COMISSÃO

DECISÃO DA COMISSÃO

de 9 de Abril de 1997

relativo aos auxílios que a França concedeu aos sectores têxtil, do vestuário, do couro e do calçado

(Apenas faz fé o texto em língua francesa)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(97/811/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

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

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu e, nomeadamente, o nº 1, alínea a), do seu artigo 62º,

Após ter modificado as partes interessadas para lhe apresentarem as suas observações em conformidade com estes artigos,

Considerando o seguinte:

I

Por carta da sua Representação Permanente junto da União Europeia, de 26 de Março de 1996, a França notificou à Comissão as «medidas experimentais de redução dos encargos sociais a favor dos sectores têxtil, do vestuário e do couro-calçado».

A França decidiu aplicar aos sectores industriais acima referidos, para além das medidas de redução geral dos encargos tomadas em Junho de 1995, a exoneração da totalidade dos encargos sociais patronais a nível do SMIC (salário mínimo garantido, cujo nível é fixado pelo Estado) e uma redução degressiva até 1,5 vezes o SMIC.

Por carta de 31 de Maio de 1996 [1], a Comissão informou a França do início do processo previsto no nº 2 do artigo 93º do Tratado no que diz respeito às medidas referidas.

Aquando da notificação, o objectivo das medidas de redução dos encargos consistia na criação de postos de trabalho e, em especial, na contratação de jovens para os quatro sectores em causa. Este objectivo devia igualmente ser prosseguido por compromissos assumidos pelos ramos profissionais interessados em matéria de redução do tempo de trabalho e de incentivo ao tempo parcial. Não foi prestada qualquer informação sobre o conteúdo destes compromissos.

Relativamente ao conjunto dos quatro sectores em causa, a redução dos encargos sociais destina-se a encorajar a contratação de 7 000 jovens desempregados e a manter 35 000 postos de trabalho.

Os 7 000 postos de trabalho referidos constituem uma criação líquida de emprego enquanto os outros 35 000 são postos de trabalho que não serão suprimidos nos dois anos subsequentes à entrada em vigor do dispositivo. Recorde-se que os sectores em causa prevêem, na ausência de dispositivo, uma redução de 60 000 postos de trabalho nesse mesmo período. Por conseguinte, trata-se de facto de uma desaceleração do ritmo de despedimentos.

As razões que levaram à decisão de dar início ao processo são as seguintes:

— tendo em conta que a redução dos encargos sociais não é concedida à totalidade das empresas nacionais, trata-se de auxílios sectoriais. Ora, a Comissão põe sistematicamente reticências quanto a este tipo de auxílios, devido às suas repercussões no plano económico e concorrencial, sobretudo quando se trata de sectores em que existem trocas comerciais intracomunitárias importantes,

— mesmo no domínio dos auxílios à criação de emprego, a Comissão deve adoptar uma atitude rigorosa face aos auxílios sectoriais a fim de evitar em tempo útil qualquer escalada na matéria e, além disso, que a própria noção do mercado interno na Comunidade seja posta em causa. A propósito, as orientações relativas aos

[1] JO C 206 de 17. 7. 1996, p. 8.

auxílios ao emprego [2] permitem autorizar auxílios sectoriais à manutenção ou à criação líquida de empregos unicamente num número limitado de circunstâncias específicas, que não pareciam corresponder às medidas propostas,

— dada a falta de informações completas por parte da França, a Comissão não dispunha de elementos precisos demonstrativos da necessidade de um tratamento preferencial deste sector face a outros sectores da economia francesa, nem face a sectores concorrentes nos outros Estados-membros.

A resposta da França à carta da Comissão foi recebida em 16 de Julho de 1996. Do exame desta resposta afigura-se que as medidas de redução dos encargos, embora sendo destinadas à criação de postos de trabalho, destinavam-se a compensar, parcial ou totalmente consoante os casos, o acréscimo de custos associados à reorganização e à redução do tempo de trabalho, na sequência dos acordos dos ramos profissionais referidos. Segundo a França, o dispositivo assim concebido seria financeiramente neutro na medida em que não comportaria benefícios para as empresas.

Assim, a Comissão, por decisão de 2 de Outubro de 1996 [3], alargou o âmbito deste processo a fim de ter em conta novas e mais completas informações que a França lhe tinha transmitido. A Comissão informou a França desta nova decisão por carta de 15 de Outubro de 1996.

Os motivos que levaram a Comissão a adoptar esta segunda decisão podem sintetizar-se do modo seguinte:

— os encargos para as empresas decorrentes de acordos concluídos entre os parceiros sociais de um determinado sector, independentemente do facto de terem em vista a reorganização do tempo de trabalho ou outros e que se traduzam em majorações salariais ou em férias remuneradas não exigidas pela regulamentação comum, constituem encargos que, em princípio, deveriam ter sido suportados pelos seus orçamentos. Por conseguinte, qualquer redução, directa ou indirecta, destes encargos suportada pelas autoridades públicas é susceptível de constituir um auxílio estatal à partida proibido pelo nº 1 do artigo 92º,

— além disso, de uma jurisprudência constante resulta que o nº 1 do artigo 92º não faz distinção consoante as causas ou os objectivos das intervenções estatais, mas define os auxílios em função dos seus efeitos. No caso em apreço, é provável que a redução dos encargos sociais coloque as empresas destes sectores numa situação mais favorável do que a dos seus concorrentes que tenham procedido à reorganização do tempo de trabalho ou tomado outras medidas semelhantes, sem o apoio do Estado. Em princípio, o carácter compensatório das vantagens a favor das empresas em relação aos acordos concluídos pelas mesmas não lhes retira *a priori* a qualificação de auxílio,

— não está claramente demonstrado que o dispositivo em questão é neutro, como o afirma a França. Por um lado, certos elementos do cálculo do auxílio e do acréscimo de custo suscitam dúvidas susceptíveis de alterar o resultado final obtido. Por outro, o cálculo do impacte do dispositivo não tem em conta outros efeitos induzidos como, por exemplo, o ganho de eficácia das empresas devido a uma melhor adaptação do tempo de trabalho às exigências do sector, nomeadamente ao carácter sazonal e cíclico da sua produção.

As observações da França foram recebidas pela Comissão, respectivamente, em 16 de Julho de 1996, as referentes ao início do processo e, em 5 de Dezembro de 1996, as referentes à decisão de 2 de Outubro de 1996. Em 17 de Fevereiro de 1997, a Comissão recebeu informações complementares. Estas últimas respondem nomeadamente à carta da Comissão de 30 de Janeiro de 1997 sobre o método de avaliação do impacte líquido do dispositivo de redução.

Além disso, foram realizadas, em 1 de Agosto de 1996 em Bruxelas e em 21 de Janeiro de 1997 em Paris, reuniões técnicas entre os serviços da Comissão e os serviços dos ministérios franceses em causa.

As comunicações da Comissão relativas às duas decisões acima referidas notificando os outros Estados-membros e terceiros interessados para lhe apresentarem as suas observações sobre este assunto foram publicadas no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, respectivamente, em 17 de Julho de 1996 [4] e 26 de Novembro de 1996 [5].

Na sequência da primeira publicação, sete associações industriais do sector têxtil e do vestuário transmitiram as suas reacções à Comissão. Os Governos alemão, dos Países Baixos, do Reino Unido, bem com as autoridades da região da Flandres da Bélgica reagiram igualmente a esta publicação.

Na sequência da segunda publicação, duas outras associações profissionais apresentaram as suas observações à Comissão. Os Governos austríaco e dos Países Baixos enviaram igualmente as suas.

Em conformidade com o processo, as observações dos terceiros (todas contrárias ao dispositivo em causa) foram comunicadas à França para observações, respectivamente, em 16 de Outubro de 1996 e 24 de Janeiro de 1997. As respostas da França foram recebidas pela Comissão em 21 de Novembro de 1996 e 17 de Fevereiro de 1997.

[2] JO C 334 de 12. 12. 1995, p. 4.
[3] JO C 357 de 26. 11. 1996, p. 5.
[4] Ver nota de pé de página 1.
[5] Ver nota de pé de página 3.

II

As observações da França relativamente ao início do processo são retomadas na decisão acima referida de 2 de Outubro de 1996. A posição da França após esta decisão pode ser sintetizada do modo seguinte:

— em primeiro lugar, a França contesta a posição da Comissão segundo a qual a natureza da medida prevista foi alterada entre a data de notificação, 27 de Março de 1996, e a data em que a França respondeu à comunicação de início do processo da Comissão. O objectivo prosseguido pelas medidas experimentais em questão foi e continua a ser o da defesa do emprego através da reestruturação do tempo de trabalho.

Nunca o objectivo último do dispositivo foi alterado; apenas as modalidades de execução foram especificadas tendo em conta o resultado das negociações entre parceiros sociais e, por conseguinte, os compromissos assumidos pelas empresas em matéria de reestruturação do tempo de trabalho,

— a França contesta igualmente o facto de que qualquer redução de encargos sociais possa ser considerada auxílio estatal. De facto, os contratos colectivos concluídos entre o patronato e os sindicatos obrigaram as empresas a ultrapassar obrigações legais em matéria de remuneração das horas suplementares. O facto de se terem celebrado tais contratos não prova que não exista um grande número de empresas reticentes em suportar as novas obrigações.

A França considera que qualquer acompanhamento dos esforços das empresas para combater o desemprego não pode ser automaticamente considerado como auxílio estatal susceptível de falsear a concorrência, uma vez que esses esforços se podem traduzir, apesar do acompanhamento, num acréscimo de custos para as empresas em relação à situação que existiria se elas se conformassem estritamente às suas obrigações legais.

Em resposta a uma objecção da Comissão neste sentido, a França afirma que não tem conhecimento de casos em que outros Estados-membros tenham procedido a uma reestruturação do tempo de trabalho idêntica sem o apoio do Estado,

— a França apresentou uma série de especificações técnicas sobre as modalidades de cálculo do impacte líquido do dispositivo (redução dos encargos contra o acréscimo de custos associados à reestruturação do tempo de trabalho). À luz destas especificações, a França continou a considerar que, em termos financeiros, o dispositivo é neutro: as grandes empresas não beneficiam em definitivo de redução dos encargos, porque os custos de reestruturação do tempo de trabalho são mais importantes. As outras empresas entre 50 e 500 trabalhadores beneficiam de uma redução «líquida» que é inferior ao limiar *de minimis*, isto é, 100 000 ecus para um período de três anos (cerca de 650 000 francos franceses).

Segundo o seu método de cálculo, a França avalia o impacte líquido do dispositivo estabelecido do modo seguinte:

1. Têxtil-vestuário (6):

Categoria de empresa em número de trabalhadores	média do sector: 71	100 a 199	200 a 499	mais de 500
Ganho de redução em % da massa salarial	3,64	3,31	2,53	2
Custo teórico da reestruturação em % da massa salarial	2,71	2,71	2,71	2,71
Custo estimado da reestruturação em % da massa salarial	2,15	2,15	2,15	2,15
Ganho ou perda líquida em % da massa salarial	1,49	1,16	0,38	– 0,15
Ganho ou perda anual em francos franceses	156 301	256 580	209 270	– 221 373
Ganho ou perda para a duração do dispositivo	234 451	384 870	313 905	– 332 059

(6) É curioso notar que a empresa média de cada uma das categorias de empresas em questão emprega um número idêntico de trabalhadores tanto no sector têxtil-vestuário como no sector do couro-calçado. Além disso, a Comissão salienta que os dados relativos aos efectivos afectos à produção são diferentes no sector têxtil e do vestuário, o que deveria em princípio implicar um custo estimado de reestruturação de tempo de trabalho diferente.

2. Couro-calçado (7):

Categoria de empresa em número de trabalhadores	média do sector: 71	100 a 199	200 a 499	mais de 500
Ganho de redução em % da massa salarial	3,62	3,29	2,51	1,99
Custo teórico da reestruturação em % da massa salarial	2,71	2,71	2,71	2,71
Custo estimado da reestruturação em % da massa salarial	2,19	2,19	2,19	2,19
Ganho ou perda líquida em % da massa salarial	1,43	1,1	0,32	– 0,2
Ganho ou perda anual em francos franceses	150 134	243 943	179 982	– 295 319
Ganho ou perda para a duração do dispositivo	225 201	365 914	269 973	– 442 978

A leitura destes dois quadros permite concluir que a França adaptou o custo teórico da reestruturação do tempo de trabalho em função dos efectivos afectos à produção: 77,9 % para a indústria têxtil e 80,8 % para os sectores do couro-vestuário. Ora, para raciocinar em termos do custo do trabalho, a Comissão referiu que era necessário tomar em conta não as pessoas abrangidas por este dispositivo, mas a massa salarial relativa a essas pessoas. Por conseguinte, a França apresentou novos resultados com base no critério da massa salarial relativa ao pessoal abrangido por esta reestruturação e concluiu que este valor não deveria diferir significativamente do dos efectivos afectos à produção, afirmando que uma avaliação precisa desta massa salarial não pode ser efectuada,

— por fim, a França salienta que o mecanismo previsto não implica necessariamente ganhos de competitividade para as empresas. Insiste sobre o carácter potencial e dificilmente quantificável destes ganhos que só poderiam verificar-se a médio ou a longo prazo, enquanto o dispositivo é aplicável apenas em 18 meses.

Os valores apresentados pela Comissão (12 % a 13 % de ganhos de competitividade graças ao dispositivo) resultam de uma avaliação sumária, anterior à elaboração definitiva do dispositivo e correspondendo a uma hipótese a longo prazo para empresas de dimensão muito reduzida cujos efectivos seriam remunerados na totalidade em 1,5 vezes menos o SMIC.

(7) Uma vez que os dados sobre os efectivos afectos à produção não se encontram disponíveis para o sector do calçado, a Comissão não compreende como é que relativamente a este sector pode ter sido calculado o custo estimado da reestruturação do tempo de trabalho.

III

No âmbito do processo, a Comissão recebeu 15 respostas, todas negativas, provenientes tanto de Estados-membros como de associações empresariais do sector. Dessas reacções, 11 foram recebidas pela Comissão após a publicação da carta de notificação à França do início do processo.

Alem de apoiarem, de modo geral, a posição da Comissão sobre este caso, as observações insistem que, em todos os Estados-membros, os quatro sectores em causa têm o mesmo tipo de dificuldades; alguns sectores tiveram que suportar reduções de efectivos claramente mais importantes do que em França. Em praticamente todos os Estados-membros, estes sectores tiveram que efectuar difíceis reestruturações a fim de reencontrarem uma certa competitividade, sem intervenção de auxílios públicos sectoriais específicos.

Um grande número de respostas insiste no facto de que a maioria das empresas em causa — com menos de 50 trabalhadores — beneficiam, em todo o caso, de um auxílio inferior ao limiar *de minimis* e que, em sectores em que a grande maioria das empresas tem uma dimensão muito reduzida, mesmo um auxílio inferior a este limiar pode ter efeitos devastadores para os concorrentes. De facto, as empresas dos outros Estados-membros não dispõem dos meios financeiros para reagir ao auxílio francês.

A Comissão recebeu quatro respostas após a publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* da carta à França relativa à decisão de 2 de Outubro de 1996.

O Governo neerlandês limita-se a reiterar a posição negativa que já tinha expresso aquando do início do processo. O Governo austríaco, por seu lado, dá conhecimento à Comissão da criação, na Áustria, de um dispositivo idêntico de reestruturação de tempo de trabalho negociado entre organizações patronais e sindicais do sector têxtil. O dispositivo em questão foi executado sem o auxílio das autoridades públicas uma vez que os ganhos de produtividade resultantes da reestruturação do tempo de trabalho foram suficientemente elevados para compensar os custos associados à introdução de horários mais flexíveis.

Uma associação grega do sector do vestuário considera que o ganho médio de auxílio em termos percentuais da massa salarial é claramente superior ao montante referido pela França. Para o provar, esta associação envia à Comissão um artigo veiculado pela imprensa (*Journal du textile* nº 1472 de 28 de Outubro de 1996) segundo o qual uma empresa com mais de 100 trabalhadores afirma que, graças à redução dos encargos efectuada pela França, conseguiu ganhar 8 % do volume da sua massa salarial, o que lhe permitiu reduzir o seu preço de custo.

Por fim, uma associação italiana do sector têxtil-vestuário considera que os custos de reestruturação do tempo de trabalho são fruto de uma negociação livre e autónoma empreendida e concluída pelos empresários do sector e que, por conseguinte, não devem ser compensados.

Como afirmado anteriormente, a França foi convidada a comentar todas as observações recebidas. No que diz respeito à primeira série de onze observações, a França esclareceu, na sua carta de 19 de Novembro de 1996, que «as especificações apresentadas no Verão relativamente ao dispositivo objecto do processo nos termos do nº 2 do artigo 93º alteram em grande parte a fundamentação dessas observações. Por essa razão, o processo alterado nos termos do nº 2 do artigo 93º tomando em conta essas especificações e que em breve será publicado no Jornal Oficial, leva as autoridades francesas a não tecerem comentários sobre essas observações».

No que diz respeito aos comentários à segunda série de quatro observações de terceiros, a França reitera que o dispositivo previsto é original e neutro e, por conseguinte, não afecta a concorrência. Retorquiu que as reduções de encargos permitiram «iniciar de novo uma dinâmica de negociações colectivas (até à data bloqueadas) em que o Estado desempenha um papel de orientação e incentivo».

No que se refere à sua eventual subavaliação do ganho médio do auxílio em percentagem da massa salarial, a França recorda que é indispensável, para avaliar o impacte do dispositivo de redução dos encargos, tomar em consideração simultaneamente o ganho obtido do dispositivo e o seu custo. Enquanto os ganhos reais a longo prazo são dificilmente quantificáveis, os ganhos directos do dispositivo são facilmente calculados e previstos pelas empresas. Em contrapartida, os custos, mesmo que sejam imediatos, são menos perceptíveis.

Para terminar, a França responde que não pode ser feita comparação entre as medidas da França e as que foram tomadas na Áustria sem o auxílio estatal porque os ganhos de competitividade daí decorrentes compensam largamente os custos desta reestruturação. De facto, o dispositivo francês é concentrado e de curta duração, enquanto o dispositivo austríaco é escalonado no tempo e aplicado a título voluntário. Além disso, o plano francês implica um tratamento muito vantajoso para os trabalhadores.

IV

Os sectores têxtil, do vestuário, do couro e do calçado, embora diferentes a nível da sua dimensão (se se adicionar a produção dos quatro sectores, a indústria têxtil e do vestuário representam 86 % deste total, a do calçado 9 % e a do couro 5 %), têm características semelhantes e tiveram uma evolução comparável nos últimos anos. Além disso, um exame da situação nos diferentes Estados-membros revela que tanto estas características como a evolução dos sectores são bastante semelhantes entre si.

Todos os sectores são compostos, na sua maioria, por pequenas e médias empresas, e todos estão sujeitos a uma intensa pressão concorrencial quer no interior da União Europeia quer por parte dos países com baixos salários, principalmente do Sudeste Asiático. Esta concorrência verifica-se essencialmente ao nível dos produtos de baixa e média gama no que diz respeito aos países asiáticos, e ao nível dos produtos de alta gama entre os Estados-membros.

Estes quatro sectores estão concentrados num determinado número de Estados-membros e que são quase sempre os mesmos. A importância da produção por Estado-membro, em 1993, era a seguinte:

Têxtil (1)	Itália (24,5 %)	Alemanha (22,6 %)	França (17 %)	Reino Unido (14,5 %)
Vestuário	Itália (22 %)	Alemanha (21 %)	França (18 %)	Reino Unido (16,5 %)
Calçado	Itália (32 %)	França (19 %)	Alemanha (15 %)	Reino Unido (13 %)
Couro	Itália (60 %)	Espanha (14 %)	Alemanha (7,5 %)	Reino Unido (7 %)

(1) Relativamente às indústrias têxtil, do vestuário e do calçado: valor acrescentado; relativamente à indústria do couro: volume de negócios. *Fonte: Panorama de l'industrie communautaire,* 1995, Comissão Europeia.

No sector do couro, o critério do volume de negócios coloca a França em quinta posição com uma quota de 5,24 %.

Nos últimos dez anos, verificou-se em todos estes sectores (sem distinção de Estados-membros) uma redução sensível, e mesmo muito significativa, do emprego, nomeadamente nos sectores têxtil e do couro, na sequência dos esforços desenvolvidos em termos de produtividade durante este período, mas também devido à desfavorável conjuntura económica e à pressão concorrencial dos países terceiros.

A nível da Comunidade, a produção (a preços correntes) aumentou consideravelmente nas indústrias têxtil e do calçado, enquanto nos outros dois sectores aumentou até meados dos anos 80 diminuindo a seguir. Pelo contrário a produção a preços constantes revela uma diminuição em todos os sectores.

À excepção dos sectores do couro e têxtil (no último caso, apenas se a avaliação for expressa em valor), os outros sectores registam, sem distinção de Estados, há mais ou menos anos, um défice comercial crescente com o resto do mundo.

No que diz respeito às trocas comerciais comunitárias (em valor), a quota da França no total destas trocas comerciais pode ser resumida no quadro seguinte (8):

(em %)

	Exportações		Importações	
	1993	1994	1993	1994
Têxtil	15,36	15,62	16,39	15,60
Vestuário	11,33	10,73	17,75	17,78
Couro	15,20	15,49	16,93	16,61
Calçado	7,78	6,75	20,34	20,01

Durante o processo, a Comissão recolheu outros dados. Deste modo, segundo uma associação profissional francesa do sector têxtil, em 1995, os cinco maiores clientes da indústria têxtil francesa foram outros Estados-membros. Estes cinco clientes totalizaram 51 % das exportações francesas neste domínio (9).

No primeiro semestre de 1996, a Comunidade foi destinatária de 62 % das exportações francesas de têxtil e de vestuário e forneceu 52 % das importações (10).

V

A Comissão considera que o combate pelo emprego constitui uma prioridade essencial na Comunidade e que o seu êxito passa por uma maior integração das políticas macroeconómicas e das políticas industriais dos Estados-membros, que, tal como a Comissão, devem dar provas de imaginação e de audácia na procura de soluções inovadoras para vencer o flagelo do desemprego.

A adopção, em 1993, do Livro Branco sobre o crescimento, a competitividade e o emprego insere-se neste contexto e é a confimação de que a Comissão atribui um carácter prioritário a estes objectivos.

A Comissão tomou, várias vezes, iniciativas concretas a favor do emprego. Nomeadamente, adoptou um enquadramento dos auxílios estatais às empresas dos bairros urbanos desfavorecidos (11), orientações relativas aos auxílios ao emprego, bem como uma comunicação sobre o

(8) *Fonte:* Eurostat.
(9) Estatísticas da Association Textiles de France, 22 de Julho de 1996.
(10) *Fonte: L'industrie textile,* nº 1280, Outubro de 1996.
(11) JO C 146 de 14. 5. 1997, p. 6.

controlo dos auxílios estatais e redução do custo do trabalho ([12]) que explicam claramente que tipos de intervenções são aceitáveis para criar ou manter empregos sem falsear a concorrência entre os Estados-membros. A Comissão entende que ao velar de forma permanente por que os Estados-membros não solucionem os seus problemas de desemprego agravando os dos seus parceiros, revela o carácter prioritário que atribui à criação líquida de emprego e à preservação duradoira do emprego na Comunidade.

As observações da Comissão sobre o dispositivo em causa não se referem, aliás, aos objectivos prosseguidos pela França em matéria de criação de empregos (nomeadamente dos jovens) mas sobre as modalidades através das quais a França pretende atingir esses objectivos e sobre os efeitos dessas opções. Além disso, recorde-se que se os Conselhos Europeus recentes recomendaram tanto a redução dos encargos sobre os baixos salários como a partilha do trabalho a fim de criar emprego, tal não pode ser realizado de acordo com modalidades incompatíveis com o Tratado.

VI

Saliente-se que, aquando do início do processo, a Comissão recordou à França o efeito suspensivo do nº 3 do artigo 93º do Tratado e chamou a atenção para a comunicação da Comissão, de 24 de Novembro de 1983, bem como para as cartas enviadas a todos os Estados-membros em 4 de Março de 1991, 22 de Fevereiro e 30 de Maio de 1995, que referiam que qualquer auxílio concedido ilegalmente é susceptível de um pedido de recuperação.

Além disso, a Comissão solicitou à França que informasse, o mais brevemente possível, as empresas abrangidas pelo início do processo e da eventualidade de terem que proceder ao reembolso de qualquer auxílio ilegalmente recebido.

Ora, a Comissão verifica que, apesar do efeito suspensivo acima referido, a França executou mesmo assim o dispositivo de redução dos encargos sociais. Este dispositivo entrou em vigor em 1 de Junho de 1996 para o sector do têxtil-vestuário e em 1 de Julho para o sector do couro-calçado. Por esta razão, a França tornou ilegais os auxílios em questão e expôs as empresas beneficiárias destes a um eventual reembolso em caso de incompatibilidade.

Quanto à medida em si, aquando da notificação, as intervenções públicas previstas eram apresentadas como uma «medida com objectivo horizontal, temporária na sua fase de experimentação nos sectoers do têxtil, vestuário, couro e calçado». Era igualmente especificado que se tratava de um dispositivo a favor da criação de emprego e da redução do tempo de trabalho.

Para beneficiar da redução, era necessário que os ramos profissionais assumissem compromissos colectivos em termos de criação de empregos, quer directa (contratação de jovens) quer indirectamente (negociações sobre a redução do tempo de trabalho), e de desaceleração do ritmo de despedimentos. As empresas com mais de 50 trabalhadores teriam, além disso, assumido compromissos específicos com o Estado.

Do exame da resposta da França à carta da Comissão em que era notificado o início do processo, resultou que a redução dos encargos prevista relativamente a estes quatro sectores destinava-se sobretudo a compensar, parcial ou totalmente consoante os casos, os acréscimos de custos associados à reestruturação e à redução do tempo de trabalho, decorrentes de acordos concluídos pelos ramos acima referidos. Por esta razão, a Comissão, em 2 de Outubro de 1996, alargou o âmbito do processo.

Na sua resposta a esta segunda decisão, a França, reconhecendo a necessidade de informar os terceiros dos novos elementos que apresentou à Comissão, contestou que a natureza da medida notificada tenha sido alterada. Segundo a França, nunca o objectivo último do dispositivo foi alterado e, apesar das novas especificações, o objectivo prosseguido por estas medidas experimentais continua a ser a defesa do emprego através da reestruturação do tempo de trabalho.

À luz das informações que lhe foram comunicadas pela França, e noemadamente das convenções-quadro celebradas entre o Estado e os ramos profissionais em causa, a Comissão pode aceitar que o objectivo principal da medida é a defesa do emprego. Não pode, no entanto, aceitar os meios para atingir tal objectivo.

VII

Recorde-se que o nº 1 do artigo 92º do Tratado declara incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afectam 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.

As medidas de redução em questão destinam-se a exonerar parcialmente as empresas de quatro sectores industriais específicos dos encargos pecuniários decorrentes da aplicação normal do sistema de previdência social.

A Comissão considera que os encargos para as empresas decorrentes de acordos concluídos entre os parceiros sociais de um determinado sector, independentemente do facto de terem em vista a reestruturação do tempo de trabalho ou outros e que se traduzem em aumentos salariais ou em férias remuneradas não exigidos pela regula-

([12]) JO C 1 de 3. 1. 1997, p. 10.

mentação comum, constituem encargos que, em princípio, deveriam ter sido suportados pelos seus orçamentos. O facto destes encargos decorrerem de acordos concluídos entre parceiros sociais que impõem às empresas obrigações que ultrapassam o que está previsto pela lei não altera esta abordagem. Por conseguinte, a Comissão entende que é a intervenção do Estado neste contexto que constitui pela sua própria natureza e na sua totalidade um auxílio estatal.

De facto, segundo a prática constante da Comissão, que o Tribunal recordou num recente processo ([13]), constituem auxílios as intervenções estatais a favor de certas empresas ou produções, mesmo que estas intervenções sirvam para financiar custos assumidos voluntariamente pela empresa em causa ([14]).

A França, no quadro do processo e em resposta a observações idênticas às acima referidas apresentadas por terceiros, informou que era necessário relançar o processo de diálogo e de negociações colectivas que estava bloqueado, porque o desafio representado pela política de reorganização do tempo de trabalho e suas repercussões sobre o emprego são suficientemente importantes para justificar uma intervenção do Estado. Ainda segundo a França, as reduções de encargos permitiram, ao compensar os custos para as empresas decorrentes da reorganização do tempo de trabalho, relançar uma dinâmica de negociações colectivas em que o Estado desempenha um papel de orientação e de incentivo.

Por conseguinte, a Comissão não põe em causa o objectivo em vista, isto é, a criação de emprego e a contratação de jovens, mas este tipo de iniciativa (dotações públicas) destinado a desbloquear as referidas negociações colectivas, enquanto as mesmas reestruturações se fazem ou deverão fazer noutros Estados-membros mediante acordos de sectores sem apoio público.

Tendo em conta que o conceito de auxílio abrange as vantagens concedidas pelas autoridades públicas que, sob diversas formas, reduzem os encargos que oneram em princípio o orçamento de uma empresa ([15]), a medida em questão constitui um auxílio estatal na acepção do nº 1 do artigo 92º do Tratado e mesmo que esta redução se destine a compensar um excesso de custos aceite pelas empresas graças à intervenção estatal.

Além disso, segundo o Tribunal de Justiça ([16]), nem o carácter fiscal de uma medida de exoneração dos encargos sociais ou o seu eventual fim social, nem o facto de a indústria nacional ser afectada, na ausência de exoneração, relativamente aos seus principais concorrentes, são suficientes para excluir a aplicação do nº 1 do artigo 92º do Tratado.

Em diversas ocasiões, a França argumentou que o dispositivo de redução dos encargos em questão é um dispositivo geral que a mesma decidiu criar a título experimental em todos os sectores industriais relativamente aos quais a percentagem de assalariados com remuneração inferior a 1,5 vezes o SMIC é superior a 70 % dos efectivos. Ora, na prática, o dispositivo em questão diz respeito apenas aos quatro sectores acima referidos e unicamente por um período de 18 meses o que permite à Comissão concluir que se trata de uma intervenção pontual destinada a solucionar problemas não menos conjunturais.

A França não demonstrou que a redução dos encargos nos quatro sectores em questão se justifica pela natureza e pela economia do sistema geral de previdência social.

Quanto à necessidade afirmada pela França de proceder por etapas neste domínio, em primeiro lugar de modo experimental e posteriormente de um modo mais geral, tanto para verificar a validade da abordagem, como devido aos meios financeiros limitados, a Comissão exprimiu já a sua posição sobre esta matéria na sua Decisão 80/932/CEE ([17]). Esta posição foi retomada na Decisão 96/542/CE ([18]) que a Comissão adoptou relativamente às «medidas experimentais de apoio à produção e ao emprego no sector do calçado em Itália».

A natureza experimental não põe em causa o carácter sectorial do dispositivo. Intervenções públicas destinadas a financiar esses custos, voluntariamente assumidos pelas empresas, só podiam deixar de ser consideradas como auxílios na ausência de discriminação, nomeadamente com carácter sectorial.

Resulta de uma jurisprudência constante que o nº 1 do artigo 92º não faz distinção consoante as causas ou os objectivos das intervenções estatais, mas define os auxílios em função dos seus efeitos. Por conseguinte, é necessário verificar se o dispositivo criado falseia a concorrência e afecta as trocas comerciais entre os Estados-membros.

No caso em apreço, a redução dos encargos sociais coloca as empresas destes sectores numa situação mais favorável do que a dos seus concorrentes que procedem ou irão proceder à reorganização do tempo de trabalho, ou outras

([13]) Acórdão do Tribunal, de 26 de Setembro de 1996, no processo Kimberly Clark Sopalin, C-241/94, Colectânea 1996, p. I-4551.

([14]) Além disso, na sua Decisão 80/932/CEE, de 15 de Setembro de 1980, relativa ao sistema de fiscalização parcial das contribuições patronais para o sistema de segurança na doença na Itália (JO L 264 de 8. 10. 1980, p. 28), a Comissão estabeleceu que se as condições gerais em que as empresas exercem a sua actividade forem susceptíveis de variar de um país da Comunidade para outro, um Estado-membro não pode porém isolar um elemento particular dessas condições gerais e compensar mediante auxílios os custos suplementares que daí resultam a este título para as empresas em relação aos seus concorrentes nos outros Estados-membros.

([15]) Acórdão do Tribunal, de 15 de Março de 1994, processo Banco Exterior de Espanha, C-387/92, Colectânea 1994, p. I-877.

([16]) Acórdão do Tribunal, de 2 de Julho de 1974, no processo Itália/Comissão, C-173/73, Colectânea 1974, p. 709.

([17]) Ver nota de pé de página 14.

([18]) JO L 231 de 12. 9. 1996, p. 23.

medidas semelhantes, sem o apoio do Estado. Estas considerações aplicam-se igualmente de um modo mais geral relativamente às empresas que, noutros Estados-membros, procederem, sem auxílios públicos, a esforços de racionalização da produção para fazer face à concorrência internacional.

Tendo em conta dificuldades de adaptação verificadas nos sectores têxtil, do vestuário, do calçado e do couro em toda a Comunidade e a intensa concorrência tanto intracomunitária como extracomunitária, o auxílio é igualmente susceptível de alterar as condições das trocas comerciais em medida contrária ao interesse comum. Além disso, tendo em conta que praticamente todas as empresas comunitárias dos sectores em causa são afectadas pelos mesmos problemas, o risco de os auxílios contribuírem para transferir os problemas de um Estado-membro para outro é evidente, como o confirmam, neste caso, as numerosas reacções negativas recebidas.

A propósito, basta recordar que no sector do vestuário, o custo da mão-de-obra pode atingir 80 % dos custos de produção. É fácil imaginar que uma alteração dos custos de mão-de-obra pode ter consequências não negligenciáveis através do plano aplicado pela França. É significativo que, segundo um dos terceiros que intervieram no âmbito do processo, o montante anual do auxílio (2 100 milhões de francos franceses dos quais cerca de 40 % a favor da indústria têxtil) seria superior aos lucros anuais da indústria têxtil alemã no seu conjunto.

No acórdão de 2 de Julho de 1974, processo 173/73, Itália/Comissão ([19]), o Tribunal de Justiça considerou que, tendo em conta que a exoneração dos encargos sociais tem por efeito reduzir os custos de mão-de-obra e que o sector que beneficia desses auxílios se encontra em concorrência com as empresas dos outros Estados-membros, a redução dos custos de produção deste sector mediante a exoneração dos encargos sociais afecta necessariamente o comércio entre os Estados-membros.

Esta posição confirma a análise da Comissão no mesmo processo que havia considerado que num mercado caracterizado por um elevado volume de comércio, qualquer auxílio, independentemente do seu montante ou intensidade, falseia ou ameaça falsear as condições normais de concorrência pelo facto de as empresas beneficiárias receberem um auxílio estatal de que os seus concorrentes não beneficiam.

Por conseguinte, é necessário considerar que as medidas de redução dos encargos previstas pelo «Plano têxtil» são abrangidas pelo âmbito de aplicação do nº 1 do artigo 92º do Tratado.

Com base nestas considerações, a Comissão considera que o contributo de fundos públicos a favor dos sectores referidos constitui pela sua própria natureza e na sua totalidade um auxílio estatal na acepção do nº 1 do artigo 92º do Tratado. Por conseguinte, não é necessário examinar pormenorizadamente os cálculos apresentados.

Saliente-se, ainda, que para concluir que o dispositivo em causa é neutro, a França baseia-se em dados estatísticos próprios e que esses dados são quase sempre médias ([20]), quer a nível do sector em causa, quer a nível da indústria francesa no seu conjunto. Acresce ainda que certas informações relativamente aos sectores do couro e do vestuário foram comunicadas à Comissão sob forma agregada e que, relativamente ao sector do calçado, simplesmente não foram apresentadas.

Afirmar nestas condições que o dispositivo em questão é neutro constitui um exercício extremamente aleatório. Por exemplo, um terceiro interveniente aquando do processo referiu o caso de uma empresa têxtil francesa ([21]) com mais de 100 trabalhadores que admite ter ganho, graças à redução dos encargos em questão, 8 % do volume da massa salarial, o que lhe terá permitido reduzir o seu preço de custo.

Uma outra fonte ([22]) referiu uma reunião, em 23 de Janeiro de 1997, do observatório criado em França para assegurar o acompanhamento do «Plano têxtil» em que foi efectuado um primeiro balanço quantificado das medidas. Segundo esta fonte, as empresas aderentes ao plano puderam beneficiar de reduções de encargos sobre os baixos salários equivalentes a uma redução média de 10 a 12 % do total da massa salarial.

Mesmo que ganhos médios da ordem de 10 % a 12 % do conjunto da massa salarial possam parecer muito elevados, estes dados revelam uma variabilidade considerável em torno das médias indicadas nos quadros precedentes. Isto permite concluir que existe um número importante de empresas cuja estrutura salarial é muito diferente das médias acima referidas e relativamente às quais o ganho do auxílio é claramente mais elevado.

Além disso, a Comissão verifica que nos seus cálculos a França não incluiu os efeitos directos desta reestruturação, nomeadamente os ganhos de competitividade, o que deveria ter feito.

Ora, é legítimo pensar que uma nova organização do trabalho no sentido de uma mais correcta adaptação dos recursos das empresas às condições e características do mercado permite um aumento da eficácia da empresa. Isto constitui um efeito directo do dispositivo que não seria de modo algum criticável se não decorresse de uma intervenção estatal abrangida pelo âmbito de aplicação do nº 1 do artigo 92º do Tratado.

([19]) Ver nota de pé de página 16.

([20]) O que tem como consequência atenuar os efeitos das medidas descritas e não dá uma imagem exacta da realidade das empresas francesas em causa.

([21]) *Journal du textil* nº 1472 de 28 de Outubro de 1996.

([22]) *Le Monde* de 21 de Janeiro de 1997.

Assim, no âmbito de um processo de reestruturação de uma empresa têxtil com 248 trabalhadores, actualmente a ser examinado pela Comissão (auxílio estatal N 731/96 «La Lanière de Roubaix»), a França declara que a aplicação do «Plano têxtil» permitirá ganhos de competitividade de cerca de 5 % graças a uma melhor utilização do instrumento de produção (por conseguinte, um ganho de produtividade). Isto parece igualmente confirmar os resultados da experiência austríaca em que os ganhos de competitividade compensam amplamente os custos da reestruturação do tempo de trabalho.

Em todo o caso, a Comissão entende que, tendo em conta o carácter aleatório dos dados disponíveis, que não são representativos da situação real das empresas, e a não tomada em conta do conjunto dos elementos que afectam as empresas (ganhos da redução dos encargos, custos da reestruturação do tempo de trabalho e ganhos de competitividade decorrentes desta reestruturação), não pode ser demonstrado que o dispositivo francês é neutro.

VIII

Com base nestas considerações, a Comissão considera que a redução dos encargos sobre os salários que não ultrapassam 1,5 vezes o SMIC, tal como aplicada, constitui um auxílio na acepção do nº 1 do artigo 92º do Tratado. Por conseguinte, é conveniente examinar se este auxílio pode beneficiar de uma das derrogações previstas no artigo 92º do Tratado.

As derrogações previstas no nº 2 do artigo 92º não são aplicáveis porque não se trata de auxílios atribuídos a consumidores individuais nem de auxílios destinados a remediar os danos causados por calamidades naturais, nem, enfim, de auxílios destinados a compensar as desvantagens económicas causadas pela divisão da Alemanha.

A derrogação prevista no nº 3 do artigo 92º não é aplicável uma vez que a medida em causa se destina à totalidade do território francês.

A derrogação prevista na alínea b) do nº 3 do artigo 92º também não é aplicável porque a França não demonstrou que a redução dos encargos sociais das empresas dos sectores em questão é necessária para sanar uma perturbação grave da economia francesa.

A derrogação prevista na alínea d) do nº 3 do artigo 92º não pode ser aplicada uma vez que o auxílio não se destina a promover a cultura e a conservação do património.

Por outro lado, a França nunca invocou as derrogações referidas, uma vez que sempre defendeu que a natureza da medida e o objectivo prosseguido consistem na defesa do emprego mediante a reestruturação do tempo de trabalho.

O auxílio em questão é um auxílio sectorial destinado a manter e a criar emprego. Por conseguinte, deve ser examinado à luz das orientações relativas aos auxílios ao emprego (a seguir designadas «orientações») a fim de determinar se é aplicável a derrogação prevista na alínea c) do nº 3 do artigo 92º

No que diz respeito aos auxílios à manutenção do emprego ([23]), que são semelhantes a auxílios ao funcionamento, apenas poderão ser autorizados pela Comissão quando se destinam a remediar os danos causados por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários, nas regiões que podem beneficiar da derrogação prevista na alínea a) do nº 3 do artigo 92º, no âmbito de uma situação de emergência ou da elaboração de um plano de reestruturação ou de reconversão de uma empresa em dificuldade. Os auxílios à manutenção do emprego podem ser concedidos através de medidas gerais.

A França nunca demonstrou que os auxílios previstos podiam corresponder aos casos que acabam de ser referidos. Por conseguinte, com base nas orientações, o auxílio não pode ser autorizado.

No que diz respeito aos auxílios à criação de emprego, a Comissão, no ponto 23 das orientações, refere que: «Os auxílios à criação de emprego limitados a um ou diversos sectores sensíveis, em situação de excesso de capacidade ou de crise, apresentam igualmente características que, na generalidade, não permitem que a Comissão adopte, no que lhes diz respeito, a atitude em princípio favorável que reserva aos auxílios à criação de empregos abertos a toda a economia.

Esses auxílios sectoriais constituem, com efeito, uma vantagem a favor do ou dos sectores em causa que melhora a sua posição concorrencial relativamente às empresas dos outros Estados-membros. Com efeito, os auxílios que reduzem os custos salariais em benefício do conjunto de um ou de diversos sectores produtivos têm por efeito diminuir os custos de produção destes sectores o que lhes permite melhorar as suas quotas de mercado em detrimento dos seus concorrentes comunitários tanto a nível do Estado-membro em causa como a nível das exportações intracomunitárias e extracomunitárias, com todas as consequências que desta situação podem advir quanto à deterioração do emprego nos referidos sectores dos outros Estados-membros. Assim, o efeito protector de tais auxílios para o ou os sectores em causa, particularmente nos sectores em crise, e as suas implicações negativas sobre o emprego nos sectores concorrentes dos restantes Estados-membros têm maior incidência do que o efeito sobre o interesse comum relacionado com as medidas activas de redução do desemprego e, normalmente, estes auxílios não poderão ser objecto de uma apreciação positiva por parte da comissão no que se refere à sua compatibilidade com o mercado comum.».

([23]) Orientações, ponto 22.

Como decorre do ponto 23 das orientações, mesmo no domínio dos auxílios à criação de emprego, a Comissão considera necessário adoptar uma atitude rigorosa face aos auxílios sectoriais a fim de prevenir em tempo útil qualquer escalada na matéria e, além disso, pôr em questão a própria noção de mercado interno.

No âmbito do processo, a França não prestou qualquer informação que demonstre que os quatro sectores em causa fazem parte dos tipos de sectores previstos no ponto 23 citado. Os quatro sectores em questão encontram-se numa situação de crise e de excesso de capacidade no conjunto da Comunidade.

Mais ainda, estes sectores devem ser considerados como sensíveis à luz das orientações. De facto, o conjunto dos produtores comunitários está sujeito a uma intensa pressão por parte das importações de países terceiros, a situação do emprego é difícil nesses sectores em todos os Estados-membros, as trocas comerciais intracomunitárias são importantes e desempenham um papel capital enquanto fonte de abastecimento e de escoamento para os quatro sectores franceses em questão.

Por conseguinte, não se pode considerar que estes auxílios facilitam o desenvolvimento uma vez que o auxílio é apreciado de um ponto de vista comunitário e não do ponto de vista de um Estado-membro determinado. De facto, a medida sectorial pode alterar o equilíbrio existente entre os Estados-membros quando todos têm problemas semelhantes.

De acordo com o mesmo ponto 23 das orientações «a Comissão poderá reservar uma atitude mais favorável aos auxílios à criação de postos de trabalho suplementares, quando se referem a nichos ou a subsectores em crescimento, particularmente geradores de emprego». Uma vez mais, não foi prestada qualquer informação susceptível de demonstrar que os quatro sectores em causa respondem a esta descrição. Além disso, não se trata de certas actividades mas de quatro sectores na sua totalidade.

Esta atitude negativa da Comissão relativamente aos auxílios ao emprego especificamente destinados a certos sectores foi, aliás, recordada na sua comunicação sobre o controlo dos auxílios estatais e a redução do custo do trabalho [24].

Recorde-se que, na sua comunicação relativa aos auxílios *de minimis* [25], a Comissão considerou que o montante máximo de 100 000 ecus para um período de três anos constitui um limiar de auxílio abaixo do qual o nº 1 do artigo 92º do Tratado pode ser considerado inaplicável, deixando o auxílio de estar sujeito à obrigação de notificação prévia por força do nº 3 do artigo 93º

Porém, a Comissão especificou as condições de aplicação desta regra, bem como as relativas ao controlo que deve assegurar que a cumulação de diferentes auxílios a um mesmo beneficiário a título do auxílio *de minimis* respeita o limiar fixado, ou como os relativos à conversão em equivalente-subvenção dos auxílios concedidos de forma diferente das subvenções. Esta regra *de minimis* interessa prioritariamente às pequenas e médias empresas, mas aplica-se independentemente da dimensão das empresas beneficiárias.

Por conseguinte, os auxílios em questão não podem beneficiar das derrogações previstas pelas orientações e, portanto, são incompatíveis com o Tratado, para a parte não abrangida pela regra *de minimis*. Por outro lado, a França, ao conceder estes auxílios apesar do efeito suspensivo do nº 3 do artigo 93º do Tratado, antes de a Comissão se ter pronunciado sobre os mesmos, tornou esses auxílios ilegais. Estes auxílios são, portanto, incompatíveis igualmente com o funcionamento do Acordo EEE.

Por fim, a Comissão considera que os auxílios ilegais e incompatíveis com o mercado comum devem ser objecto de recuperação por forma a suprimir o seu efeito económico e a restabelecer a situação anterior,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1º

A redução dos encargos sociais patronais, instituída no âmbito do «Plano têxtil» através do artigo 99º da Lei nº 96-314, de 12 de Abril de 1996, relativa a diversas disposições de ordem económica e financeira e através do Decreto nº 96-572, de 27 de Junho de 1996, relativo à redução degressiva das contribuições patronais para a segurança social das empresas dos sectores têxtil, do vestuário, do couro e do calçado, constitui, no que se refere à parte não abrangida pela regra *de minimis*, um auxílio ilegal na medida em que foi aplicado sem aguardar a decisão da Comissão sobre o mesmo em conformidade com o disposto no nº 3 do artigo 93º do Tratado.

Além disso, no que se refere à parte não abrangida pela regra *de minimis*, que estabeleceu um limiar de 100 000 ecus para o período de três anos, é igualmente incompatível com o mercado comum em conformidade com o nº 1 do artigo 92º do Tratado e com o nº 1 do artigo 61º do Acordo EEE, não podendo beneficiar de nenhuma das derrogações previstas nos nºs 2 e 3 do artigo 92º do Tratado e dos nºs 2 e 3 do artigo 61º do Acordo EEE.

[24] JO C 1 de 3. 1. 1997, p. 10.
[25] JO C 68 de 6. 3. 1996, p. 9.

Artigo 2.º

A França tomará as medidas adequadas para pôr imediatamente termo à concessão da redução prevista no artigo 1.º na medida em que o montante total da redução em questão não é abrangido pela regra *de minimis* referida nesse artigo.

A França tomará as medidas adequadas para assegurar a recuperação dos auxílios ilegalmente concedidos na acepção do artigo 1.º O reembolso efectuar-se-á em conformidade com o direito material e processual francês, com juros de mora até à data do reembolso efectivo, calculados com base numa taxa igual ao valor percentual, nessa data, da taxa de referência que serviu de base para o cálculo do equivalente de subvenção líquido dos auxílios regionais à França.

Artigo 3.º

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

Artigo 4.º

A República Francesa é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 9 de Abril de 1997.

Pela Comissão

Karel VAN MIERT

Membro da Comissão