais imperativa em casos como o presente em que o auxílio é atribuído mediante uma derrogação às regras estritas que são normalmente aplicáveis ao sector da construção naval.

(43) Associado ao seu argumento de que os auxílios aprovados devem ser considerados como um pacote global, as autoridades espanholas argumentam que caso tivessem tido conhecimento, previamente à decisão da Comissão de 1997, do facto de que se procederia à

([9]) Colectânea 1980, p. 2671, ponto 17.

integração dos estaleiros na SEPI (sendo o montante dos créditos fiscais especiais reduzido em conformidade), teriam simplesmente proposto auxílios adicionais sob outra forma a fim de colmatar a diferença. Revela-se difícil para a Comissão entender como uma tal abordagem poderia ter sido conciliada com a necessidade de restringir o auxílio ao mínimo estritamente necessário (que incluía já a compensação de prejuízos, bem como créditos fiscais especiais para reduzir as perdas de forma suficiente a fim de assegurar o restabelecimento da viabilidade no termo da reestruturação). Não é claro qual a finalidade visada pelo «novo» auxílio que pudesse ser justificada, auxílio esse que teria provavelmente afectado as medidas de contrapartida necessárias impostas para minimizar as eventuais distorções da concorrência.

(44) No que se refere ao segundo argumento aventado pela Espanha, a Comissão reconhece que os créditos fiscais ao abrigo de medidas gerais aplicáveis a nível nacional não constituem auxílios estatais, desde que sejam aplicáveis sem distinção a todas as empresas e à produção de todos os bens. A Comissão não visa de modo algum contestar o direito de a Espanha aplicar essas medidas gerais aos estaleiros públicos na sequência da sua integração num grupo (SEPI) susceptível de beneficiar das regras vigentes nesse país em matéria de consolidação fiscal. Não obstante tal facto, contudo, a concessão dos referidos créditos, para além dos créditos fiscais especiais aprovados ao abrigo da decisão anterior, levaram a que os estaleiros tivessem beneficiado de um maior apoio financeiro público do que o previsto aquando da autorização do auxílio. O motivo de autorização dos créditos fiscais especiais residiu precisamente no facto de os estaleiros não poderem beneficiar de créditos fiscais normais. A análise da disponibilidade de créditos fiscais de carácter geral assume assim particular relevância para determinar se os créditos fiscais especiais podem ser justificados na sua totalidade. Não se trata de uma questão de adicionar medidas que não devem ser reagrupadas, mas de uma base adequada para apreciar se há ou não uma infracção à decisão da Comissão no que diz respeito aos créditos fiscais especiais.

(45) Neste contexto, a Comissão gostaria de sublinhar, tal como referido *supra*, que o montante dos créditos fiscais aprovados pelo Conselho e pela Comissão sob a forma de auxílio foi definido expressamente enquanto um limite máximo e não como um direito automático. Como afirmado claramente nas propostas da Comissão ao Conselho [pontos 3.9, 5.21 e 5.22 do anexo 3 ao COM(97) 132 final], partiu-se do princípio que não seria possível a concessão de quaisquer créditos fiscais ao abrigo de medidas de carácter geral. É claro que a intenção nunca foi a de permitir que os estaleiros beneficiassem de créditos fiscais especiais e de créditos ao abrigo de medidas gerais. Se a existência desta possibilidade tivesse sido conhecida, o montante de auxílios aprovados sob esta rubrica teria sido reduzido em conformidade.

(46) A Espanha critica a Comissão por não lhe ter chamado a atenção para as implicações da integração dos estaleiros na SEPI. Contudo, o ónus quanto à observância de uma decisão recai sobre o seu Estado-Membro destinatário. A Comissão não considera necessário, nem adequado alterar a sua decisão anterior, uma vez que as modalidades e condições da decisão inicial eram perfeitamente claras. Além disso, dado que o montante integral dos créditos fiscais especiais não tinha sido ainda desembolsado aquando da absorção dos estaleiros pela SEPI, não havia quaisquer motivos que levassem a Comissão a crer que, na sequência desta ocorrência e da concessão daí resultante de créditos fiscais ao abrigo das regras gerais em matéria de consolidação fiscal, deixaria de ser necessário o montante máximo dos créditos fiscais especiais aprovados. Imediatamente após a Comissão ter tido conhecimento da eventual infracção à decisão (após a recepção em Setembro de 1998 do relatório de controlo em que era confirmado o pagamento de auxílio de Julho de 1998 e das contas finais auditadas de 1997 que confirmavam os créditos fiscais ao abrigo das medidas gerais), deu início à investigação preliminar que conduziu à abertura do procedimento previsto no n.º 2 do artigo 88.º

(47) No que se refere ao terceiro argumento apresentado pela Espanha, ou seja, o método de cálculo para estimar o montante de auxílio necessário sob a forma de créditos fiscais especiais, a Comissão não contesta que as estimativas então apresentadas pelas autoridades espanholas se baseavam nos resultados líquidos antes de impostos. A Comissão aceita estas estimativas como tal, precisamente porque o montante aprovado constitui um limite máximo. Na realidade, como explicado mais à frente, nos termos da legislação fiscal espanhola (incluindo a lei específica promulgada a fim de permitir aos estaleiros beneficiarem de créditos fiscais especiais), a base para determinar o direito aos respectivos créditos fiscais não é a dos resultados contabilísticos antes de impostos mas o montante da matéria colectável. No entanto, o facto de o montante fixado ser declarado um limite máximo significou que não foi necessário nessa fase analisar em pormenor o método utilizado para calcular os créditos fiscais. Em todo o caso, o que importa para efeitos de controlo dos auxílios (e, em última instância, efeitos sobre a concorrência) é o montante de prejuízos efectivos susceptíveis de serem utilizados na prática para efeitos de créditos fiscais.

(48) Nesse contexto, é de referir que a Lei 13/96, que permite aos estaleiros beneficiar de créditos fiscais especiais, prevê que as empresas que, antes de 31 de Dezembro de 1994, eram classificadas no âmbito de um grupo susceptível de apresentar uma declaração fiscal consolidada e que dispunham, por conseguinte, do direito de compensar os prejuízos com os lucros realizados por outras empresas dentro do mesmo grupo, e que tinham perdido o direito a essa possibilidade, devem receber do Estado o mesmo montante do imposto sobre o rendimento das sociedades a que teriam tido direito caso tivessem permanecido num regime de consolidação fiscal, em conformidade com a legislação em vigor. O artigo 27.º da Lei 43/95, de 27 de Dezembro, relativa ao imposto sobre o rendimento das sociedades ([10]), estabelece claramente que o montante a ser pago deve ser calculado com base na matéria colectável, que o artigo 10.º da mesma lei define como o resultado contabilístico, rectificado em função de diferenças permanentes (por exemplo, elementos não elegíveis) e diferenças temporárias (por exemplo, provisões para a reestruturação que não são autorizadas quando os custos são incorridos mas apenas quando subsequentemente pagos). Com base nas contas auditadas dos diferentes estaleiros, ressalta que os créditos fiscais especiais correspondentes aos prejuízos incorridos em 1995 e 1996 foram determinados nesta base e não em função dos resultados líquidos antes de impostos. Também se depreende claramente das contas de 1997 que o crédito fiscal concedido no âmbito das regras gerais em matéria de consolidação fiscal foram calculadas exactamente na mesma base.

([10]) BOE 310 de 28 de Dezembro de 1995, p. 37072.

(49) O cálculo apresentado pelas autoridades espanholas quanto ao montante de auxílio que se justifica em nada corresponde, por conseguinte, aos resultados tributáveis na prática. Não explica igualmente porque se justificava qualquer pagamento em 1998 com base na Lei 13/96, atendendo ao crédito fiscal geral atribuído à SEPI em 1998 que, em conformidade com a legislação fiscal espanhola, não corresponde aos resultados nos últimos quatro meses de 1997 (ou seja, o período a contar da integração dos estaleiros na SEPI), mas ao exercício na sua globalidade. O argumento das autoridades espanholas de que o auxílio se justificava pelos resultados piores do que o previsto também é questionável. Mesmo com base nos seus próprios dados, os resultados líquidos efectivos antes de impostos em 1995 e 1996 não divergiram significativamente dos previstos ao abrigo do plano. Os prejuízos em 1997 (e 1998) foram efectivamente mais elevados, mas tal como acima referido (e confirmado mais à frente), a sua cobertura foi plenamente assegurada pelos créditos fiscais de índole geral.

(50) A Comissão procedeu a uma análise com base na matéria colectável segundo as contas auditadas publicadas, e calculou os créditos fiscais a que os estaleiros tinham direito no período de 1995-1997, com base na tributação individual de cada estaleiro. Nesta base, estima-se que os montantes são os seguintes (os pagamentos são normalmente realizados no ano subsequente ao ano a que correspondem):

(em milhões de pesetas espanholas)

	1995	1996	1997
Resultados antes de impostos (por contas)	(99 100)	(103 034)	(41 398)
Acrescentar: diferenças permanentes	9 239	6 663	6 048
Acrescentar: diferenças temporárias	42 376	(17 416)	(7 728)
Resultado tributável	(47 485)	(113 787)	(43 078)
Crédito a 28 %	13 296	31 860	12 062

O montante total correspondente ao período de três anos eleva-se, por conseguinte, a 57 218 milhões de pesetas espanholas, dos quais 45 156 milhões correspondem a 1995 e 1996 no seu conjunto. No entanto, devem ser tidas em conta certas diferenças temporárias anteriores a 1995 no valor de 5 607 milhões de pesetas espanholas, o que reduz assim o montante relevante relativo a 1995-1996 para 39 549 milhões de pesetas espanholas.

(51) A totalidade dos créditos fiscais especiais e gerais efectivamente pagos ascendeu a 70 062 milhões de pesetas espanholas, compreendendo 58 mil milhões sob a forma de créditos fiscais especiais, acrescidos do crédito fiscal acima referido relativo a 1997 e pago em 1998 ao abrigo de medidas de carácter geral. Como reconhecido *supra*, este último crédito que, em conformidade com a legislação fiscal espanhola, não corresponde aos resultados nos últimos quatro meses de 1997 (ou seja, período a partir da integração dos estaleiros na SEPI) mas ao exercício na sua globalidade, não constitui um auxílio. A única questão a examinar, por conseguinte, consiste em saber se os créditos fiscais devidos em relação a 1995 e 1996 foram cobertos pelos auxílios sob a forma de créditos fiscais especiais e, em caso afirmativo, em que medida os 58 mil milhões de pesetas espanholas pagos até 1998 podem ser justificados nesta base. Como acima observado, os pagamentos efectivamente recebidos cifraram-se em 39 549 milhões de pesetas espanholas em Março de 1997 e 18 451 milhões em Julho de 1998. O pagamento relativo a 1997 corresponde exactamente aos pagamentos devidos em relação ao período 1995-1996. Não existe aparentemente qualquer justificação ao abrigo da legislação fiscal vigente para o pagamento de 1998, uma vez que os montantes devidos em relação a 1997 eram integralmente cobertos por um crédito fiscal no âmbito de medidas de índole geral.

(52) Subsiste a possibilidade de os estaleiros terem direito a juros de mora devido aos atrasos verificados no pagamento dos créditos fiscais correspondentes a 1995 ou 1996. As autoridades espanholas fizeram alusão a tal facto na apresentação dos seus dados, mas de forma negativa, tendo declarado que o pagamento desses juros de mora não foi realizado devido ao facto de a base de determinação dos créditos devidos não ter sido as regras normalmente aplicáveis em matéria de consolidação fiscal (que prevêem a realização de tais pagamentos). Como acima referido, a Comissão não aceita os dados apresentados pelas autoridades espanholas. Também não aceita o facto de os créditos não terem sido calculados de acordo com as regras normalmente aplicáveis no domínio da consolidação fiscal. Com base nas informações de que dispõe, a Comissão não pode pronunciar-se se os estaleiros tinham legalmente direito a tais juros de mora na eventualidade de atrasos no pagamento dos créditos fiscais. No entanto, mesmo se tal fosse o caso, e mesmo se for aceite que os créditos relativos a 1995-1996 foram pagos com atraso (o que pode não ser o caso, dado que os elementos apresentados pelas autoridades espanholas previamente à decisão da Comissão, confirmados pelos dados apresentados pelos estaleiros no quadro da fiscalização, parecem sugerir que pode ter havido, na realidade, um pagamento antecipado em 1996), os eventuais juros de mora devidos não seriam suficientes para justificar o pagamento de 18 451 milhões de pesetas espanholas em 1998.

(53) Deve concluir-se, por conseguinte, que os estaleiros receberam plenamente os montantes a que tinham direito sob a forma de créditos fiscais com base nos créditos fiscais especiais pagos em 1997 (correspondente aos resultados em 1995-1996) e no crédito fiscal de carácter geral pago em 1998 (correspondente aos resultados de 1997), não obstante os prejuízos serem mais elevados do que o previsto. O pagamento dos créditos fiscais especiais em 1998 deve ser considerado uma infracção à decisão da Comissão, uma vez que não pode ser justificado enquanto crédito fiscal especial. O montante de 18 451 milhões de pesetas espanholas parece ter prosseguido uma finalidade completamente distinta, tendo sido efectivamente utilizado como um auxílio ao funcionamento a fim de permitir aos estaleiros proceder a uma maior redução dos seus prejuízos. Nos termos do artigo 4.º da Directiva 90/684/CEE do Conselho, aplicável durante o período em causa, qualquer auxílio ao funcionamento deve ser sujeito a um limite máximo comum. Tanto quanto a Comissão tem conhecimento, os estaleiros públicos sempre beneficiaram de auxílios associados a contratos até este limite máximo, pelo que não existe qualquer espaço de manobra para a concessão de quaisquer auxílios adicionais.

(54) Por conseguinte, a Comissão conclui que o pagamento de 18 451 milhões de pesetas espanholas realizado em 1998 já não é compatível com o disposto no n.º 3, alínea e), do artigo 87.º do Tratado CE. Dada a inexistência de qualquer outra base de compatibilidade, a qual também não foi invocada pela Espanha, este auxílio é incompatível com o mercado comum nos termos do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado CE.

(55) A Comissão faz notar que o auxílio que é incompatível com o mercado comum deve ser recuperado. O objectivo da recuperação do auxílio consiste em restabelecer o *status quo ex-ante* mediante a supressão dos efeitos negativos sobre a concorrência que advêm do auxílio ilegal.

(56) A Comissão salienta que os montantes a serem recuperados vencerão juros a partir da data em que foram colocados à disposição do beneficiário até à data da sua recuperação efectiva. A recuperação será efectuada segundo os procedimentos de direito interno e os juros calculados com base na taxa de referência utilizada para o cálculo do equivalente-subvenção líquido no âmbito dos auxílios regionais.

VI. **CONCLUSÕES**

(57) A Comissão conclui que os estaleiros públicos em Espanha beneficiaram de auxílios sob a forma de créditos fiscais especiais no valor de 18 451 milhões de pesetas espanholas que não podem ser legalmente justificados. O limite global aplicável a tais pagamentos de auxílios não foi excedido mas tratava-se de um limite máximo. No âmbito desse limite máximo, o auxílio deveria corresponder somente aos prejuízos tributáveis e baseava-se na premissa de que os estaleiros não podiam beneficiar de créditos fiscais ao abrigo do regime geral de consolidação fiscal em Espanha. Tratava-se de uma condição fundamental para a aprovação do auxílio e, deste modo, para a compatibilidade do auxílio com o mercado comum nos termos do n.º 3, alínea e), do artigo 87.º do Tratado CE.

(58) Dado que a Comissão considera que o montante de 18 451 milhões de pesetas espanholas já não é compatível com o n.º 3, alínea e), do artigo 87.º do Tratado CE, sendo assim incompatível com o mercado comum nos termos do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado CE, este montante deve ser recuperado. O montante a ser recuperado vencerá juros a partir da data em que foi colocado à disposição do beneficiário até à data da sua recuperação efectiva,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O auxílio estatal, concedido pela Espanha a favor dos seus estaleiros navais públicos no montante de 110 892 743,38 euros (18 451 milhões de pesetas espanholas), é incompatível com o mercado comum.

Artigo 2.º

1. A Espanha deve tomar as medidas necessárias para recuperar junto do beneficiário o auxílio a que se refere o artigo 1.º

2. A recuperação será efectuada segundo os procedimentos de direito interno. O auxílio a recuperar vencerá juros a partir da data em que foi colocado à disposição do beneficiário até à data da sua recuperação. Os juros são calculados com base na taxa de referência utilizada para o cálculo do equivalente-subvenção no âmbito dos auxílios regionais.

Artigo 3.º

A Espanha informará a Comissão, no prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão, das medidas tomadas para lhe dar cumprimento.

Artigo 4.º

O Reino de Espanha é o destinatário da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 26 de Outubro de 1999.

Pela Comissão

Mario MONTI

Membro da Comissão