II

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

COMISSÃO

DECISÃO DA COMISSÃO

de 25 de Março de 1992

relativa aos auxílios concedidos pela Espanha às Industrias Mediterraneas de la Piel S.A. (« Imepiel »)

(O texto em língua espanhola é o único que faz fé)

(92/318/CEE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia e, nomeadamente, o nº 2, primeiro parágrafo, do artigo 93º,

Tendo notificado os interessados directos para lhe apresentarem as suas observações tal como previsto no referido artigo 93º, e tendo em conta essas observações,

Considerando :

I

A IMEPIEL foi criada em 1882 pela família Segarra, que foi proprietária e geriu a empresa até à sua aquisição pelo Estado espanhol em 1976, com o objectivo de evitar a falência. Nessa ocasião, o Governo espanhol, através do Patrimonio del Estado do Ministério dos Assuntos Económicos, adquiriu 99,94 % do capital, sendo a Caja de Ahorros de Valencia e a Caja de Ahorros de Castellón os outros investidores.

A empresa produz e vende calçado fabricado com peles preparadas pela própria empresa (a maior parte das quais é utilizada para uso próprio e não revendida) e com borracha, um produto meramente intermédio utilizado no fabrico das solas.

As instalações localizam-se em Vall d'Uxó, cidade de 27 000 habitantes, na província de Castellón, situada a 45 quilómetros a norte de Valência, a 26 quilómetros de Castellón e a 15 quilómetros de Sagunto ; esta cidade sofreu recentemente as repercussões da racionalização da indústria siderúrgica. As instalações da empresa ocupam uma área de 150 000 m² quadrados, 100 000 dos quais em edifícios.

A empresa expandiu-se no pós-guerra e diversificou as suas actividades, passando a produzir luvas e a desenvolver actividades agrícolas. Depois de ter sido adquirida pelo Estado, a empresa deixou de desenvolver aquelas actividades complementares. Apesar de tudo, esta empresa tem sido desde sempre uma das mais importantes empresas espanholas do sector do calçado, com a maior força de trabalho e a maior capacidade de produção localizada numa única instalação. Todavia, a partir da racionalização, foram efectuados cortes que resultaram numa redução da mão-de-obra de 3 146 trabalhadores em 1976 para 1 457 em 1988.

Como empresa pública, tem em geral registado perdas de funcionamento todos os anos, que, entre 1977 e 1987, se elevaram a 12 700 milhões de pesetas, tendo sido efectuada uma série de injecções de capital a fim de cobrir essas perdas. Além disso, recorreu-se a fundos públicos para capital de investimento numa tentativa de modernizar a fábrica.

Confrontado com perdas contínuas, o accionista maioritário elaborou um plano de viabilização em meados dos anos 80 que previa a redução da capacidade na sequência da redução de efectivos, injecções de capital (1987 : 1 400 milhões de pesetas, 1988 : 1 929 milhões de pesetas), a revitalização da gestão, bem como uma reavaliação dos mercados e dos produtos.

II

Em resultado de comunicados à imprensa de Dezembro de 1987, a Comissão tomou conhecimento de que as autoridades espanholas tinham elaborado um plano de recuperação da empresa e tinham, alegadamente, efectuado uma injecção de capital que se elevava a 1 400 milhões de pesetas destinada a cobrir as perdas relativas a 1987.

A Comissão solicitou, por ofício de 29 de Janeiro de 1988, informações relativas a esta injecção de capital destinada a cobrir as perdas.

Em resposta, a Comissão recebeu das autoridades espanholas um telex em 20 de Abril de 1988, no qual se confirmava a injecção de capital de 1 400 milhões de pesetas em relação a 1987.

A pedido das autoridades espanholas, realizou-se em 9 de Junho de 1988 uma reunião bilateral com a Comissão, na qual foi discutido este assunto, prestadas informações adicionais relativas à empresa e à sua história, e as autoridades espanholas informaram a Comissão de que tinha sido feita uma nova injecção de capital de 1 929 milhões de pesetas relativamente a 1988.

Foi declarado que esses montantes tinham sido utilizados para reestruturação da empresa através de uma redução de efectivos. Além disso, a Comissão foi informada de que seria fornecida a documentação relevante e que se procederia à notificação oficial desta transacção. As informações recebidas durante esta reunião foram insuficientes para avaliar a compatibilidade dessas injecções de capital com as disposições dos artigos 92º e 93º do Tratado CEE.

Na sequência desta reunião, a Comissão solicitou às autoridades espanholas, por ofício de 15 de Julho de 1988, que efectuassem a notificação prometida e que apresentassem atempadamente as informações complementares. Em resposta a este seu pedido, a Comissão recebeu das autoridades espanholas um ofício de 27 de Julho de 1988 que formalizava muitos dos dados fornecidos anteriormente na reunião de 9 de Junho relativamente aos antecedentes da empresa.

Foram também fornecidos pormenores de ordem geral relativos ao plano de viabilização da empresa; este plano previa:

— injecções de capital de 1 400 milhões de pesetas em 1987 e 1 929 milhões de pesetas em 1988;

— uma estratégia de gestão para garantir a rentabilidade a curto prazo;

— estudos de produtos e de mercados;

— investimentos destinados a melhorar as instalações e o equipamento.

Apesar de terem sido prometidas à Comissão informações mais pormenorizadas até Novembro de 1988, este plano não referia pormenores específicos ou dados numéricos.

Foi realizada uma outra reunião bilateral entre a Comissão e as autoridades espanholas em 16 de Novembro de 1988. Uma vez mais, foi debatida nesta reunião, em termos gerais, a necessidade de a empresa dispor de mais capital a fim de financiar um programa de redução de efectivos (a redução de postos de trabalho seria a seguinte: 1989: 251, 1990: 275, 1991: 273), de realizar o programa de reestruturação e de fazer face à necessidade de fundos para investimento que se elevaria, em 1989, a 470 milhões de pesetas e, em 1990, a 100 milhões de pesetas. O plano, tal como foi elaborado, previa aparentemente uma redução das despesas e da produção, uma diversificação, aumentos dos preços de venda e ganhos de produtividade. A longo prazo, esses factores permitiriam que a empresa se tornasse elegível para privatização. Tal como na reunião anterior, não foram apresentados dados que permitissem à Comissão avaliar a compatibilidade das injecções de capital com os artigos 92º e 93º do Tratado CEE.

Por ofício de 14 de Dezembro de 1988, a Comissão informou as autoridades espanholas do início de um processo nos termos do nº 2 do artigo 93º do Tratado CEE, relativo aos 3 329 milhões de pesetas que o Governo espanhol tinha injectado na IMEPIEL. Na sequência deste ofício, foi publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*(1) um convite aos interessados directos para apresentarem as suas observações.

As autoridades espanholas responderam ao ofício da Comissão em 25 de Janeiro de 1989. Alegaram que os montantes injectados na IMEPIEL (no total 6 029 milhões de pesetas distribuídos da seguinte forma: 1986, 1 500 milhões de pesetas; 1987, 2 600 milhões de pesetas e 1988, 1 929 milhões de pesetas) deveriam ser considerados no âmbito de um plano de recuperação trienal que resultaria na privatização da empresa.

O plano de recuperação tinha por objectivo:

— tornar a empresa lucrativa em três anos;

— reduzir as capacidades: calçado, de 3,2 milhões de pares por ano para 1,74 milhões de pares; solas de 20 milhões de pés quadrados por ano para 14,1 milhões de pés quadrados por ano e ainda o encerramento do departamento da borracha;

— descentralizar a organização da empresa;

— racionalizar as instalações de produção, nomeadamente através da venda das áreas supérfluas;

— expandir as vendas da sua marca própria a fim de orientar a sua produção para produtos de qualidade mais elevada;

— evitar conflitos laborais através de negociações pormenorizadas;

— reduzir a mão-de-obra de 1 457 para 627 efectivos.

Este plano não foi cumprido a diversos níveis. A empresa não conseguiu obter lucros em 1988 nem em 1989; além disso, planos posteriores indicaram que não se tornaria lucrativa antes de 1993. A redução de capacidade prevista poderia ter sido conseguida mas a produção de sapatos foi em 1987 e 1988 de 2 milhões de pares. Os planos seguintes previam um excesso de produção em 1990 e em 1991 de 2 milhões de pares e de mais de 3 milhões em 1992.

(1) JO nº C 28 de 3. 2. 1989, p. 7.

Nesta sequência, em 20 de Fevereiro de 1989, a Comissão solicitou às autoridades espanholas informações adicionais relativas aos auxílios concedidos e previstos, *cash flow*, previsões de gagnos e perdas, bem como pormenores relativos à economia local na qual a IMEPIEL se inseria, e pormenores relativos ao investimento e à privatização.

Por carta de 17 de Março de 1989, a Comissão recebeu pormenores de uma proposta apresentada por um grupo de empresários espanhóis relativa à aquisição da empresa.

Basicamente, pretendiam adquirir a empresa se o Governo pagasse os seguintes montantes :

— 3 358 milhões de pesetas relativamente a perdas de exploração nos primeiros três anos seguintes à aquisição ;
— 1 695 milhões de pesetas para investimentos ;
— 11 179 milhões de pesetas para redução de efectivos ;
— um montante equivalente ao passivo líquido actualizado.

As autoridades espanholas responderam ao pedido da Comissão por ofício de 5 de Abril de 1989.

Neste ofício referia-se que o Governo espanhol considerava que a empresa necessitava dos seguintes montantes :

— injecções de capital (entre 1986 e 1991) 12 835 milhões de pesetas
— défice de tesouraria (entre 1989 e 1993) 4 478 milhões de pesetas
— cobertura dos prejuízos da empresa (entre 1989 e 1993) 61 988 milhões de pesetas
— necessidades de investimento da empresa (entre 1989 e 1993) 1 006 milhões de pesetas.

As autoridades concluíam referindo ser ainda sua intenção privatizar a empresa.

Por carta de 18 de Abril de 1989, a Comissão recebeu pormenores de uma proposta revista pelos empresários privados solicitando fundos que se elevavam a 17 305 milhões de pesetas (e não os 16 232 milhões de pesetas solicitados na proposta anterior).

Entre Abril e Novembro de 1989, as autoridades espanholas e a Comissão analisaram os planos dos empresários para a empresa, tendo sido trocada vasta correspondência sobre o assunto e no âmbito da consideração do Vall d'Uxó como área especial de investimento.

A Comissão recebeu das autoridades espanholas um telex de 9 de Novembro de 1989, comunicando as dificuldades que encontravam para privatizar a IMEPIEL.

Posteriormente, a Comissão recebeu uma carta de 19 de Dezembro de 1989 em que se confirmava a ruptura das negociações relativas à privatização e que as autoridades espanholas tencionavam realizar o plano de viabilização apresentado à Comissão em Janeiro de 1989.

Na sequência desta carta, a Comissão enviou um telex com data de 11 de Janeiro de 1990 no qual solicitava a actualização das informações recebidas das autoridades espanholas.

Por ofício de 24 de Janeiro de 1990, as autoridades espanholas apresentaram informações financeiras actualizadas relativas à IMEPIEL, incluindo dados históricos e previsões. Mais importante ainda, forneceram pormenores relativos às condições de privatização da empresa, bem como ao valor de liquidação. As condições de venda foram confirmadas por carta de 1 de Fevereiro de 1990 que continha uma cópia do acordo de compra e venda com data de 10 de Janeiro de 1990.

Em termos gerais, eram as seguintes as condições de venda :

— a Circulo de Financiación y Gestión S.A. era a empresa adquirente, com 2 500 milhões de pesetas de capital social, dos quais 25 % realizado. O saldo deveria ser realizado no prazo de três anos. Isto significa que o adquirente não dispunha de capitalização suficiente, o que teria repercussões sobre a viabilidade a longo prazo do projecto ;
— o preço de aquisição era de 100 milhões de pesetas ;
— o adquirente não poderia alienar a propriedade da IMEPIEL durante três anos, nem alterar a estrutura do seu capital social nem o da IMEPIEL durante este período, a menos que tal fosse autorizado pela administração ;
— o vendedor deveria, na altura da venda, efectuar uma injecção de capital de 8 500 milhões de pesetas destinadas a melhorar a situação financeira da empresa, a reestruturar a mão-de-obra e a efectuar os investimentos em equipamento adequados.

Na mesma carta, o adquirente enviou à Comissão um plano financeiro cuja revisão posterior (relativamente aos anos 3 e 4) foi comunicada por carta de 30 de Janeiro de 1990.

Apresenta-se em seguida um resumo dos aspectos financeiros deste plano, bem como os dados actualizados relativos a 1989 e 1994.

Ano	Produto	Volume de vendas	Valor das vendas (3)	Resultados (3)	Investimento (3)
1989	Sapatos	1 250 (1)			
	Peles	8 600 (2)			
			5 481	(2 309)	?
1994	Sapatos	3 445 (1)	7 471		
	Peles	15 500 (2)	4 286	446	164

(1) Milhares de pares.
(2) Milhares de pés quadrados.
(3) Milhões de pesetas.

O atrás exposto permite verificar que os objectivos do adquirente são ambiciosos. Tendo em conta os antecedentes da empresa, bem como a ausência de elementos específicos que confirmem estas previsões, não há bases reais que permitam acreditar na sua concretização. Por outro lado, o adquirente pretende aumentar o volume de vendas, o que se traduzirá num aumento das pressões no mercado.

Em 26 de Janeiro de 1990 realizou-se entre a Comissão e as autoridades espanholas uma reunião bilateral, na qual os serviços da Comissão salientaram que não podiam aceitar o plano de reestruturação devido ao aumento dos volumes de vendas. Os espanhóis alegaram que o ano-base de comparação deveria ser o de 1986, ano em que foram vendidos 3 milhões de pares e não 1989 ; confirmaram, além disso, que as vendas de 3 milhões de pares de sapatos representava o limiar de rentabilidade, mesmo com uma mão-de-obra de 770 pessoas. Além disso, reconheceram que tinham recebido diversas propostas relativas à IMEPIEL e que tinha sido seleccionada a mais vantajosa.

A IMEPIEL foi privatizada em 2 de Fevereiro de 1990.

Na sequência da privatização, a Comissão alargou o âmbito do processo nos termos do nº 2 do artigo 93º, a fim de ter em conta os montantes adicionais de auxílio seguintes :

— injecções de capital : 1986, 1 500 milhões de pesetas ; 1987 : 1 200 milhões de pesetas

— privatização : 8 500 milhões de pesetas

— baixo preço da privatização : 3 900 milhões de pesetas.

Esta decisão foi comunicada às autoridades espanholas por ofício de 3 de Agosto de 1990, e publicada posteriormente no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*(1).

Por ofício de 11 de Outubro de 1990, as autoridades espanholas apresentaram as suas objecções relativamente ao alargamento do âmbito do processo.

III

A decisão da Comissão de iniciar um processo nos termos do nº 2 do artigo 93º do Tratado CEE, notificada ao Governo espanhol por carta de 14 de Dezembro de 1988, convidava as autoridades espanholas a apresentarem-lhe as suas observações e a fornecerem as informações pormenorizadas solicitadas, bem como quaisquer outras informações que considerassem relevantes para que a Comissão pudesse avaliar a compatibilidade do auxílio.

Os outros Estados-membros e outros interessados foram informados da decisão da Comissão através da publicação da carta no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 3 de Fevereiro de 1989.

Na correspondência já acima referida, o Governo espanhol apresentou as suas observações por carta de 25 de Janeiro de 1989 e, na sequência de pedidos apresentados pela Comissão, forneceu informações suplementares por carta de 5 de Abril de 1989.

Em primeiro lugar, o Governo considerava os auxílios concedidos compatíveis com o disposto no nº 3 do artigo 92º Em segundo lugar, o Governo considerava que o auxílio tinha de ser examinado tendo em conta o programa de privatização, o plano de recuperação e as medidas necessárias ao relançamento da economia local.

Aparentemente, as tentativas de privatização de empresas não tinham sido bem sucedidas uma vez que os adquirentes não conseguiram oferecer as garantias exigidas. O plano de recuperação devia ser executado conjuntamente com medidas destinadas a relançar a economia local, o que, em consequência, tornaria o auxílio justificável.

O Governo alegou que o auxílio se encontra relacionado com a reestruturação da empresa e tem um carácter essencialmente de curto prazo, apesar de poderem ser necessários recursos a médio prazo. O auxílio era proporcional ao problema que pretendia resolver, pelo que a concorrência no sector do calçado não seria distorcida. Os problemas industriais e de desemprego não seriam transferidos para outros Estados-membros uma vez que, em 1988, as exportações intracomunitárias da empresa se elevaram apenas a 706 milhões de pesetas (10,92 % do volume dos negócios), esperando-se até que diminuíssem : em consequência, a manutenção da empresa em actividade permitiria aliviar alguns problemas estruturais da Comunidade. No caso de não se evitar a falência da empresa, o espaço criado poderia ser ocupado por países terceiros.

O Governo chamou ainda a atenção para as disposições do Tratado relativas à adesão da Espanha à Comunidade no que diz respeito aos artigos 92º e 93º

Em resumo, as autoridades espanholas confirmaram a sua intenção de venderem a empresa, bem como o facto de considerarem o plano de reestruturação fundamental para assegurarem o mínimo de distorções na economia local.

No âmbito deste processo, outros Estados-membros apresentaram observações relativas às injecções de capital :

— o Governo do Reino Unido partilha a opinião da Comissão relativamente à incompatibilidade dos auxílios ;

— também os Governos dinamarquês, alemão, português e italiano apoiaram a posição da Comissão.

O alargamento do âmbito do processo previsto no nº 2 do artigo 93º, a fim de abranger os auxílios adicionais concedidos à empresa e os auxílios à privatização, foi

(1) JO nº C 320 de 20. 12. 1990, p. 18.

notificado por carta de 3 de Agosto de 1990 ao Governo espanhol e publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* em 20 de Dezembro de 1990, convidando os outros Estados-membros e outros interessados a apresentarem as suas observações à Comissão. O Governo espanhol respondeu por carta de 11 de Outubro de 1990.

Em primeiro lugar, as autoridades espanholas discordaram da conclusão da Comissão nos termos da qual os auxílios referentes a 1986 e a 1987 (3 700 milhões de pesetas) e à privatização de 3 900 milhões de pesetas constituíam auxílios que não poderiam beneficiar de uma derrogação. O Governo espanhol fundamentou esta sua opinião no facto de os auxílios concedidos serem conformes às regras comunitárias uma vez que se destinam a pôr termo ao financiamento público e a garantir, simultaneamente, a viabilidade de uma empresa e o desenvolvimento económico de uma região desfavorecida. Esta posição era reforçada pelo facto de muitos dos problemas da IMEPIEL terem surgido na sequência das políticas industrias anteriores à adesão.

O Governo não considerou que a venda contivesse elementos de auxílio uma vez que considerava que o valor de venda da empresa não devia ser calculado com base nos activos líquidos mas sim com base no valor actual dos rendimentos futuros. Este facto era confirmado pelo facto de a IMEPIEL ter sido vendida à proposta mais elevada.

Além disso, a resposta analisava os planos do adquirente para a empresa, nomeadamente no que diz respeito ao investimento e à reestruturação da mão-de-obra e da capacidade de produção. Esta última deveria ser reduzida, pelo que a empresa teria um menor impacto no mercado.

Foram ainda salientados os aspectos sociais do problema: a empresa situa-se numa cidade com 27 000 habitantes, 2 000 dos quais em situação de desemprego. O encerramento da empresa seria oneroso, não apenas devido aos custos de redução de efectivos mas também aos custos de desemprego e de reciclagem. Em resumo, as autoridades espanholas consideravam a IMEPIEL como um caso excepcional e que os auxílios concedidos eram compatíveis com o Tratado.

Na sequência da publicação da carta no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias,* a British Footwear Manufacturers Federation, sediada no Reino Unido, enviou uma resposta na qual salientava o facto de as importações espanholas no Reino Unido terem aumentado e de estes sapatos serem competitivos no segmento inferior do mercado, no qual a concorrência é determinada pelo preço e não pela qualidade. Deste modo, qualquer auxílio estatal que permita a um produtor reduzir os seus preços de venda terá repercussões negativas a nível da concorrência.

Em 18 de Março de 1991 realizou-se uma reunião entre funcionários da Comissão e representantes do Património para analisarem o plano de reestruturação da IMEPIEL.

Os principais pontos suscitados pela Comissão diziam respeito à necessidade de o plano de recuperação:

— prever uma redução da capacidade de produção, das vendas e da parte de mercado da empresa;

— garantir a viabilidade da empresa;

— não prever auxílios que excedessem os mínimos necessários.

Além disso, os funcionários da Comissão salientaram que, devido às condições do contrato de venda, não se podia considerar que o concurso relativo à IMEPIEL tivesse sido público e incondicional e que, além disso, a empresa tinha beneficiado de injecções de capital que permitiram que se mantivesse artificialmente em funcionamento durante muito tempo.

No decurso da mesma reunião, os representantes do Património recordaram à Comissão que a actual situação da IMEPIEL resultava das políticas anteriores à adesão e confirmaram as observações já apresentadas na sequência do início do processo nos termos do artigo 93º do Tratado CEE. Além disso, afirmaram que qualquer redução da capacidade de produção ou da part do mercado da empresa comprometeria a sua viabilidade.

Em 18 de Abril de 1991 foi enviada às autoridades espanholas a acta desta reunião, incluindo uma lista pormenorizada das informações a serem fornecidas no sentido de permitir à Comissão analisar este processo.

Até à data não foram recebidas quaisquer informações.

IV

Ao examinar as contribuições de capital do "Patrimonio del Estado" à IMEPIEL entre 1986 e 1989 e na altura da sua privatização, bem como outras condições do contrato de venda concluído com o Circulo de Financiación y Gestion SA, a Comissão verificou em que medida estas intervenções públicas continham elementos de auxílio estatal na acepção do nº 1 do artigo 92º do Tratado CEE.

Deve salientar-se o facto de o "Patrimonio del Estato" constituir parte integrante do Estado espanhol com estatuto de Direcção-Geral e dependente do Ministério espanhol dos Assuntos Económicos. As suas necessidades financeiras são totalmente assumidas pelo Estado com base em dotações orçamentais. Assim, os recursos financeiros do Patrimonio del Estado devem ser considerados recursos estatais e, em consequência, as contribuições de capital para a IMEPIEL como intervenções públicas.

O fornecimento de fundos públicos a empresas sob forma de contribuições de capital pode incorporar elementos de auxílio estatal se esses fundos forem fornecidos em condições não aceitáveis para um investidor numa economia aberta funcionando em condições normais de mercado. É o caso, nomeadamente, de empresas cuja situação financeira, em especial a nível da estrutura e do volume da dívida, é tal que não permite esperar, num prazo razoável a contar da data do investimento, um rendimento normal — em dividendos ou mais valias — ou que, devido a *cash flow* inadequado, não conseguem reunir no mercado de capitais os fundos necessários para um programa de investimentos. Por carta de 17 de Setembro de 1984, a Comissão comunicou aos Estados-membros esta sua decisão relativa à aplicação dos artigos 92º e 93º do Tratado CEE às participações do Estado. A este respeito deve ainda referir-se que, recentemente, na sua Comunicação de 24 de Julho de 1991 que introduz um novo sistema de relatórios para identificar a existência de elementos de auxílio nos fluxos financeiros entre autoridades públicas e empresas públicas, a Comissão recordou aos Estados-membros os critérios que utiliza para determinar se uma dada intervenção do Estado inclui auxílio (ver parte III desta comunicação).

Além disso, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias clarificou a aplicação do nº 1 do artigo 92º do Tratado CEE às participações do Estado [ver acórdão de 14. 11. 1984 proferido no processo 323/82/Intermills (1) e acórdão de 10. 7. 1986 proferido nos processos 234/84/ /Meura (2) e 40/85/Boch (3)]. O Tribunal estabeleceu também uma distinção entre o comportamento de accionistas minoritário e maioritários em matéria de contribuições de capital [ver acórdãos de 21 de Março de 1991 proferidos nos processos 305/89/Alfa Romeo (4) e 303/ /88/ENI-Lanerossi (5)]. Para determinar se uma contribuição de capital constitui um auxílio estatal, o Tribunal afirmou a necessidade de verificar se a empresa em questão poderia ter obtido o financiamento no mercado privado de capitais. No caso de os elementos indicarem que o beneficiário não poderia sobreviver sem financiamento público por não conseguir obter no mercado o capital necessário de um investidor privado, deve concluir-se que o pagamento constitui um auxílio estatal.

Por ocasião da primeira contribuição de capital posterior à adesão do Patrimonio del Estado em 1986, a IMEPIEL tinha registado perdas globais nos últimos dez anos, tendo o Estado sido já obrigado a recapitalizar esta empresa em diversas ocasiões para a manter em funcionamento. Uma vez que todo este investimento não resultou na rentabilização dos capitais próprios, é pouco provável que um investidor numa economia de mercado, que baseia a sua decisão numa perspectiva de lucro sem ter em consideração quaisquer aspectos sociais, regionais ou sectoriais, fornecesse à IMEPIEL cada vez mais capital até atingir o total de 6 029 milhões de pesetas entre 1986 e 1988.

Deve verificar-se igualmente se existiam auxílios estatais subjacentes à aceitação pelo Estado do preço de venda nominal da IMEPIEL por 100 milhões de pesetas.

O processo de venda da empresa decorreu no mercado aberto através de publicidade em vários bancos internacionais e entidades semelhantes. As autoridades espanholas comunicaram à Comissão os pormenores das diversas propostas ; estas informações sugerem que o custo líquido (isto é, injecção de capital deduzido o preço de aquisição) em que Estado espanhol incorreu relativamente ao proponente seleccionado era o mais baixo.

Além disso, o facto de a empresa não ter registado lucros nos últimos anos e de os seus planos para o futuro indicarem ainda vários anos de prejuízos significa que o seu valor era mínimo. Mais importante ainda, deve salientar-se que a contabilidade da empresa em 31 de Dezembro de 1989 revelava que o seu passivo líquido era de 135 milhões de pesetas, ou seja, o seu valor era negligenciável.

Em consequência, considera-se que, por estas razões e ainda pelo facto de o contrato de venda exigir ao adquirente que mantivesse o seu investimento durante três anos, o preço de 100 milhões de pesetas era aceitável.

A venda realizou-se com base no pressuposto de que o Estado espanhol efectuaria uma injecção de capital de 8 500 milhões de pesetas e que esta injecção era necessária a fim de atrair um adquirente para a empresa. Com o objectivo de determinar a existência de qualquer outro elemento de auxílio estatal subjacente a esta contribuição de capital, é necessário verificar se o comportamento do Estado corresponde ao de um investidor privado numa economia de mercado. Um investidor numa economia de mercado que pretendesse maximizar a rentabilidade do seu investimento só teria efectuado esta contribuição de capital se, posteriormente, desta acção resultasse uma melhor situação económica, tendo em conta a venda no seu conjunto. Todavia, o rendimento da contribuição de capital era limitado no âmbito do contrato de venda a 100 milhões de pesetas, o que não pode ser considerado um rendimento adequado em relação ao investimento efectuado.

Na sequência do alargamento do âmbito do processo previsto no nº 2 do artigo 93º, considerou-se que existia um elemento de auxílio no preço de venda, uma vez que o adquirente considerava que a IMEPIEL valia 4 000 milhões de pesetas posteriormente à injecção de capital do Governo na altura da venda. Considerou-se que tal era possível com base no facto de a injecção de capital de 8 500 milhões de pesetas poder ser compatível com o Tratado CEE. Posteriormente, verificou-se que o preço de venda não continha qualquer elemento de auxílio adicional.

(1) CJ 1984, p. 3809.
(2) CJ 1986, p. 2263.
(3) CJ 1986, p. 2321.
(4) Ainda não publicado.
(5) Ainda não publicado.

As autoridades espanholas calcularam o valor de liquidação da IMEPIEL em 31 de Outubro de 1989 em — 1 436 milhões de pesetas. Além disso, alegaram que os custos da redução dos efectivos de 5,5 milhões de pesetas por trabalhador ou seja no total 7 909 milhões de pesetas tinham que ser cobertos. Alegaram que estes custos de 9 345 milhões de pesetas, excediam a contribuição de capital relativa à privatização, pelo que o Estado tomou a decisão económica adequada.

Deve referir-se que, contrariamente ao que as autoridades espanholas defendem, a liquidação da IMEPIEL não seria mais onerosa para o Estado do que a venda da empresa nas condições em questão. O Estado, enquanto proprietário da empresa, não teria sido obrigado a cobrir o saldo entre o produto da liquidação dos activos e as dívidas relacionados com o encerramento da IMEPIEL, uma vez que uma sociedade anónima só é responsável por dívidas até ao montante do valor de liquidação dos seus activos, não tendo o proprietário da empresa em circunstâncias normais qualquer responsabilidade por qualquer outro défice.

É importante referir que na análise dos custos de liquidação de uma empresa o Estado não deve confundir as suas funções de proprietário-accionista da empresa e de entidade responsável pelo pagamento dos subsídios de desemprego e de outras prestações sociais.

Para avaliar o comportmento do Estado relativamente ao de um investidor numa economia de mercado, a Comissão não pode ter em consideração os custos eventualmente suportados pelo Estado enquanto garante dos objectivos gerais das políticas económica, social e industrial, nomeadamente subsídios de desemprego ou de investimento para efeitos de industrialização regional. No caso de a Comissão ter estes custos em consideração os Estados-membros poderiam salvar empresas em dificuldades em função de interesses puramente nacionais. Essa situação, que poderia originar distorções graves na concorrência contrárias ao interesse comum, violaria os princípios do Tratado CEE que conferem à Comissão poderes para determinar a compatibilidade dos auxílios estatais no contexto da Comunidade no seu conjunto e não no de apenas um único Estado-membro.

Deste modo, em resumo, após uma análise pormenorizada, a Comissão concluiu que o auxílio estatal concedido à IMEPIEL é constituído pelos 6 029 milhões de pesetas correspondentes às contribuições de capital do « Patrimonio del Estado » entre 1986 e 1988, e pelo auxílio de 8 500 milhões de pesetas decorrente da última contribuição de capital do « Patrimonio del Estado » antes da privatização da empresa; todos estes montantes reforçaram artificialmente a situação financeira da IMEPIEL.

Este auxílio à IMEPIEL afecta o comércio entre os Estados-membros e distorce ou ameaça distorcer a concorrência no mercado comum na acepção do nº 1 do artigo 92º do Tratado CEE.

De facto, nos casos em que o auxílio financeiro do Estado reforça a posição de determinadas empresas em detrimento das suas concorrentes na Comunidade, deve considerar-se que tal auxílio afecta as outras empresas. (Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Setembro de 1980 no Processo 730/79-Philip Morris [1].

Deve notar-se que o mercado dos produtos fabricados e vendidos pela IMEPIEL é altamente competitivo. Como a Comissão indicava aquando da extensão do processo (JO de 20. 12. 1990 — nota de pé-de-página nº 2) a produção comunitária de calçado ascendia de 1 050 milhões de pares de sapatos e acusava um declive que provocava, desde 1986, uma contracção de 15 %. O mercado total de calçado era de 1 290 milhões de pares e o comércio intracomunitário de 440 milhões (42 % da produção e 35 % do mercado). O sector de montagem empregava directamente 360 000 pessoas e outras 160 000 na produção directa e auxiliar (couro e acessórios). Trata-se de um sector com uma estrutura muito fragmentada com grande número de pequenas empresas (cerca de 15 000 empresas com uma média de mão-de-obra de 24 pessoas). Em 1986, a Espanha detinha cerca de 14 % do mercado da CEE em termos de produção, 61 % dos quais eram exportados; uma vez que a empresa constitui um produtor importante em termos de número de efectivos e que, em termos de volume, se encontra acima da média, detém mais do que uma parte marginal do mercado comunitário. Além disso, dado que o mercado reage mais em termos de preço do que de volume, o auxílio financeiro concedido pelo Estado é susceptível de ter repercussões negativas importantes a nível da concorrência. Assim, a IMEPIEL pode prosseguir a sua actividade a um nível que, se contasse apenas com os seus recursos, nunca conseguiria manter. Deste modo, mantém artificialmente uma parte de mercado e transfere para os concorrentes os seus problemas de redução de efectivos. Mesmo se a IMEPIEL não participasse significativamente no mercado de exportação espanhol, a sua presença artificial no mercado espanhol dificultaria a penetração neste mercado de outros produtores comunitários (Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Julho de 1988 no Processo 102/87--França c. Comissão [2].

[1] CJ 1980, p. 2688.
[2] CJ 1988, p. 4067.

V

No que diz respeito à qualificação legal do auxílio à IMEPIEL nos termos do direito comunitário, deve concluir-se pela sua ilegalidade, uma vez que o Governo espanhol não o notificou previamente à Comissão tal como estabelecido no nº 3 do artigo 93º do Tratado CEE.

Esta situação, a que corresponde uma violação das disposições do Tratado, é particularmente grave uma vez que os auxílios em questão já foram pagos aos beneficiários. A este respeito, deve recordar-se que, devido ao carácter imperativo das regras processuais do nº 3 do artigo 93º do Tratado CEE, também importantes a nível do interesse público, cujo efeito directo foi reconhecido pelo Tribunal de Justiça nos acórdãos de 19 de Junho de 1973 — processo 77/72/Capolongo (1), de 11 de Dezembro de 1973, no processo 120/73/Lorenz (2) e de 22 de Março de 1977 no processo 78/76 Steinicke (3) —, a ilegalidade do auxílio em causa não pode ser sanada *a posteriori*.

Não obstante, deve referir-se que a Comissão é obrigada a prosseguir os processos adequados nos termos do nº 2 do artigo 93º, como reconhecido no acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Fevereiro de 1990 proferido no Processo 301/87 Boussac Saint Frères (4).

VI

Nos termos do nº 1 do artigo 92º do Tratado CEE, os auxílios que preenchem os critérios nele referidos são em princípio incompatíveis com o mercado comum.

No caso presente, não são aplicáveis as derrogações previstas no nº 2 do artigo 92º do Tratado CEE uma vez que a natureza do auxílio não se destina a atingir aqueles objectivos.

O nº 3 do artigo 92º do Tratado CEE refere-se aos auxílios que podem ser considerados compatíveis com o mercado comum. A compatibilidade com o Tratado deve ser determinada no contexto da Comunidade no seu conjunto e não no de apenas um Estado-membro. A fim de garantir o funcionamento adequado do mercado comum, e tendo em conta o princípio consagrado na alínea f) do artigo 3º, as derrogações previstas no nº 3 do artigo 92º devem ser objecto de uma interpretação restritiva aquando do exame de um regime de auxílio ou da concessão de um auxílio individual. Devem ser concedidos, em especial, apenas se a Comissão considerar que, sem o auxílio, as forças de mercado seriam insuficientes, por si só, para orientarem os beneficiários no sentido da adopção de comportamentos que satisfaçam um dos objectivos referidos nas derrogações.

A aplicação das derrogações a casos que não contribuam ou não sejam necessários para a prossecução desses objectivos tem como resultado a concessão de vantagens às indústrias ou às empresas de certos Estados-membros, que veriam a sua situação financeira reforçada artificialmente, o que afectaria o comércio entre Estados-membros e provocaria distorções na concorrência não justificadas pelo interesse comum, tal como referido no nº 3 do artigo 92º do Tratado CEE.

As autoridades espanholas concederam, entre 1986 e 1988, um auxílio a esta empresa sob forma de injecções de capital que se elevavam a 6 029 milhões de pesetas.

A Comissão partilha a opinião das autoridades espanholas de que as contribuições em capital entre 1986 e 1988 se efectuaram na sequência de circunstâncias anteriores à adesão da Espanha à CEE.

Em Espanha, a política industrial em matéria de empresas públicas antes da adesão baseava-se em princípios por vezes radicalmente diferentes dos que presidiram à elaboração da política de concorrência do Tratado CEE. Nessa altura, algumas empresas públicas deficitárias eram mantidas artificialmente em actividade e com uma gestão deficiente graças à assistência financeira do Estado. Depois da adesão de Espanha à CEE, essas empresas foram obrigadas a adaptarem-se a um ambiente de concorrência leal. Os auxílios à IMEPIEL destinavam-se principalmente a facilitar essa adaptação. Deve referir-se que essa assistência representou um esforço significativo para criar uma base de reestruturação definitiva da empresa.

Deste modo, em relação às contribuições de capital entre 1986 e 1988 de 6 029 milhões de pesetas, a Comissão concluiu deverem ser consideradas compatíveis com o mercado comum nos termos da derrogação prevista no nº 3, alínea c), do artigo 92º do Tratado CEE.

Relativamente ao auxílio contido na injecção de 8 500 milhões de pesetas efectuada no âmbito da privatização, deve verificar-se se uma das derrogações do artigo 92º é aplicável.

O nº 3, alíneas a) e c), do artigo 92º estabelece uma derrogação para auxílios que promovam ou facilitem o desenvolvimento de certas áreas. A este respeito, a IMEPIEL situa-se em Vall d'Uxó, região que não apresenta um nível de vida anormalmente baixo nem problemas graves de subemprego, na acepção do nº 3, alínea a), do artigo 92º Relativamente à aplicação da derrogação do nº 3, alínea c), do artigo 92º com base em critérios regionais a Vall d'Uxó, a Comissão admitiu que as subvenções até um máximo de 30 % de investimentos de capital produtivo (Decisão da Comissão de 15 de Junho de 1989) eram susceptíveis de beneficiar de uma derrogação nos termos do nº 3, alínea c), do artigo 92º

A Comissão decidiu reconhecer esta região como elegível para um auxílio regional, nomeadamente, a fim de incentivar a diversificação do investimento, em especial como uma rede de segurança em relação à redução de efectivos

(1) CJ 1973, p. 611.
(2) CJ 1973, p. 1471.
(3) CJ 1977, p. 595.
(4) CJ 1990, p. I-307.

na IMEPIEL e não como um auxílio à própria IMEPIEL. Além disso, o auxílio em questão efectuou-se com base numa decisão *ad hoc* do Governo espanhol tomada sob a forma de uma contribuição de capital discricionária e não como uma subvenção destinada a criar capital de investimento produtivo. Deste modo, em consequência do acima exposto, não é aplicável a derrogação regional prevista no nº 3, alínea c), do artigo 92º

Além disso, a contribuição de capital de 8 500 milhões de pesetas no âmbito da privatização não satisfaz os critérios dos auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de algumas regiões económicas na medida em que se efectuou sob a forma de auxílio ao funcionamento de uma empresa em dificuldades. Isto significa que a contribuição de capital não se encontrava condicionada a investimentos, nem à criação de postos de trabalho, tal como esclarecido na comunicação da Comissão em 1979 relativa aos princípios de coordenação dos auxílios regionais.

Mesmo que a Comissão analisasse a contribuição de capital no âmbito das orientações regionais, o auxílio só se justificaria se, em primeiro lugar, contribuísse para um desenvolvimento real e a longo prazo de uma região que permitisse a viabilização das empresas dessa região e, em segundo lugar, se essas empresas tivessem, como factor complementar, um plano de reestruturação que reforçasse a situação em termos de concorrência.

Em consequência, não se pode considerar que a contribuição de capital « facilite o desenvolvimento de certas regiões económicas nem as condições das trocas comerciais de maneira a não contrariar o interesse comum ». Não pode também ser aplicada uma derrogação nos termos do nº 3, alínea c), do artigo 92º

Relativamente às derrogações previstas no nº 3, alínea b), do artigo 92º, as medidas de auxílio em questão não se destinavam nem tinham as características de um projecto de interesse comum ou de um projecto susceptível de sanar uma perturbação grave da economia espanhola. Além disso, as autoridades espanholas não invocaram esta derrogação nas suas observações à Comissão.

Relativamente à derrogação prevista no nº 3, alínea c), do artigo 92º do Tratado CEE relativa a auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas actividades económicas, quando não alterem as condições comerciais de maneira que contrarie o interesse comum, deve, em primeiro lugar, salientar-se que o auxílio à IMEPIEL se inclui na categoria de auxílios a empresas em dificuldades, uma vez que a situação financeira da empresa e o seu registo financeiro têm sempre sido precários. Os auxílios a empresas em dificuldades acarretam um maior risco de transferência do desemprego e de problemas industriais de um Estado-membro para outro; actuam como um forma de manter o *status quo*, evitando que as forças da economia de mercado sofram as consequências normais em termos de encerramento de empresas não competitivas no âmbito do processo de adaptação às condições de concorrência em mutação. Por esse motivo, a Comissão adopta uma posição restritiva relativamente à compatibilidade de auxílios à reestruturação de empresas em dificuldade. A Comissão exige, em especial, que as intervenções públicas sejam estritamente condicionadas à implementação de um programa de reconversão e de reestruturação sólida e capaz de repor a viabilidade a longo prazo da empresa, e que exista uma justificação compensatória relativa ao auxílio sob a forma de uma contribuição do beneficiário ou relativa ao desenvolvimento do sector no seu conjunto a nível comunitário, através da redução da sua presença no mercado.

A injecção de capital de 8 500 milhões de pesetas efectuada no âmbito da privatização deve permitir à empresa o pagamento de empréstimos (4 000 milhões de pesetas) e reduzir os seus efectivos (3 000 milhões de pesetas). O saldo destinar-se-á ao fundo de maneio para as operações da empresa.

Deve notar-se que estas três acções terão repercussões a nível da competitividade futura da empresa um vez que, sem o auxílio, teriam de ser financiadas a partir dos recursos próprios da empresa.

Os adquirentes apresentaram um plano para a empresa (posteriormente revisto) que refere, de facto, que a produção será aumentada e não reduzida, como seria necessário para uma reestruturação que tenha em conta o interesse do sector a nível comunitário.

Uma vez que na sequência da privatização não foi apresentado à Comissão um plano de reestruturação que:

— prove a viabilidade futura da empresa;

— preveja uma redução da capacidade produtiva da empresa;

— revele a diminuição da presença da empresa no mercado,

não se pode considerar que esta reestruturação facilite o desenvolvimento de actividades económicas compatíveis com o interesse comum. Em consequência, o referido auxílio é incompatível com o artigo 92º do Tratado CEE.

Por ofícios de 7 de Junho e de 18 de Julho de 1991, as autoridades espanholas solicitaram à Comissão que adiasse qualquer decisão relativa ao presente processo até que apresentassem um plano de reestruturação alternativo actualmente a ser negociado com a IMEPIEL.

Por ofício de 6 de Agosto de 1991, a Comissão informou as autoridades espanholas de que, tendo em conta o facto de terem já decorridos dois meses a contar de 31 de Maio de 1991, prazo final para a apresentação de um plano de reestruturação alternativo, não podia continuar a adiar a tomada de uma decisão final.

VII

Em conclusão, à luz das considerações acima formuladas, o elemento de auxílio estatal à IMEPIEL de 8 500 milhões de pesetas subjacente às condições de venda ao Circulo de Financiación y Gestion S. A. é ilegal nos termos do direito comunitário uma vez que foi concedido pelo Governo espanhol em violação das disposições do nº 3 do artigo 93º do Tratado CEE.

Todavia, ao auxílio de 8 500 milhões de pesetas devem ser deduzidas as receitas da venda de 100 milhões de pesetas a fim de reflectir o custo líquido que a transacção representou para o Estado. Este processo reflecte tanto os benefícios do adquirente, Circulo de Financiación y Gestion S. A, como os custos do Estado.

Além disso, o referido elemento de auxílio não preenche as condições necessárias para beneficiar de uma das derrogações previstas nos nºs 2 e 3 do artigo 92º do Tratado CEE, pelo que, também neste aspecto, é incompatível com o Tratado.

No caso de auxílios incompatíveis com o mercado comum, a Comissão, recorrendo a uma possibilidade conferida pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão de 12 de Julho de 1973 no processo 70/72/Kohlegesetz (1), confirmado pelo Acórdão de 24 de Fevereiro de 1987 no processo 310/85/Deufil (2), pode exigir aos Estados-membros que solicitem aos beneficiários o reembolso dos auxílios concedidos indevidamente,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1º

O auxílio de 6 029 milhões de pesetas concedido entre 1986 e 1988 é ilegal, uma vez que a sua concessão se efectuou com violação do disposto no nº 3 do artigo 93º do Tratado CEE.

Não obstante, este auxílio satisfaz as condições para beneficiar de uma derrogação nos termos do nº 3, alínea c), do artigo 92º do Tratado CEE, pelo que é declarado compatível com o mercado comum.

Artigo 2º

O auxílio estatal líquido de 8 400 milhões de pesetas (isto é, injecção de capital de 8 500 milhões de pesetas menos os 100 milhões de pesetas referentes à venda) contido na contribuição de capital do Patrimonio del Estado à IMEPIEL por ocasião da sua privatização em 2 de Fevereiro de 1990 é ilegal nos termos do direito comunitário, uma vez que foi concedido pelo Governo espanhol em violação das disposições do nº 3 do artigo 93º do Tratado CEE.

Além disso, o referido auxílio não satisfaz qualquer das condições necessárias para poder beneficiar das derrogações previstas nos nºs 2 e 3 do artigo 92º do Tratado CEE, pelo que é declarado incompatível com o mercado comum.

Artigo 3º

Este auxílio estatal incompatível deve ser reembolsado. O Patrimonio del Estado deve recuperar os 8 400 milhões de pesetas junto da IMEPIEL.

O elemento de auxílio deve ser recuperado nos termos dos processos e das disposições da legislação nacional, em especial em matéria de juros das dívidas ao Estado, que correm a contar da data de concessão do auxílio.

Artigo 4º

O Governo espanhol informará a Comissão, no prazo de dois meses a contar da data de notificação da presente decisão, das medidas tomadas.

Artigo 5º

O Reino de Espanha é o destinatário da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 25 de Março de 1992.

Pela Comissão
Leon BRITTAN
Vice-Presidente

(1) CJ 1973, p. 813.
(2) CJ 1987, p. 901.