DECISÃO DA COMISSÃO

de 10 de Maio de 2007

relativa ao auxílio estatal C 4/2006 (ex N 180/2005) — Portugal — Auxílio à Djebel

[notificada com o número C(2007) 1959]

(Apenas faz fé o texto em língua portuguesa)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(2007/582/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

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

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

Após ter convidado as partes interessadas a apresentarem as suas observações, nos termos das referidas disposições [1], e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

I. PROCEDIMENTO

(1) Por carta de 5 de Abril de 2005 da sua Representação Permanente, registada na Comissão em 7 de Abril de 2005, as autoridades portuguesas notificaram à Comissão a intenção de concederem um auxílio à Djebel — S.G.P.S., SA (a seguir denominada Djebel) no sentido de contribuir para o financiamento de um investimento desta empresa no Brasil. A pedido da Comissão, Portugal apresentou informações adicionais por cartas de 25 de Julho, 26 de Setembro e 23 de Dezembro de 2005 da sua Representação Permanente, registadas na Comissão, respectivamente, em 27 de Julho e 28 de Setembro de 2005 e 3 de Janeiro de 2006.

(2) Por carta de 22 de Fevereiro de 2006, a Comissão informou Portugal da sua decisão de dar início ao procedimento previsto no n.º 2 do artigo 88.º do Tratado CE relativamente ao auxílio em questão.

(3) Por carta de 31 de Março de 2006 (registada em 4 de Abril de 2006), as autoridades portuguesas apresentaram as suas observações no âmbito do procedimento acima referido.

(4) A decisão da Comissão de dar início ao procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* [2]. A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações. Não foram apresentadas quaisquer observações de terceiros neste contexto.

II. DESCRIÇÃO PORMENORIZADA DO AUXÍLIO

As empresas envolvidas

(5) A Djebel — S.G.P.S., SA é uma empresa localizada na Madeira, Portugal.

(6) Esta empresa faz parte do grupo Pestana, que é o principal grupo de hotéis em Portugal e que não é abrangido pela definição de PME. A Djebel não satisfaz os critérios de independência estabelecidos no artigo 3.º do anexo da Recomendação da Comissão de 3 de Abril de 1996 relativa à definição de pequenas e médias empresas [3], nem da Recomendação de 6 de Maio de 2003 relativa à definição de micro, pequenas e médias empresas [4]. Por conseguinte, a Djebel é uma empresa de grandes dimensões.

(7) A Djebel gere uma sociedade *holding* no Brasil, cujo objectivo consiste em investir e gerir hotéis e actividades turísticas.

(8) O grupo Pestana tinha já adquirido um hotel em Moçambique, antes de 1999, e adquiriu 4 outros hotéis no Brasil posteriormente ao hotel abrangido pela presente notificação.

O projecto

(9) O projecto consiste na aquisição pela Djebel de acções no capital da RASH — Administração de Hotéis de Turismo, Lda, uma empresa brasileira cujo único activo é o Hotel Rio Atlântico, situado no Rio de Janeiro, Brasil.

(10) O capital da RASH foi adquirido em Outubro de 1999 e o hotel encontrava-se já plenamente operacional no momento da aquisição.

[1] JO C 91 de 19.4.2006, p. 25.
[2] Ver nota 1.
[3] JO L 107 de 30.4.1996.
[4] JO L 124 de 20.5.2003.

O auxílio

(11) O custo de aquisição das acções da RASH elevava-se a 14 720 474 EUR.

(12) Portugal tenciona conceder um empréstimo em condições preferenciais de 3 680 119 EUR, correspondente a 25 % dos custos elegíveis, no que respeita ao projecto acima referido. O montante do auxílio é de 574 466 EUR, o que corresponde a uma intensidade de auxílio líquida de 3,90 %.

(13) O Estado concederia à Djebel um montante adicional para cobrir os custos relativos a estudos e assistência técnica, garantias financeiras e assistência jurídica, no âmbito do Regulamento *de minimis* ([5]).

(14) O presente regime de auxílios foi notificado ao abrigo do regime de auxílios português N 667/1999, aprovado pela Comissão em 8 de Agosto de 2000 ([6]). Este regime, em vigor de 2000 a 2006, destinava-se a favorecer estratégias empresariais modernas e competitivas. De acordo com este regime, os auxílios a favor de projectos de investimento directo no estrangeiro realizados por grandes empresas tinham de ser notificados à Comissão numa base individual.

(15) Em 24 de Maio de 1999, a Djebel apresentou uma proposta à F. Turismo — Capital de Risco, SA, um fundo de capital de risco propriedade de empresas públicas e privadas, para a sua participação no projecto previsto. De acordo com as autoridades portuguesas, as intervenções deste fundo não contêm elementos de auxílio estatal na acepção do artigo 87.º do Tratado CE.

(16) O pedido formal de auxílio no âmbito do regime N 667/1999 foi apresentado em 31 de Janeiro de 2001. Portugal explicou que o documento apresentado à F. Turismo — Capital de Risco, SA (designada seguidamente «FCR») em 1999 constituía o pedido inicial de auxílio e que o projecto foi realizado subsequentemente com base na premissa de que seria elegível para efeitos de auxílio ao abrigo da legislação portuguesa relevante. Devido a atrasos a nível interno, as autoridades portuguesas apenas notificaram o auxílio em Abril de 2005.

III. MOTIVOS PARA DAR INÍCIO AO PROCEDIMENTO

(17) A Comissão, na sua decisão de dar início ao procedimento relativo ao caso em consideração, referiu que examinaria a medida atendendo à derrogação prevista no n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado, a fim de determinar se é possível considerar que o auxílio facilita o desenvolvimento de uma certa actividade económica sem afectar negativamente as condições das trocas comerciais numa medida contrária ao interesse comum.

(18) De igual modo, a Comissão referiu que examinaria a medida com base nos critérios normalmente utilizados para apreciar os auxílios a favor de grandes empresas destinados a projectos de investimento directo no estrangeiro (IDE) ([7]). Em situações deste tipo, a Comissão pondera normalmente os benefícios da medida, em termos da sua contribuição para a competitividade internacional do sector económico da União Europeia em causa, face aos eventuais efeitos negativos na Comunidade, como os riscos de deslocalização e o eventual impacto negativo sobre o emprego.

(19) A Comissão toma igualmente em consideração a necessidade do auxílio, atendendo aos riscos inerentes ao projecto no país em questão, bem como às carências da empresa, tais como as defrontadas por PME. Um outro critério diz respeito a um eventual impacto regional positivo. Por último, a Comissão exclui todos os auxílios a actividades relacionadas com a exportação.

(20) Neste âmbito, a Comissão questionou qual seria o impacto do projecto no sector do turismo em Portugal (e, portanto, na UE) e se afectaria ou não as condições comerciais na UE numa medida contrária ao interesse comum.

(21) A Comissão considerou igualmente duvidoso o facto de o auxílio ser necessário e/ou actuar como um incentivo para que o requerente realizasse o investimento, dado que, nomeadamente, o projecto tinha sido concluído antes de a Djebel ter solicitado formalmente o auxílio estatal. A Comissão convidou Portugal a apresentar observações e todas as informações complementares susceptíveis de contribuir para a apreciação do processo.

IV. OBSERVAÇÕES APRESENTADAS PELAS AUTORIDADES PORTUGUESAS

(22) Portugal considerou que a necessidade do auxílio se justificava pelo facto de a aquisição da RASH constituir o primeiro projecto de investimento directo estrangeiro no Brasil do grupo Pestana. Trata-se de um grupo cujas actividades se centravam praticamente na sua totalidade no mercado português. Portugal afirmou que o desafio da expansão internacional para o Brasil, um país de elevado risco, mas igualmente com um elevado potencial de desenvolvimento e com estreitos laços históricos e culturais com Portugal, se tornou uma questão decisiva para a evolução do grupo Pestana.

([5]) Regulamento (CE) n.º 69/2001 da Comissão, de 12 de Janeiro de 2001, relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios *de minimis* (JO L 10 de 13.1.2001, p. 30) e Regulamento (CE) n.º 1998/2006 da Comissão (JO L 379 de 28.12.2006), relativo à mesma matéria.

([6]) Por carta SG(2000) D/106085 (JO C 266 de 16.9.2000, p. 4).

([7]) Ver Procedimento C 77/97, Austrian LiftGmbH — Doppelmayr (JO L 142 de 5.6.1999, p. 32), e Procedimento C 47/02, Vila Galé-Cintra (JO L 61 de 27.2.2004, p. 76).

(23) Portugal salientou à Comissão Europeia que o pedido de auxílio da empresa foi formulado em 24 de Maio de 1999 e apresentado à F. Turismo — Capital de Risco SA, uma empresa que gere o fundo de capital de risco FCR F. Turismo. O pedido notificado constituiu a segunda fase da apreciação do projecto. O pedido deve assim ser apreciado à luz das circunstâncias prevalecentes em Maio de 1999.

(24) Neste contexto e de acordo com as autoridades portuguesas, o facto de o investimento ter sido realizado sem o auxílio demonstra que o promotor estava confiante em obter esse auxílio e que tinha de aproveitar esta oportunidade comercial. As autoridades portuguesas alegaram que o beneficiário não devia ser penalizado pelo facto de ter demorado mais tempo a apresentar o pedido do que a executar o investimento. Referem igualmente as desvantagens e os riscos excepcionais da operação, tais como a elevada volatilidade da divisa brasileira e o facto de este ser o primeiro investimento da empresa no Brasil.

(25) Portugal considera que este investimento no Brasil contribuiu para melhorar a competitividade do grupo Pestana e para reforçar a sua posição no sector do turismo a nível mundial, graças, em especial, à notoriedade reforçada da marca «Pestana Hotels and Resorts», verificando-se consequentemente um aumento da visibilidade de Portugal como destino.

(26) Além disso, a experiência do grupo em Moçambique não é de todo comparável com a sua experiência de internacionalização no Brasil, dadas as características diferentes dos dois mercados. Enquanto o mercado de Moçambique, apesar do seu elevado potencial, se encontra ainda numa fase embrionária de desenvolvimento, o Brasil é um mercado aberto e com um alto nível de concorrência e que representa um desafio muito maior do que Moçambique. No quadro do actual processo de internacionalização do grupo Pestana, a sua experiência em Moçambique não foi suficiente para reduzir os elevados riscos e incertezas associados a esta operação.

(27) As autoridades portuguesas alegaram, por último, que o auxílio terá um efeito limitado sobre as condições comerciais na UE, nomeadamente porque:

— o montante do auxílio é de apenas 574 466 EUR, representando 3,9 % do investimento elegível,

— o grupo Pestana tem apenas uma quota de mercado de 2 % em Portugal, o que é negligenciável em termos europeus,

— o mercado brasileiro tem cerca de 10 000 hotéis, dos quais aproximadamente 7 % são propriedade de empresas estrangeiras,

— o Brasil é um mercado concorrencial, mas com uma concentração muito reduzida,

— os concorrentes europeus da empresa que operam no Brasil já têm quotas de mercado muito elevadas, lideradas pelo grupo francês ACCOR, com 108 hotéis, seguido pelo grupo espanhol Sol Melia, com 23 hotéis,

— tendo em conta a dimensão do mercado brasileiro, o projecto não tem dimensão suficiente para provocar qualquer aumento relevante na oferta local ou para afectar as posições das empresas europeias que já operam no Brasil.

Portugal concluiu não haver qualquer possibilidade de o investimento em causa, que apenas envolvia a aquisição de um hotel, poder ter qualquer impacto significativo nas condições comerciais na UE e ainda menos de esse impacto poder ser contrário ao interesse comum.

(28) Não foram apresentadas quaisquer observações de terceiros neste contexto.

V. APRECIAÇÃO

Existência de auxílio na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado CE

(29) Nos termos do n.º 1 do artigo 87.º, «são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções».

(30) A Comissão, na sua decisão de 22 de Fevereiro de 2006, concluiu que o auxílio é abrangido pelo âmbito de aplicação do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado pelas seguintes razões:

— nos termos da medida notificada, uma empresa de grandes dimensões receberá fundos para investir no sector do turismo no Brasil, no contexto de uma estratégia de internacionalização. Esta medida traduz-se num tratamento preferencial da empresa beneficiária, conferindo-lhe uma vantagem ou um incentivo em comparação com outras empresas, falseando ou ameaçando falsear desta forma a concorrência,

— o auxílio será concedido a uma empresa do mercado europeu do turismo em que existem ou podem existir trocas comerciais entre Estados-Membros ou a que empresas de outros Estados-Membros podem desejar aceder. Por conseguinte, a medida pode afectar o comércio entre Estados-Membros,

— o auxílio é financiado por recursos públicos.

(31) A Comissão considera que os argumentos apresentados por Portugal (ver considerando 27) são insuficientes para alterar estas conclusões, pelas seguintes razões:

— o grupo Pestana era o grupo hoteleiro português mais importante, uma posição que continua a deter, e, aquando da apresentação do pedido de auxílio, possuía cerca de 15 hotéis em Portugal. É claramente vantajoso para o sector turístico nacional no seu conjunto ter uma das marcas portuguesas mais importantes representada na América do Sul. A projecção internacional do «Pestana Hotels and Restaurants» conferiu ao grupo uma notoriedade reforçada, aumentou o seu poder negocial e dinamizou as suas actividades empresariais no sector hoteleiro. Estes factores contribuíram para aumentar a sua dimensão e capacidade para investir no mercado português,

— desde o início do seu processo de internacionalização, o grupo Pestana realizou um conjunto de investimentos em Portugal, designadamente: i) a construção de três novos hotéis, ii) a assunção da gestão da rede das Pousadas de Portugal, iii) a aquisição de duas novas empresas hoteleiras ineficientes e a modernização subsequente dos seus hotéis e iv) o desenvolvimento de consideráveis projectos turísticos, como a Cidade da Criança na Região Autónoma da Madeira,

— tendo em conta a dimensão do grupo Pestana, um aumento significativo do número de empregos criados em Portugal não seria apenas consequência da aquisição de um hotel no Brasil. Este aumento já ocorreu efectivamente, tendo sido principalmente o resultado de vários investimentos que o grupo efectuou recentemente em Portugal, referidos anteriormente e que se devem, em grande medida, à dinâmica criada pelo seu processo de internacionalização. Em 1999, o grupo tinha um total de apenas 1 800 trabalhadores, enquanto em 2005, tão-só seis anos mais tarde, este número já excedia 3 500,

— dado beneficiar a aquisição de um hotel no contexto do processo de internacionalização de uma empresa portuguesa no Brasil, a medida notificada favorece uma certa empresa ou certas produções. A Comissão considera que os auxílios concedidos a empresas da União Europeia em favor de investimento directo no estrangeiro são comparáveis aos auxílios concedidos a empresas que exportam a quase totalidade da sua produção para fora da Comunidade. Em tais casos, dada a interdependência entre os mercados em que as empresas comunitárias desenvolvem actividades, não é de excluir que o auxílio possa distorcer a concorrência na Comunidade ([8]).

([8]) Ver acórdão do Tribunal de Justiça das CE proferido no Processo C-142/87, «Tubemeuse» (Col. 1990, I-959, fundamento 35).

Compatibilidade dos auxílios com o Tratado CE

Efeito de incentivo

(32) A Comissão indicou que apreciaria a compatibilidade do auxílio com o Tratado CE à luz da derrogação prevista no n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado, que permite auxílios «destinados a facilitar o desenvolvimento de certas actividades (…) económicas (…)», desde que estes auxílios não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum. A Comissão também indicou que teria em conta certos critérios que aplicou em casos precedentes de auxílios a favor de grandes empresas para projectos de investimento directo no estrangeiro (ver considerando 18 em cima) destinados a estabelecer um balanço entre os benefícios da medida em termos da sua contribuição para a competitividade internacional da indústria da UE em causa (por exemplo, se o auxílio é necessário relativamente aos riscos envolvidos no projecto no país em que o investimento tem lugar) e os seus possíveis efeitos negativos no mercado da UE ([9]).

(33) A Comissão salientou, neste contexto e no que diz respeito ao efeito de incentivo do auxílio, que se afigurava que havia certas indicações de que o auxílio não respeitava este critério. Além disso, a Comissão tinha dúvidas quanto ao impacto da medida no mercado comum. Estes critérios incluem nomeadamente a necessidade do auxílio, atendendo aos riscos inerentes ao projecto no país em questão, bem como as carências da empresa (semelhantes às eventualmente defrontadas por PME).

(34) A legislação em matéria de auxílios estatais estabelece como princípio geral que, para que um auxílio possa ser compatível com o mercado comum, deve demonstrar-se que tal auxílio conduz a uma actividade adicional por parte do beneficiário, que não seria realizada se o auxílio não fosse concedido. De outra forma, o auxílio limita-se a provocar uma distorção da concorrência sem ter, em contrapartida, qualquer efeito positivo.

(35) A Comissão, já na sua decisão de dar início ao procedimento relativo ao caso em consideração, expressou dúvidas quanto ao facto de o auxílio ser necessário para a Djebel executar o investimento.

(36) Na sua Decisão de 22 de Fevereiro de 2006, a Comissão salientou que o projecto notificado não era o primeiro projecto de internacionalização do grupo Pestana, ao qual pertence a Djebel. O grupo já desenvolvia actividades em Moçambique e afigurava-se, por conseguinte, duvidoso que o auxílio fosse necessário para a realização da primeira experiência de internacionalização do grupo Pestana no Brasil ([10]).

([9]) Ver Procedimentos C 41/04 — Orfama, Decisão de 7 de Março de 2007 e C 36/04 — Cordex, Decisão de 21 de Fevereiro de 2007.

([10]) Ver, a título de comparação, o procedimento C 47/02 — Vila Galé Cintra, que envolvia uma primeira experiência de internacionalização.

(37) Além disso, a Djebel é detida pelo maior grupo hoteleiro português. Desde 1999, a empresa expandiu a sua actividade no Brasil, onde actualmente possui nove unidades hoteleiras e se encontra entre as dez maiores cadeias de hotéis. Este facto parece indicar que o investimento teria avançado mesmo sem a perspectiva de obtenção do auxílio. Para mais, não é provável que um auxílio concedido agora para um investimento realizado há mais de sete anos tenha ainda qualquer relação prática com o investimento.

(38) Para mais, de modo a assegurar que um auxílio tenha efeito de incentivo, deve ser comprovado que foi apresentado um pedido de apoio antes do início do investimento.

(39) A Comissão salienta que o investimento se realizou em Outubro de 1999, mais de um ano antes de o beneficiário ter apresentado formalmente o pedido de concessão de auxílio ao abrigo do regime de auxílios estatais N 667/1999 (em 31 de Janeiro de 2001), não tendo pois sido cumprido o critério do «efeito de incentivo» normalmente imposto pelas regras comunitárias relativas aos auxílios com finalidade regional ([11]).

(40) As autoridades portuguesas alegaram que a proposta de participação do FCR no investimento, que se realizou em 24 de Maio de 1999 (antes do investimento), é prova suficiente de que este critério foi cumprido. A Comissão não considera que esta proposta para a participação de uma empresa de capital de risco no investimento possa ser considerada, por si só, um pedido de concessão de auxílio estatal susceptível de justificar o seu efeito de incentivo.

(41) A Comissão realça também que o investimento se realizou cerca de cinco anos e meio antes da notificação ter sido apresentada à Comissão pelas autoridades portuguesas.

(42) Tendo em conta o que precede, a Comissão conclui que não há elementos que comprovem que o auxílio proposto por Portugal seja necessário para compensar quaisquer riscos específicos associados ao projecto. Por conseguinte, a Comissão considera que o auxílio não era necessário para realizar o investimento do grupo Pestana no Brasil e para desencadear o mesmo. A Comissão considera que o auxílio não tem qualquer efeito de incentivo.

(43) Além disso, em casos anteriores a Comissão defendeu que os auxílios ao investimento directo no estrangeiro podem reforçar a capacidade financeira e estratégica do beneficiário e, por essa via, afectar a sua posição relativamente a concorrentes no mercado da UE ([12]).

([11]) Ver ponto 4.2 das Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional, onde é referido que o pedido do auxílio deve ser apresentado antes do início da execução do projecto, de modo a assegurar que existe um efeito de incentivo (JO C 74 de 10.3.1998, p. 13).

([12]) Ver Procedimento C 77/97, Austrian Lift GmbH-Doppelmayr (JO L 142 de 5.6.1999, p. 32).

(44) A Comissão salienta que o grupo Pestana tem aumentado a sua actividade comercial no sector hoteleiro após o investimento em causa, que não foi o seu primeiro investimento no estrangeiro. De acordo com a informação prestada pelas autoridades portuguesas, mesmo sem beneficiar de auxílio, o investimento no Brasil contribuiu para reforçar a competitividade do grupo Pestana e a sua visibilidade no sector global do turismo, em particular graças à projecção da marca «Pestana Hotels & Resorts».

(45) Finalmente, a Comissão sublinha que, ainda que o investimento da Djebel tenha tido um impacto positivo em Portugal, em princípio este impacto não pode ser atribuído ao auxílio uma vez que, como acima referido, o auxílio não teve um efeito de incentivo no caso presente, dado o projecto ter sido concluído antes de a Djebel ter solicitado o auxílio e a atribuição do mesmo não ter sido necessária para avançar com o investimento.

(46) Ao analisar a compatibilidade dos auxílios, a Comissão examina cuidadosamente o equilíbrio entre os seus efeitos positivos e negativos e estabelece se os seus efeitos benéficos para a Comunidade excedem os seus efeitos negativos ao nível da concorrência e trocas comerciais no mercado da EU. Com base no exposto em cima, a Comissão não vê razões para considerar que o auxílio à Djebel relativo ao investimento no Brasil contribuiria para aumentar a competitividade da indústria europeia ou teria um efeito positivo nas regiões da UE em causa. Pelo contrário, o auxílio reforçaria a posição do beneficiário, penalizando os seus concorrentes que não receberam auxílios estatais, num mercado caracterizado por forte concorrência. Por conseguinte, a Comissão considera que o auxílio não teria efeitos positivos para a Comunidade que pudessem compensar os seus efeitos negativos em termos de concorrência.

VI. CONCLUSÃO

(47) A Comissão conclui que Portugal não demonstrou que a Djebel não teria realizado o projecto em causa na ausência do auxílio. O auxílio teria, por conseguinte, um efeito de distorção sobre a concorrência no mercado comum, sem contribuir para qualquer actividade adicional por parte do beneficiário em causa. Nesta base, não se pode considerar que o auxílio facilita o desenvolvimento de uma actividade económica na acepção do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º, sendo assim incompatível com o mercado comum.

(48) Tendo em conta o que precede, a Comissão não considera necessário apreciar outros aspectos que levantam dúvidas quanto à compatibilidade do auxílio, formuladas na sua Decisão de 22 de Fevereiro de 2006,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O empréstimo em condições preferenciais notificado de 3 680 119 EUR, proposto por Portugal a favor da Djebel, no que diz respeito ao seu investimento no Brasil, é incompatível com o mercado comum, uma vez que não preenche os critérios enunciados no n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado, pelo que não deve ser concedido.

Artigo 2.º

A República Portuguesa é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 10 de Maio de 2007.

Pela Comissão

Neelie KROES

Membro da Comissão