ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

16 de Maio de 2000 *

No processo C-83/98 P,

República Francesa, representada por K. Rispal-Bellanger, subdirectora na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, F. Million e J.-M. Belorgey, encarregados de missão na mesma direcção, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de França, 8 B, boulevard Joseph II,

recorrente,

que tem por objecto um recurso do acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (Segunda Secção Alargada) de 27 de Janeiro de 1998, Ladbroke Racing/Comissão (T-67/94, Colect., p. II-1), em que se pede a anulação parcial desse acórdão,

sendo as outras partes no processo:

Ladbroke Racing Ltd, com sede em Londres (Reino Unido), representada por C. Vajda, QC, e S. Kon, solicitor, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório dos advogados Arendt et Medernach, 9-10, rue Mathias Hardt,

recorrente em primeira instância,

* Língua do processo: inglês.

e

Comissão das Comunidades Europeias, representada por G. Rozet, consultor jurídico, e J. Flett, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de C. Gómez de la Cruz, membro do mesmo serviço, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward, L. Sevón e R. Schintgen, presidentes de secção, P. J. G. Kapteyn (relator), J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm e V. Skouris, juízes,

advogado-geral: G. Cosmas,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 23 de Novembro de 1999,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 26 de Março de 1998, a República Francesa interpôs, nos termos do artigo 49.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça, recurso do acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Janeiro de 1998, Ladbroke Racing/Comissão (T-67/94, Colect., p. II-1, a seguir «acórdão recorrido»), que anulou parcialmente a Decisão 93/625/CEE da Comissão, de 22 de Setembro de 1993, relativa a vários auxílios concedidos pela França a favor do Pari mutuel urbain (PMU) e das sociedades de corridas (JO L 300, p. 15, a seguir «decisão controvertida»).

Matéria de facto e tramitação processual no Tribunal de Primeira Instância

2 No acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância fez as seguintes verificações:

«1 A recorrente, Ladbroke Racing Ltd (a seguir 'Ladbroke'), é uma sociedade de direito inglês, controlada por Ladbroke Group plc, da qual uma das actividades consiste na organização e no fornecimento de serviços de apostas sobre as corridas de cavalos no Reino Unido e noutros países da Comunidade Europeia.

2 O Pari mutuel urbain (a seguir 'PMU') é um agrupamento de interesse económico (a seguir 'AIE'), composto pelas principais sociedades de corridas em França (artigo 21.° do Decreto 83-878, de 4 de Outubro de 1983, relativo às sociedades de corridas de cavalos e à aposta mútua, a seguir 'Decreto 83-

878'), criado para gerir os direitos destas sociedades na organização de apostas mútuas fora do hipódromo. A gestão pelo PMU destes direitos era inicialmente assegurada sob a forma de 'serviço comum' (decreto de 11 de Julho de 1930, relativo à extensão das apostas mútuas fora do hipódromo). Segundo as disposições do artigo 13.° do Decreto 74-954, de 14 de Novembro de 1974, relativo às sociedades de corridas de cavalos... o PMU assegura, desde então, a gestão, a título exclusivo, dos direitos das sociedades de corridas sobre as apostas mútuas fora do hipódromo. Esta exclusividade do PMU é, além disso, protegida pela proibição, por outras pessoas que não o PMU, de fazer ou aceitar apostas sobre as corridas de cavalos (artigo 8.° do despacho interministerial de 13 de Setembro de 1985, que aprova o regulamento do PMU). A mesma é extensiva às apostas aceites sobre as corridas organizadas em França, bem como às apostas aceites em França sobre as corridas organizadas no estrangeiro, que só podem, igualmente, ser feitas pelas sociedades autorizadas e/ou pelo PMU (artigo 15.°, n.° 3, da Lei 64-1279, de 23 de Dezembro de 1964, que aprova a lei de finanças para 1965, e artigo 21.° do Decreto 83-878, já referido).

3 Em 7 de Abril de 1989, sete sociedades pertencentes ao grupo Ladbroke, entre as quais a recorrente, apresentaram uma denúncia à Comissão contra uma certo número de auxílios que as autoridades francesas teriam concedido ao PMU e que seriam incompatíveis com o mercado comum.

...

5 Por carta de 11 de Janeiro de 1991, a Comissão informou as autoridades francesas da sua decisão de dar início ao processo previsto no artigo 93.°, n.° 2, do Tratado CEE em relação às sete medidas seguintes em favor do PMU (JO C 38, p. 3):

'1) facilidades de tesouraria sob a forma de concessão de prazos para o pagamento de direitos do Tesouro a partir de 1980 e 1981;

2) cedência de 180 milhões de francos franceses sobre os direitos de 1986;

3) isenção da regra de pagamento do IVA um mês após o respectivo recebimento [imposto sobre o valor acrescentado, a seguir 'IVA'];

4) utilização dos prémios não reclamados para pagar um complemento de indemnização de despedimento em 1985;

5) isenção da participação dos empregadores no esforço de construção;

6) cedência, durante o período compreendido entre 1982 e 1985, dos montantes provenientes do arredondamento para baixo dos prémios dos apostadores;

7) isenção do imposto sobre o rendimento das sociedades.'

...

13 Em 22 de Setembro de 1993, a Comissão adoptou a Decisão 93/625/CEE, pondo termo ao processo iniciado contra a França.

...

16 Na decisão impugnada, a Comissão distinguiu entre duas categorias de quantias deduzidas das apostas feitas sobre as corridas hípicas, a saber, por um lado, as 'deduções' ou 'deduções públicas', que representam as quantias pagas para o orçamento geral do Estado e, por outro, as 'deduções não públicas', que são as quantias distribuídas aos apostadores. Com efeito, segundo a decisão impugnada, de 100 [FRF] de apostas registadas, o PMU deduz mais ou menos 30 [FRF] e paga mais ou menos 70 [FRF] aos apostadores. Dos 30 [FRF], o PMU cobre as suas despesas, ou seja, mais ou menos 5,5 [FRF], as autoridades nacionais e a cidade de Paris retêm mais ou menos 18 [FRF] e o remanescente é atribuído às sociedades de corridas.

17 A Comissão sublinhou em seguida que, embora os mercados dos jogos de azar estivessem tradicionalmente compartimentados em mercados nacionais, as apostas nas corridas de cavalos realizadas em hipódromos nacionais eram no entanto organizadas a nível internacional, e foi só desde Janeiro de 1989, com a criação do Pari mutuel international (a seguir 'PMI'), que o PMU manifestou expressamente a sua intenção de alargar as suas actividades além França, concluindo acordos na Alemanha e na Bélgica e entrando assim em concorrência com outros corretores de apostas e, em especial, com a Ladbroke (parte III da decisão impugnada).

18 A Comissão considerou que três das sete medidas tomadas pelo Governo francês em favor do PMU, abrangidas pelo processo iniciado nos termos do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, constituíam auxílios estatais na acepção do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado.

19 Com efeito, a Comissão considerou que a renúncia, de 1982 a 1985, a uma parte da dedução (315 milhões de [FRF] sobre o produto do arredondamento dos prémios à décima inferior, que reverte, desde 1967, segundo a lei de finanças de 17 de Dezembro de 1966, para o orçamento geral do Estado, constituía um auxílio, porque era uma 'medida temporária destinada a

solucionar um problema pontual', a informatização das operações do PMU, com o objectivo de reforçar a sua posição no mercado (partes IV e V, 2.).

20 A Comissão considerou igualmente que a isenção da regra de adiamento de um mês para a dedução do IVA constituía uma facilidade de tesouraria equiparada a um auxílio estatal, que era, no entanto compensada, desde 1989 até à sua abolição em 1 de Julho de 1993, por um depósito permanente junto do Tesouro público (partes IV e V, 6.).

21 Por último, quanto à isenção da participação no esforço de construção de que o PMU beneficia, a Comissão considerou que, embora um acórdão do Conselho de Estado de 1962 tivesse confirmado a natureza agrícola das actividades das sociedades de corridas e, deste modo, a sua isenção desta participação, a actividade do próprio PMU, a saber a organização e o tratamento das apostas, manifestamente não constituía uma actividade agrícola de modo que, não sendo a isenção em causa justificada pelo estatuto do PMU, constituía um auxílio de Estado (partes IV e V, 7.).

22 Todavia, a Comissão considerou que as três medidas em questão podiam ser consideradas compatíveis com o mercado comum nos termos do artigo 92.°, n.° 3, alínea c), do Tratado.

23 No que diz respeito ao auxílio resultante da renúncia ao produto do arredondamento dos prémios à décima inferior, a Comissão considerou que, se bem que se tratasse de um auxílio de elevada intensidade (cerca de 29% do custo total da informatização), 'tendo em conta o desenvolvimento da concorrência e das trocas comerciais verificado antes da criação do PMI em Janeiro de 1989, os auxílios concedidos durante o período compreendido entre 1982 e 1985 a favor da informatização do PMU, não produziram efeitos negativos no mercado, contrários ao interesse comum, tendo em conta os efeitos directos e indirectos desses auxílios sobre o desenvolvimento do sector em todas as suas componentes económicas, incluindo a melhoria da raça cavalar' (parte VII, 1.).

24 No que respeita à isenção da regra de adiamento para a dedução do IVA, a Comissão considerou que, pelas mesmas razões que as evocadas a propósito do auxílio anterior, este auxílio devia igualmente considerar-se ter sido compatível com o mercado comum até Janeiro de 1989. Quanto ao período posterior a 1989, os efeitos negativos do auxílio em questão sobre a concorrência foram integralmente compensados por um depósito permanente junto do Tesouro público (parte VII, 2.).

25 No que diz respeito ao auxílio resultante da isenção da participação no esforço de construção, a Comissão considerou que, à semelhança do auxílio constituído pela isenção da regra de adiamento de um mês para a dedução do IVA, o mesmo podia beneficiar da derrogação prevista no artigo 92.°, n.° 3, alínea c), até 1989, mas devia ser declarado incompatível a partir de 1989 (parte VII, 3.).

26 Quanto à restituição deste último auxílio, a partir de 1989, a Comissão considerou contudo que, se não se devia 'exigir o reembolso desde essa data, tendo em conta a posição adoptada pelas autoridades francesas segundo a qual a retenção da contribuição em causa não pôde ser efectuada a fim de respeitar o acórdão do Conselho de Estado de 1962 evocado no ponto 7 da parte IV *supra*' (v., *supra,* n.° 21), este argumento deixa de 'poder ser considerado após a notificação às autoridades francesas do início do processo, a saber, em 11 de Janeiro de 1991'. Além disso, a Comissão declarou não se encontrar em condições de quantificar ela própria o montante do auxílio a recuperar e solicitou às autoridades francesas que determinassem o montante do auxílio a reembolsar e o comunicassem à Comissão (parte VIII).

27 Quanto às outras quatro medidas, a Comissão considerou não se encontrarem reunidas as condições de aplicação do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado.

28 No que diz respeito às quantias representadas pelos prémios não reclamados, a Comissão considerou que, uma vez que estes montantes foram sempre considerados recursos normais, os mesmos faziam parte das deduções não públicas. A sua utilização para cobrir, nomeadamente, despesas sociais bem como custos de vigilância, de controlo e de incentivo à criação e para financiar investimentos ligados à organização das corridas de cavalos e das apostas mútuas, não pode, por conseguinte, ser considerada um auxílio estatal, na medida em que não está preenchido o critério recursos estatais (partes IV e V, 1.).

29 Quanto à modificação da repartição das deduções públicas (v., *supra,* n.º 16), a Comissão referiu que os regimes fiscais aplicáveis às corridas hípicas eram da competência dos Estados-Membros e que os ajustamentos no sentido da alta ou da baixa das taxas de imposição fixadas não constituíam auxílios de Estado desde que aplicáveis de modo uniforme a todas as empresas interessadas. A existência de um auxílio de Estado só podia ser encarada quando uma baixa importante da taxa de imposição conduzisse ao reforço da situação financeira de uma empresa em posição de monopólio. Não seria esse aqui o caso, na medida em que a baixa em 1984 da dedução pública sobre as apostas foi limitada (cerca de 1,6%) e subsequentemente mantida, não tendo assim por objectivo financiar uma operação pontual. As autoridades francesas teriam agido com a finalidade de aumentar os recursos dos beneficiários das deduções não públicas de um modo permanente. Tendo em conta a especificidade da situação dos seus beneficiários, a medida em questão teria sido, deste modo, não um auxílio de Estado, mas uma 'reforma sob a forma de acertamento 'fiscal' justificada pela natureza e pela economia do regime em causa' (partes IV e V, 3.).

30 No que diz respeito à isenção do imposto sobre as sociedades, a Comissão considerou que, na medida em que este imposto 'não [podia] aplicar-se ao [AIE] PMU devido ao seu estatuto jurídico', tal isenção devia 'ser considerada como uma consequência da aplicação normal do regime fiscal geral' (parte V, 4.).

31 Quanto às facilidades de tesouraria decorrentes do adiamento do prazo concedido para o pagamento das deduções públicas, representando uma entrada de tesouraria de quase dois meses, concedido ao PMU por decisões de 24 de Abril de 1980 e 19 de Fevereiro de 1982, do Ministro do Orçamento, a Comissão considerou que, na medida em que estas facilidades tiveram por efeito aumentar a parte das deduções não públicas de uma forma constante desde 1981, não se tratava 'de uma renúncia temporária a recursos por parte das autoridades públicas nem de uma medida pontual', devendo assim ser apreciada da mesma forma que a medida anterior relativa à repartição das deduções (v., *supra*, n.° 29) (partes IV e V, 5.).»

3 Foi nestas condições que foi interposto no Tribunal de Primeira Instância o recurso de anulação da decisão controvertida, na medida em que na mesma a Comissão decide

1) que as medidas seguintes escapam à aplicação do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 87.°, n.° 1, CE):

a) facilidades de tesouraria permitindo ao PMU adiar o pagamento ao Estado de certas deduções sobre as apostas;

b) isenção do imposto sobre as sociedades;

c) isenção do imposto sobre o rendimento;

d) renúncia a 180 milhões de FRF de deduções sobre as apostas em 1986;

e) direito de o PMU conservar os prémios não reclamados;

f) excepção à regra do adiamento de um mês para a dedução do IVA a partir de 1 de Janeiro de 1989;

2) que as medidas seguintes eram compatíveis com o mercado comum por força do artigo 92.° do Tratado:

a) o arredondamento à décima inferior dos prémios dos apostadores entre 1982 e 1985, representando 315 milhões de FRF;

b) a excepção à regra do adiamento de um mês para a dedução do IVA antes de 1 de Janeiro de 1989;

c) a isenção da participação dos empregadores no esforço de construção antes de 1 de Janeiro de 1989;

3) a) que, em relação ao período anterior a 11 de Janeiro de 1991, não é necessário restituir o auxílio concedido ao PMU sob a forma de uma isenção da participação dos empregadores no esforço de construção;

b) que a Comissão não tem a obrigação de determinar ela própria o montante do auxílio resultante da isenção da participação dos emprega-

dores no esforço de construção, cuja restituição foi ordenada pela Comissão relativamente ao período posterior a 11 de Janeiro de 1991.

O acórdão recorrido

4 No acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância considerou que a qualificação de uma medida como auxílio de Estado, que, segundo o Tratado, incumbe tanto à Comissão como ao juiz nacional, não pode, em princípio, justificar, na ausência de circunstâncias especiais devidas nomeadamente à natureza complexa da intervenção estatal em causa, o reconhecimento de um amplo poder de apreciação à Comissão. Recordou que, embora seja um facto que a fiscalidade bem como a introdução dos regimes fiscais são da competência das autoridades nacionais, não deixa também de ser verdade que o exercício de tal competência pode, eventualmente, revelar-se incompatível com o artigo 92.°, n.° 1, do Tratado (n.^{os} 51 a 54).

5 À luz destas considerações, o Tribunal de Primeira Instância examinou, em primeiro lugar, os três critérios exigidos pela Comissão para apreciar se a modificação da repartição das deduções ocorrida em 1985 e em 1986 caía ou não no âmbito de aplicação do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado (n.^{os} 55 a 66). Com efeito, segundo a decisão impugnada, a medida em questão só constituía uma redução limitada da taxa das deduções (cerca de 1,6%), não reforçando a situação financeira de uma empresa em posição de monopólio, em seguida, tinha carácter permanente, e, por fim, não se destinava a financiar uma operação pontual, mas «a aumentar os recursos dos beneficiários das deduções não públicas» (v. n.° 51).

6 A este respeito, o Tribunal de Primeira Instância considerou que os três critérios referidos, como aplicados no caso de figura, não eram susceptíveis de justificar a conclusão da Comissão de acordo com a qual a redução da taxa da dedução não assumia a natureza de um auxílio na acepção do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado,

assemelhando-se a uma reforma sob a forma de um ajustamento fiscal justificado pela natureza e pela economia do regime em causa (n.° 62).

7 Em segundo lugar, quanto às facilidades de tesouraria permitindo ao PMU diferir o pagamento de certas deduções sobre as apostas, o Tribunal de Primeira Instância julgou, antes de mais, que o mero facto de a medida em causa fazer parte de um regime específico, destinado a regular apenas aquele sector, e não de um regime derrogatório ao regime fiscal geral, não a pode subtrair à aplicação do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado (n.^{os} 74 a 77).

8 Ora, segundo o Tribunal de Primeira Instância, uma medida estatal, permanente ou temporária, que tenha por efeito conceder benefícios financeiros a uma empresa e melhorar a sua situação financeira, é abrangida pelo conceito de auxílio de Estado na acepção do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado, de modo que a distinção entre uma modificação permanente e uma modificação temporária das modalidades do pagamento das deduções não constitui um critério suficiente para afastar a aplicação, no caso concreto, desta disposição (n.° 78).

9 Em seguida, quanto ao facto de que a alteração do regime do pagamento ao Tesouro público das deduções públicas não constituiu uma medida pontual e derrogatória, mas uma alteração de ordem geral do regime fiscal beneficiando todo o sector das corridas hípicas, o Tribunal de Primeira Instância salientou que, contrariamente ao que afirmava a Comissão, a decisão controvertida não contém qualquer consideração neste sentido e que, segundo essa decisão, o diferimento dos pagamentos devidos ao Tesouro público foi concedido pelo ministro do Orçamento unicamente em benefício do PMU. O facto de a instituição das apostas mútuas em França poder trazer, em geral, vantagens não só para os membros do PMU mas também, de modo indirecto, para as sociedades que o não são, não pode constituir, segundo o Tribunal de Primeira Instância, um elemento de apreciação determinante (n.° 79).

10 Por fim, quanto ao argumento da Comissão segundo o qual a intervenção estatal em questão se inseria no quadro de uma tributação especialmente gravosa do sector das corridas, que seria manifestamente superior à de outros sectores, adiantado pela primeira vez no Tribunal de Primeira Instância, sem ser acompanhado de elementos de prova suficientes, o Tribunal de Primeira Instância julgou que o mesmo não era susceptível de demonstrar, por si só, a razoabilidade da tese da Comissão (n.° 81).

11 Em terceiro lugar, quanto à colocação à disposição do PMU dos prémios não reclamados, o Tribunal de Primeira Instância considerou que tais recursos não podem ser considerados «recursos normais» das sociedades de corridas e do PMU, mas «recursos estatais» cuja afectação eventual ao orçamento do Estado depende da reunião de certas condições definidas pelo legislador (n.os 105 a 108). Segundo o Tribunal de Primeira Instância, esta mesma conclusão podia, igualmente, tirar-se da decisão do legislador francês de alargar as utilizações possíveis de prémios não reclamados a certas actividades de natureza social das sociedades de corridas (n.os 109 e 110).

12 Daqui o Tribunal de Primeira Instância deduziu que a conclusão da Comissão segundo a qual a medida em questão, se bem que se destinasse a financiar as despesas sociais das sociedades de corridas ligadas à organização das apostas mútuas, não constituía um auxílio de Estado, por não haver uma transferência de recursos estatais, assenta em premissas erradas (n.° 111).

13 Em quarto lugar, no que respeita à isenção da regra de adiamento de um mês para a dedução do IVA depois de 1 de Janeiro de 1989, o Tribunal de Primeira Instância declarou que resultava dos autos que o depósito permanente junto do Tesouro público, a que eram obrigadas a proceder as sociedades de corridas em contrapartida da isenção que lhes fora concedida em 1 de Agosto de 1969, existia não desde 1989, mas desde 1969, como a Comissão admitiu na audiência, e que a decisão controvertida estava viciada, neste ponto, por erro manifesto (n.os 118 e 119).

14 Na ausência de exame circunstanciado pela Comissão da questão de saber se o depósito permanente tinha tido por efeito, antes de 1989, neutralizar os benefícios de tesouraria resultantes do adiamento para a dedução do IVA, o Tribunal de Primeira Instância considerou que não podia pronunciar-se sobre a existência de um auxílio de Estado a este respeito. Estando, de qualquer modo, a apreciação pela Comissão da medida em questão viciada por erro, o Tribunal de Primeira Instância julgou que havia que acolher os pedidos da recorrente e anular esta parte da decisão controvertida (n.os 120 a 122).

15 Em último lugar, quanto à obrigação de restituição de um auxílio incompatível com o mercado comum, o Tribunal de Primeira Instância examinou se a Comissão, quando toma uma decisão que ordena ao Estado-Membro em causa que recupere tal auxílio, pode limitar no tempo os efeitos desta decisão, porque um acórdão de um órgão jurisdicional nacional, em razão do seu teor, seria, segundo o Estado-Membro em causa, susceptível de criar na esfera do beneficiário do auxílio uma confiança legítima na legalidade do mesmo (n.° 180).

16 Depois de ter recordado a jurisprudência na matéria, o Tribunal de Primeira Instância julgou que não incumbe ao Estado-Membro em causa, mas sim à empresa beneficiária, invocar a existência de circunstâncias excepcionais que puderam criar a sua confiança legítima a fim de se opor à restituição de um auxílio ilegal, e isso no âmbito dos processos perante as autoridades estatais ou o juiz nacional (n.os 179 a 184). Daqui concluiu que a decisão controvertida, na medida em que limita no tempo a obrigação de as autoridades francesas exigirem a restituição do auxílio não a partir de 1989, data a partir da qual foi declarada incompatível, mas a partir do início do processo, ou seja, 11 de Janeiro de 1991, se encontra viciada por violação do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado CE (actual artigo 88.°, n.° 2, CE) (n.° 185).

17 Por conseguinte, o Tribunal de Primeira Instância anulou a decisão controvertida na parte em que decide,

— por um lado, que determinados benefícios concedidos ao PMU resultantes

a) da modificação da repartição das deduções ocorrida em 1985 e 1986,

b) das facilidades de tesouraria concedidas a este último pela autorização de adiar o pagamento de certas deduções sobre as apostas,

c) da colocação à disposição dos prémios não reclamados, e

d) da isenção da regra de adiamento de um mês para a dedução do IVA, depois de 1 de Janeiro de 1989,

não constituem auxílios de Estado, na acepção do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado;

— por outro, que a obrigação de o Estado francês exigir a restituição do auxílio resultante da isenção do PMU da participação no esforço de construção não remonta a 1989, mas a 11 de Janeiro de 1991.

18 Quanto ao restante, foi negado provimento ao recurso e cada uma das partes foi condenada a suportar as suas próprias despesas.

Recurso da decisão do Tribunal de Primeira Instância

19 Em apoio do seu recurso, a República Francesa invoca dois fundamentos assentes em erros de direito cometidos pelo Tribunal de Primeira Instância na aplicação dos artigos 92.°, n.os 1 e 2, bem como 93.°, n.° 2, do Tratado.

Quanto ao primeiro fundamento

20 Com o seu primeiro fundamento, articulado em quatro partes, a recorrente contesta o acórdão do Tribunal de Primeira Instância na medida em que anulou a decisão controvertida na parte em que a mesma excluiu do âmbito de aplicação do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado as medidas relativas, em primeiro lugar, à modificação da repartição das deduções sobre as apostas ocorrida em 1985 e 1986, em segundo lugar, às facilidades de tesouraria concedidas ao PMU e resultantes da autorização de adiar o pagamento de certas deduções sobre as apostas, em terceiro lugar, à colocação à disposição do PMU dos prémios não reclamados pelos apostadores e, em último lugar, à isenção da regra de adiamento de um mês para a dedução do IVA em relação ao período posterior a 1 de Janeiro de 1989.

21 Com a primeira parte deste primeiro fundamento, a recorrente sustenta que o Tribunal de Primeira Instância cometeu vários erros de direito ao julgar que os três critérios seguidos pela Comissão para negar a qualificação de auxílio de Estado à medida relativa à redução das deduções públicas em benefício do PMU não eram adequados para afastar a existência de um auxílio, na acepção do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado.

22 A recorrente alega, em primeiro lugar, que, para chegar a esta conclusão, o Tribunal de Primeira Instância, em violação do artigo 190.° do Tratado CE (actual artigo 253.° CE), fundamentou insuficientemente certas fases do seu raciocínio e não tomou posição sobre elementos determinantes invocados tanto pela Comissão, na decisão controvertida e nos seus articulados apresentados ao Tribunal de Primeira Instância, como por ela própria, no seu memorando de intervenção, fundando simultaneamente uma parte do referido raciocínio em premissas inexactas.

23 A este respeito, há que declarar desde já que a argumentação da recorrente diz respeito à natureza e à extensão da fiscalização da apreciação feita pela Comissão a propósito da qualificação, por esta última, de auxílio de Estado de uma medida tomada pelas autoridades nacionais.

24 Segundo a recorrente, a natureza específica da fiscalização dos auxílios de Estado implica que, quando chamado a apreciar o caso concreto à luz da regra de direito, o juiz deve limitar-se a verificar a inexistência de erro manifesto de apreciação. Este tipo de fiscalização não pode ser reservado a circunstâncias especiais cuja existência é, além disso, muitas vezes difícil de determinar. Por conseguinte, ao afirmar que a mesma não se deve limitar a uma fiscalização do erro manifesto de apreciação sobre a existência ou não de um auxílio, salvo circunstâncias especiais devidas nomeadamente à natureza complexa da intervenção estatal em causa, o Tribunal de Primeira Instância teria definido de modo errado a natureza da fiscalização que deve exercer.

25 A este respeito, basta assinalar que o conceito de auxílio de Estado, como consta do Tratado, tem carácter jurídico e deve interpretar-se com base em elementos objectivos. Por esta razão, o juiz comunitário deve, em princípio e tendo em conta tanto os elementos concretos do litígio submetido à sua apreciação como o carácter técnico ou complexo das apreciações feitas pela Comissão, exercer uma fiscalização exaustiva no que diz respeito à questão de saber se uma medida cai ou não no âmbito de aplicação do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado. O Tribunal de

Primeira Instância não cometeu assim qualquer erro de direito quanto à extensão da fiscalização jurisdicional das apreciações da Comissão.

26 Em segundo lugar, quanto à fiscalização aqui efectuada pelo Tribunal de Primeira Instância, a recorrente acusa-o de ter feito uma apreciação errada dos argumentos invocados pela Comissão para considerar que a medida de redução das deduções públicas não era abrangida pelo artigo 92.°, n.° 1. Sustenta que foi erradamente que o Tribunal de Primeira Instância não verificou se os critérios seguidos para o efeito pela Comissão eram justificados, como esta última indica na decisão controvertida, pela natureza e pela economia do sistema específico em causa, cuja existência aliás reconheceu. Por este motivo, cometeu um erro de direito determinante para a resolução do litígio.

27 A recorrente alega que, no quadro de regimes abertos a toda a economia, o exame da conformidade de determinadas medidas com o artigo 92.°, n.° 1, do Tratado, devido à natureza e à economia do sistema em que se inserem, é essencial quando se trata de distinguir os mecanismos susceptíveis de constituir auxílios de Estado daqueles que não caem nas previsões da referida disposição, precisamente porque têm a sua justificação na natureza e na economia do sistema. O Tribunal de Primeira Instância não podia portanto deixar de se interrogar sobre a existência, neste caso, de tal justificação, antes de qualificar de auxílio a medida em causa.

28 A este respeito, deve assinalar-se que resulta claramente do n.° 76 do acórdão recorrido que o Tribunal de Primeira Instância, não só tinha conhecimento das especificidades do regime fiscal aplicável às apostas nas corridas hípicas em França, mas ainda que teve as mesmas em conta.

29 Além disso, o raciocínio da recorrente funda-se num erro de análise da decisão controvertida. Como o advogado-geral salienta nos n.os 25 e 26 das suas conclusões, esta última não invocou, *a priori* e em termos vagos, a especificidade do sistema francês de deduções fiscais sobre as apostas nas corridas hípicas com o objectivo de não qualificar de auxílio estatal a diminuição das contribuições em favor do Tesouro público. Pelo contrário, a Comissão aplicou três critérios de interpretação, de que retirou os três argumentos mencionados no n.º 5 do presente acórdão, para chegar à conclusão de que a referida diminuição não constituía um auxílio de Estado, mas sim uma «reforma sob a forma de acertamento 'fiscal' justificada pela natureza e pela economia do regime em causa». Por conseguinte, a argumentação segundo a qual o critério assente na natureza e na economia do regime seria autónomo relativamente aos três outros critérios ou constituiria o fundamento jurídico da apreciação da Comissão não procede.

30 Daqui resulta que o Tribunal de Primeira Instância não ignorou nem se recusou a tomar em consideração o critério da natureza e da economia do sistema quando examinou se, tendo em conta as circunstâncias factuais do caso concreto, foi acertadamente que a Comissão considerou que a medida de diminuição das deduções públicas não caía no âmbito de aplicação do artigo 92.º, n.º 1, do Tratado.

31 Em terceiro lugar, o Governo francês acusa o Tribunal de Primeira Instância de ter cometido um erro quanto à qualificação jurídica dos factos, ao julgar implicitamente que a Comissão não podia deduzir da ausência de financiamento de uma operação pontual e da variação limitada das deduções públicas que a diminuição de 1,6% da taxa destas últimas, em benefício da instituição das corridas, era conforme à natureza e à economia do sistema e não constituía um auxílio na acepção do artigo 92.º, n.º 1.

32 A este respeito, há que salientar que o Tribunal de Primeira Instância, nos n.os 57 a 59 do acórdão recorrido, embora pondo em causa a validade destes dois critérios seguidos pela Comissão, declarou, de qualquer forma, que a modificação

da taxa das deduções públicas se destinava a financiar uma operação pontual e que a diminuição da referida taxa não tinha carácter limitado.

33 Nestas condições, não é necessário que o Tribunal de Justiça verifique se foi erradamente que o Tribunal de Primeira Instância julgou que a Comissão não podia validamente recorrer a estes critérios para apreciar se a medida fiscal em causa não constituía um auxílio de Estado.

34 Quanto aos argumentos invocados pela recorrente contra as verificações do Tribunal de Primeira Instância recordadas no n.º 32 do presente acórdão, os mesmos redundam em contestar a apreciação dos factos feita pelo Tribunal de Primeira Instância. Ora, tal apreciação não pode ser posta em causa num recurso de uma decisão do Tribunal de Primeira Instância. Daqui resulta que os argumentos em questão devem ser julgados inadmissíveis.

35 Por fim, o último argumento da primeira parte do primeiro fundamento consiste em sustentar que o acórdão recorrido revela uma contradição de fundamentos. A este respeito, a recorrente refere-se, em especial, ao n.º 154 do mesmo, no qual o Tribunal de Primeira Instância declarou que «resulta da decisão impugnada que, antes da criação do PMI, em Janeiro de 1989, não existiam trocas comerciais entre a França e os outros Estados-Membros, o que implica que antes desta data nem sequer havia concorrência entre o PMU e os outros operadores económicos presentes no mercado comunitário da aceitação de apostas».

36 Segundo a recorrente, resulta dos próprios termos do artigo 92.º, n.º 1, do Tratado, que esta verificação devia ter levado o Tribunal de Primeira Instância a decidir que nenhuma medida tomada em benefício do PMU antes de 1989, e, nomeadamente, o ajustamento das deduções públicas a partir de 1985, pelo menos nos seus efeitos até ao final de 1988, podia constituir um auxílio de Estado abrangido por essa disposição.

37 Esta argumentação não procede. Com efeito, resulta dos n.ºs 51 a 62 do acórdão recorrido que o Tribunal de Primeira instância só verificou se os três critérios

mencionados na decisão controvertida a propósito da modificação das deduções públicas eram suficientes para justificar a conclusão segundo a qual esta modificação constituía uma reforma sob a forma de acertamento fiscal justificada pela natureza e pela economia do regime em causa. Em contrapartida, o Tribunal de Primeira Instância não se pronunciou sobre os outros critérios de aplicação do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado e, em especial, sobre a questão de saber se a concorrência no mercado comunitário da aceitação de apostas era afectada por este ajustamento das deduções públicas. Portanto, não pode haver qualquer contradição entre a conclusão exposta no n.° 62 e as considerações constantes do n.° 154 do acórdão recorrido.

38 As mesmas considerações são válidas para as outras medidas estatais examinadas pelo Tribunal de Primeira Instância.

39 Visto o que precede, cabe rejeitar a primeira parte do primeiro fundamento.

40 Com a segunda parte do primeiro fundamento, a recorrente critica o acórdão recorrido na medida em que o Tribunal de Primeira Instância julgou que a Comissão fez uma aplicação errada do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado, ao considerar que as facilidades de tesouraria que permitiram ao PMU adiar o pagamento de certas deduções sobre as apostas não constituíam um auxílio de Estado.

41 A este respeito, verifica-se, antes de mais, que a recorrente reitera, em parte, as acusações suscitadas na primeira parte do fundamento, quanto à extensão da fiscalização do juiz e ao facto de que o Tribunal de Primeira Instância não teria tido em conta a natureza específica e a economia do regime de deduções sobre as apostas nas corridas hípicas em França. Pelos mesmos motivos que os desenvolvidos nos n.^{os} 23 a 30 do presente acórdão, estas acusações devem ser rejeitadas.

42 Em seguida, a República Francesa acusa o Tribunal de Primeira Instância de ter julgado, no n.º 79 do acórdão recorrido, que a decisão controvertida não inclui qualquer consideração susceptível de demonstrar que a modificação do regime do pagamento ao Tesouro público das deduções sobre as apostas não constituía uma medida pontual e derrogatória, mas uma modificação da ordem geral do regime fiscal beneficiando todo o sector das corridas hípicas e não apenas o PMU.

43 Por fim, a recorrente invoca o facto de que, contrariamente ao que o Tribunal de Primeira Instância indica no n.º 81 do acórdão recorrido, a Comissão apresentou, efectivamente, na decisão controvertida elementos demonstrando que a intervenção estatal em causa se inseria no quadro de uma tributação especialmente gravosa do sector das corridas, claramente superior à de outros sectores.

44 A este respeito, basta assinalar, como fez o advogado-geral nos n.os 37 e 39 das suas conclusões, que estes argumentos se referem à apreciação dos factos pelo Tribunal de Primeira Instância, que não pode ser posta em causa no Tribunal de Justiça quando do recurso de uma decisão do Tribunal de Primeira Instância. Por conseguinte, esta segunda parte do primeiro fundamento deve ser rejeitada.

45 Com a terceira parte do primeiro fundamento, a recorrente sustenta que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao considerar, no n.º 111 do acórdão recorrido, que a conclusão da Comissão segundo a qual a colocação à disposição do PMU dos prémios não reclamados pelos apostadores, se bem que se destinasse a financiar as despesas sociais das sociedades de corridas, não constituía um auxílio de Estado por não haver uma transferência de recursos estatais, assentava em premissas erradas e devia, por essa razão, ser anulada.

46 Segundo a recorrente, o acórdão recorrido devia ser anulado neste ponto, dado que, tendo em conta a natureza e a economia do regime em causa, os recursos que ficam para a instituição depois do pagamento dos prémios aos apostadores e das deduções públicas constituem recursos normais da mesma. O mero facto de os poderes públicos limitarem, num determinado momento, a utilização de uma parte destes recursos a objectivos específicos não pode transformar a sua natureza e fazer dos mesmos recursos estatais.

47 A este respeito, recorde-se que, nos n.os 105 a 108 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância justifica a sua apreciação relativa à qualificação da referida medida nacional de auxílio de Estado. Como o advogado-geral assinala no n.º 42 das suas conclusões, esta apreciação não é passível de qualquer crítica do ponto de vista da sua conformidade com o direito.

48 Resulta dos referidos números do acórdão recorrido que a medida em questão teve por efeito permitir às sociedades de corridas fazer face a certas despesas sociais do PMU e que o montante das quantias correspondentes aos prémios não reclamados é controlado pelas autoridades francesas competentes. Daí, o Tribunal de Primeira Instância deduziu, no n.º 109 do acórdão recorrido, que, na medida em que a regulamentação nacional alarga as utilizações possíveis destas quantias a outras actividades das sociedades de corridas diferentes das inicialmente previstas, o legislador nacional renunciou efectivamente, por este motivo, a recursos que, em princípio, deviam ter sido pagos ao orçamento do Estado.

49 O Tribunal de Primeira Instância acrescenta no n.º 110 que, na medida em que estes recursos foram utilizados «para financiar despesas sociais, nomeadamente», como indicado na decisão controvertida, constituem, segundo jurisprudência constante, uma redução dos encargos sociais que uma empresa deve normalmente suportar e, portanto, um auxílio em seu favor.

50 A este respeito, o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Dezembro de 1996, Air France/Comissão (T-358/94, Colect., p. II-2109), invocado pela recorrente, confirma de modo muito claro, no seu n.° 67, que o artigo 92.°, n.° 1, do Tratado abrange todos os meios financeiros que o sector público pode efectivamente utilizar para apoiar empresas, não sendo relevante que esses meios pertençam ou não de modo permanente ao património do referido sector. Consequentemente, mesmo se as quantias correspondentes à medida de colocação à disposição do PMU dos prémios não reclamados não estão de modo permanente na posse do Tesouro público, o facto de estarem constantemente sob controlo público, e portanto à disposição das autoridades nacionais competentes, é suficiente para que sejam qualificadas de recursos estatais e para que a referida medida caia no âmbito de aplicação do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado.

51 A terceira parte do primeiro fundamento deve assim ser rejeitada.

52 A quarta parte do primeiro fundamento diz respeito aos n.^{os} 118 a 122 do acórdão recorrido, em que o Tribunal de Primeira Instância imputa à Comissão um erro de facto no que diz respeito à aplicação da isenção da regra de adiamento de um mês para a dedução do IVA, na medida em que considerou que o sistema de depósito permanente junto do Tesouro público, neutralizando os benefícios de tesouraria resultantes deste adiamento, só existia desde 1989, quando tinha começado a aplicar-se desde 1969.

53 A recorrente alega que o Tribunal de Primeira Instância anulou a apreciação da Comissão respeitante ao período posterior a 1 de Janeiro de 1989, fundando-se em elementos essencialmente relativos ao período anterior a essa data. Acrescenta que o Tribunal de Primeira Instância não se podia basear apenas nestes elementos para daí deduzir que a apreciação da Comissão relativa à totalidade do período posterior à referida data estava errada. Quanto a este ponto, o acórdão do Tribunal de Primeira Instância padeceria de um vício de raciocínio e, de qualquer modo, de insuficiência de fundamentação.

54 Estas acusações não procedem, visto assentarem numa análise errada do acórdão recorrido. Diferentemente do que afirma a recorrente, o Tribunal de Primeira Instância não julgou que a isenção da regra de adiamento de um mês para a dedução do IVA constituía um auxílio, no que diz respeito ao período posterior a 1 de Janeiro de 1989, tendo-se limitado a verificar que, atendendo aos erros de facto manifestos em que se fundava toda a argumentação da Comissão a este respeito, não se podia pronunciar sobre a existência ou não de um auxílio de Estado na matéria. Tal apreciação em sede de mérito escapa à fiscalização que pode ser exercida pelo Tribunal de Justiça no quadro de um recurso de uma decisão do Tribunal de Primeira Instância. Por conseguinte, a última parte do primeiro fundamento deve ser julgada inadmissível.

Quanto ao segundo fundamento

55 Com o seu segundo fundamento, a recorrente sustenta que o acórdão recorrido padece de um erro de direito na medida em que, no seu n.° 185, o Tribunal de Primeira Instância julgou que a decisão controvertida violou o artigo 93.°, n.° 2, do Tratado ao limitar no tempo a obrigação de as autoridades francesas exigirem a restituição do auxílio resultante da isenção da participação no esforço de construção em benefício do PMU no período posterior a 11 de Janeiro de 1991, data do início do processo contra a República Francesa, quando o reembolso do auxílio de Estado devia ter sido exigido a partir da data em que foi declarado incompatível com o mercado comum, ou seja, a partir de 1989.

56 A este respeito, recorde-se que a Comissão verificou, na decisão controvertida, a incompatibilidade com o Tratado da isenção da participação do PMU no esforço de construção a partir de 1989; todavia, considerou que este último só devia reembolsar as quantias correspondentes a partir do início do processo, em Janeiro de 1991, devido à situação de confiança legítima quanto à legalidade da referida isenção em que se encontrava até então o beneficiário, em razão da existência de um acórdão do Conseil d'État (França), segundo o qual as actividades das sociedades de corridas tinham carácter agrícola e podiam assim ser dispensadas da participação no esforço de construção.

57 Por seu lado, o Tribunal de Primeira Instância julgou, no n.º 184 do acórdão recorrido, que a Comissão não podia, ela própria, ter em conta a situação de confiança legítima do beneficiário, como invocada pelo Estado-Membro, para afastar a exigência de restituição de um auxílio que julga incompatível com o mercado comum.

58 Segundo a recorrente, o acórdão do Tribunal de Primeira Instância está, neste ponto, viciado por erro de direito. Mais precisamente, a recorrente acusa o Tribunal de Primeira Instância de ter negado à Comissão a possibilidade de examinar o argumento do Estado-Membro, segundo o qual o beneficiário do auxílio em causa podia invocar uma confiança legítima na sua legalidade. Acrescenta que a posição do Tribunal de Primeira Instância torna o processo muito gravoso, na medida em que não permite o exame de um argumento essencial, que se prende directamente com a questão da restituição dos auxílios, desde a fase da fiscalização exercida pela Comissão.

59 Sem que seja necessário examinar se foi acertadamente que o Tribunal de Primeira Instância afirmou, no n.º 183 do acórdão recorrido, que não incumbe ao Estado-Membro em causa, mas sim à empresa beneficiária, invocar a existência das circunstâncias excepcionais que puderam criar a sua confiança legítima a fim de se opor à restituição de um auxílio ilegal, e isso no âmbito dos processos perante as autoridades estatais ou o juiz nacional, basta aqui salientar que, como a recorrente em primeira instância tinha acertadamente invocado no Tribunal de Primeira Instância, a decisão controvertida estava, de qualquer forma, insuficientemente fundamentada no que respeita à renúncia de exigir o reembolso de uma parte do auxílio declarado incompatível.

60 Nessa decisão, a Comissão limitou-se, com efeito, a mencionar a existência do acórdão do Conseil d'État, sem indicar de forma alguma por que motivos se tratava, em sua opinião, de uma circunstância excepcional susceptível de criar uma confiança legítima na esfera do beneficiário do auxílio, apesar do não respeito das regras previstas no artigo 93.º do Tratado.

61 Nestas condições, há que reconhecer que foi acertadamente que o Tribunal de Primeira Instância concluiu que a decisão controvertida, na medida em que só exigia a restituição do auxílio resultante da isenção da participação no esforço de construção em benefício do PMU a partir do início do processo, ou seja, 11 de Janeiro de 1991, devia ser anulada.

62 Por conseguinte, há que rejeitar o segundo fundamento.

63 Das considerações anteriores resulta que, não sendo procedente nenhum dos fundamentos aduzidos pela recorrente em apoio do seu recurso, há que negar provimento ao mesmo.

Quanto às despesas

64 Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal de Primeira Instância por força do artigo 118.°, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Francesa e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) **É negado provimento ao recurso.**

2) **A República Francesa é condenada nas despesas.**

Rodríguez Iglesias		Moitinho de Almeida
Edward	Sevón	Schintgen
Kapteyn	Puissochet	Hirsch
Jann	Ragnemalm	Skouris

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de Maio de 2000.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias