II

(Actos adoptados em aplicação dos Tratados CE/Euratom cuja publicação não é obrigatória)

DECISÕES

COMISSÃO

DECISÃO DA COMISSÃO

de 21 de Fevereiro de 2007

relativa ao auxílio estatal C 36/2004 (ex N 220/2004) — Portugal — Auxílio ao investimento directo estrangeiro a favor da CORDEX, Companhia Industrial Têxtil SA

[notificada com o número C(2007) 474]

(Apenas faz fé o texto em língua portuguesa)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(2007/414/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

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

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

Após ter convidado as partes interessadas a apresentarem as suas observações, nos termos dos referidos artigos ([1]), e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

I. PROCEDIMENTO

(1) Por carta de 5 de Maio de 2004 (registada em 19 de Maio de 2004), Portugal notificou à Comissão a intenção de conceder um auxílio à CORDEX, Companhia Industrial Têxtil SA (em seguida denominada «CORDEX»), a fim de ajudar a financiar um investimento desta empresa no Brasil. A pedido da Comissão, Portugal prestou informações adicionais por cartas de 31 de Agosto de 2004 (registada em 6 de Setembro de 2004) e de 13 de Setembro de 2004 (registada em 16 de Setembro de 2004).

(2) Por carta de 19 de Novembro de 2004, a Comissão informou Portugal da decisão de dar início ao procedimento previsto no n.º 2 do artigo 88.º do Tratado CE relativamente ao auxílio em questão.

(3) Por carta de 7 de Janeiro de 2005 (registada em 11 de Janeiro de 2005), as autoridades portuguesas apresentaram as suas observações no contexto do procedimento acima referido.

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

(5) A Comissão recebeu observações das partes interessadas, que transmitiu às autoridades portuguesas para sobre elas se pronunciarem; os seus comentários foram recebidos por carta de 20 de Maio de 2005 (registada em 25 de Maio de 2005).

(6) A Comissão solicitou informações adicionais por carta de 26 de Setembro de 2005, a que Portugal respondeu por carta de 9 de Novembro de 2005 (registada em 10 de Novembro de 2005). As autoridades portuguesas transmitiram as últimas informações adicionais por carta de 22 de Dezembro de 2005 (registada em 23 de Dezembro de 2005).

([1]) JO C 35 de 10.2.2005, p. 2.

([2]) Ver nota de pé-de-página 1.

II. DESCRIÇÃO PORMENORIZADA DO AUXÍLIO

O beneficiário

(7) A CORDEX é uma empresa produtora de cordoaria, situada em Ovar, uma região abrangida pelo n.º 3, alínea a), do artigo 87.º do Tratado. A empresa foi criada em 1969 e especializou-se na produção de cordas de fibras sintéticas (polipropileno e polietileno), bem como de fio agrícola («*binder*» e «*baler twine*») e outros produtos de sisal. No momento em que o auxílio foi notificado, a CORDEX empregava 259 trabalhadores. O seu volume de negócios nesse ano (2004) cifrou-se em aproximadamente 25 milhões de EUR. A CORDEX tem outras duas empresas participadas situadas na mesma região, a FLEX 2000, criada em 2001, e a CORDENET, criada em 2003. Em conjunto, as três empresas empregam cerca de 415 trabalhadores ([3]).

O projecto

(8) O projecto consiste na criação de uma nova empresa no Brasil – *Cordebras Lda.* – para produzir exclusivamente fio para enfardadeiras, um produto utilizado principalmente na agricultura. Com este investimento, a CORDEX espera aumentar a sua produção de artigos de sisal e tirar partido dos custos inferiores e da disponibilidade de matéria-prima e de mão-de-obra no Brasil. O Brasil é considerado o primeiro produtor mundial desta matéria-prima (fibra de sisal) e os custos da mão-de-obra neste país representam cerca de 1/3 dos custos em Portugal.

(9) Com este projecto, a CORDEX pretende igualmente ganhar novos mercados, em especial nos EUA, Canadá e países do Mercosul. Além disso, parte do sisal produzido no Brasil será importado para Portugal, quer como produto acabado, quer como produto semiacabado ([4]). Neste último caso, o produto será submetido a um tratamento especial à base de óleo, bem como a rebobinagem e embalagem, antes da venda no mercado.

(10) Os custos elegíveis do investimento em apreço elevam-se a 2 678 630 EUR, correspondentes ao capital nominal da nova empresa *Cordebras Lda.* O projecto foi completado em 2002 e está actualmente operacional.

O auxílio

(11) A CORDEX apresentou um pedido de auxílio às autoridades portuguesas ao abrigo de um regime que visa favorecer a internacionalização das empresas portuguesas ([5]). Em conformidade com o referido regime, os auxílios a empresas de grande dimensão devem ser notificados à Comissão. Embora a CORDEX tenha apresentado o pedido de auxílio em 2000, antes do início da realização do projecto, Portugal, devido a atrasos de carácter interno, só notificou o auxílio à Comissão em Janeiro de 2004.

(12) A medida notificada consiste num incentivo fiscal de 401 795 EUR, correspondente a 15 % dos custos elegíveis do investimento.

III. MOTIVOS PARA DAR INÍCIO AO PROCEDIMENTO

(13) A Comissão, na sua decisão de início do procedimento neste caso, declarou que iria apreciar a medida à luz do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado CE, para determinar se o auxílio se destinaria a facilitar o desenvolvimento de uma actividade económica, sem alterar as condições das trocas comerciais de maneira que contrarie o interesse comum.

(14) A Comissão considerou igualmente os seguintes critérios já utilizados em casos anteriores de auxílios a grandes empresas destinados a financiar projectos de investimento directo no estrangeiro ([6]): se o auxílio contém ou não elementos de exportação dissimulados; eventuais repercussões sobre o emprego, tanto no país de origem como no país de acolhimento; riscos de deslocalização; impacto da medida na região em que se situa o beneficiário do auxílio; necessidade do auxílio, nomeadamente a intensidade de auxílio prevista, atendendo à competitividade internacional da indústria comunitária e/ou à luz dos riscos associados aos projectos de investimento em determinados países terceiros.

(15) A Comissão concluiu, neste contexto, que o auxílio foi concedido para um investimento inicial produtivo e não continha elementos de exportação dissimulados. Também não conduzia à deslocalização de postos de trabalho de Portugal para o Brasil, na medida em que a CORDEX tencionava manter os mesmos níveis de emprego em Portugal. O facto de a nova fábrica construída no Brasil estar equipada com maquinaria de produção nova e de a mão-de-obra ser recrutada localmente limitou ainda mais o risco de deslocalização.

(16) A Comissão tomou nota igualmente do argumento das autoridades portuguesas de que este projecto constituía a primeira experiência de internacionalização da CORDEX, que não conhecia o mercado brasileiro, e que investir num mercado desconhecido pode implicar riscos elevados. Poderia razoavelmente deduzir-se que em caso de insucesso, as repercussões financeiras para a empresa seriam significativas, dado que os custos de investimento representavam cerca de 12 % do seu volume de negócios. Além disso, a empresa apresentou o pedido de auxílio antes do início de execução do projecto, o que parecia indicar que a medida preenche o «critério de incentivo», tal como normalmente exigido pelas Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional ([7]).

([3]) Dados relativos a 2005.

([4]) Portugal explicou que o fio agrícola «baler twine» produzido no Brasil pode ser utilizado como produto acabado ou como produto semiacabado para ser aplicado noutros produtos, como tapetes, objectos de decoração ou no sector da embalagem tradicional.

([5]) N 96/99, JO C 375 de 24.12.1999, p. 4.

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

([7]) Ver ponto 4.2 das Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais com finalidade regional em vigor no momento em que a medida foi notificada: «o pedido do auxílio [deve ser] apresentado antes do início da execução dos projectos», JO C 74 de 10.3.1998, p. 13.

(17) Contudo, a Comissão manifestou dúvidas quanto ao impacto do auxílio sobre a competitividade global da indústria da União Europeia em questão. A Comissão observou que parte dos produtos fabricados no Brasil iriam concorrer provavelmente no mercado da União Europeia e que não dispunha de quaisquer informações sobre a importância relativa do beneficiário ou do mercado, nem quanto ao impacto da medida na região em que está localizada a CORDEX. Consequentemente, a Comissão não estava em condições de concluir nessa fase que o auxílio estava em conformidade com a derrogação prevista no n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado.

Observações apresentadas por terceiros

(18) Uma empresa francesa, a BIHR, declarou que o investimento da CORDEX no Brasil vinha na sequência de outros investimentos de produtores portugueses e que essas empresas, juntamente com outros concorrentes brasileiros e americanos, estão a ameaçar a produção de sisal da BIHR na Europa. A BIHR estava também preocupada com o facto de o auxílio poder reforçar a posição da CORDEX no sector das fibras sintéticas.

(19) Preocupações semelhantes foram manifestadas pela Sainte Germaine, outra empresa francesa, que afirma fabricar produtos sintéticos na Europa e ter transferido para o Brasil as suas actividades no sector do sisal. A Sainte Germaine alegou que as empresas portuguesas têm vantagens quando investem no Brasil, na medida em que podem importar subsequentemente o produto para a Europa pagando direitos aduaneiros mais reduzidos.

(20) Uma outra empresa que pediu o anonimato, fez observações do mesmo tipo, afirmando que o auxílio conferia uma vantagem concorrencial à CORDEX no sector da cordoaria.

Comentários de Portugal

(21) Portugal observou que o investimento no Brasil constitui um elemento da estratégia da CORDEX de conservar uma ampla gama de actividades em Portugal, mantendo ao mesmo tempo os níveis actuais de emprego. A CORDEX irá continuar a fabricar produtos de sisal em Portugal, com matéria-prima importada do Brasil, importando igualmente da *Cordebras Lda*. tanto produtos acabados como semiacabados, que irá processar, transformando-os em produtos de sisal de maior valor acrescentado. Estas actividades incluem a adaptação da embalagem do fio agrícola («*baler twine*») importado de acordo com as exigências do cliente (por exemplo, em termos de dimensão ou de rotulagem), contribuindo desta forma também para o emprego da indústria do sector da embalagem da região em que se encontra localizada a CORDEX.

(22) Na sequência do investimento no Brasil, a CORDEX criou duas novas empresas em OVAR (a FLEX e a CORDENET, dedicadas à produção de espuma e de redes, respectivamente). Este facto conduziu a algumas transferências de trabalhadores entre estas empresas e a um ligeiro aumento dos níveis globais de emprego das três empresas em Ovar: de 358 trabalhadores, em 2000, para 415, em 2005. Por sua vez, a empresa brasileira *Cordebras Lda*., recentemente criada, emprega cerca de 145 trabalhadores.

(23) De acordo com as autoridades portuguesas, a estratégia de diversificação da CORDEX, incluindo o investimento no Brasil, é, por conseguinte, benéfica para a manutenção do emprego numa região (Ovar) que regista níveis de desemprego amplamente superiores à média nacional. Contribui igualmente para criar emprego no Estado da Baía (Brasil), onde está situada a *Cordebras Lda*.

(24) Relativamente às observações dos terceiros interessados, as autoridades portuguesas afirmaram que a CORDEX está sujeita às mesmas condições e aos mesmos direitos aduaneiros que qualquer outro produtor da União Europeia quando importa produtos de sisal do Brasil e que o montante reduzido do auxílio que prevêem conceder à CORDEX não é susceptível de ter qualquer impacto significativo no mercado comunitário. Do ponto de vista das autoridades portuguesas, o investimento da CORDEX no Brasil era necessário para contrariar os efeitos do aumento das exportações de países com vantagens em termos de custos mais reduzidos (países africanos e o Brasil) ([8]).

(25) Por último, Portugal declarou que o facto de o investimento se ter realizado sem financiamentos públicos não pode ser imputado à empresa, que prosseguiu o projecto com o apoio de empréstimos bancários e capitais próprios, na expectativa de obter o auxílio estatal para o qual se tinha candidatado ao abrigo do regime nacional relevante ([9]).

IV. **APRECIAÇÃO**

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

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

Na sua decisão de dar início ao procedimento no presente caso, a Comissão concluiu que a medida de auxílio é abrangida pelo âmbito de aplicação do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado CE, com base nos seguintes fundamentos:

([8]) De acordo com estas autoridades, as vendas de sisal de Portugal na União Europeia diminuíram de 12,3 % entre 1999 e 2004, devido principalmente ao aumento das importações.

([9]) Ver nota de pé-de-página 5.

— ao subvencionar a criação de uma nova unidade de produção no contexto da iniciativa de internacionalização de uma empresa portuguesa no Brasil, a medida notificada favorece uma empresa determinada ou certas produções. A Comissão considera que os auxílios concedidos a empresas da União Europeia a favor do investimento directo no estrangeiro são comparáveis aos auxílios concedidos a empresas que exportam praticamente toda a sua produção para o exterior da Comunidade. Em tais casos, dada a interdependência entre os mercados em que as empresas comunitárias desenvolvem actividades, não é de excluir que o auxílio possa distorcer a concorrência na Comunidade ([10]),

— Portugal declarou que o investimento visa igualmente favorecer as actividades do beneficiário em Portugal (bem como no país em que o investimento é realizado), afectando assim potencialmente o comércio intracomunitário,

— o auxílio é financiado por recursos estatais. Tais conclusões não foram contestadas por Portugal, sendo pois confirmadas.

Compatibilidade do auxílio com o Tratado CE

(27) Atendendo a que o auxílio não podia ser considerado compatível ao abrigo de quaisquer orientações ou enquadramento em vigor, a Comissão indicou que apreciaria se o auxílio podia ser considerado compatível com o Tratado CE com base na derrogação prevista no n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado, que permite a concessão de um auxílio para facilitar o desenvolvimento de uma actividade económica se não alterar as condições das trocas comerciais de maneira que contrarie o interesse comum. A Comissão deve, por conseguinte, apreciar se o auxílio contribuirá para o desenvolvimento da produção de sisal e/ou de outras actividades económicas na União Europeia sem afectar negativamente as condições das trocas comerciais entre os Estados-Membros.

(28) Na decisão de início do procedimento a Comissão salientou igualmente que teria em conta certos critérios que utilizara em casos anteriores de concessão de auxílios a grandes empresas relativos a projectos de investimento directo no estrangeiro (ver o considerando 14), destinados a criar um equilíbrio entre as vantagens do auxílio em termos de contribuição para a competitividade internacional da indústria da União Europeia em causa (por exemplo, se o auxílio é necessário tendo em conta os riscos envolvidos no projecto no país terceiro) e os seus possíveis efeitos negativos no mercado da União Europeia.

(29) Neste contexto, a Comissão tinha dúvidas quanto ao impacto da medida no mercado comum e na competitividade global da indústria da União Europeia em causa; por outro lado, não dispunha de informações quanto à importância do beneficiário face aos concorrentes da União Europeia, nem quanto ao impacto da medida na região em que está localizada a CORDEX (ver considerando 17).

Necessidade do auxílio

(30) A legislação em matéria de auxílios estatais estabelece como princípio geral que, para que um auxílio seja compatível com o mercado comum, deve demonstrar-se que conduz a uma actividade adicional por parte do beneficiário que não seria realizada se o auxílio não fosse concedido. De outra forma, o auxílio só provoca uma distorção da concorrência sem ter, em contrapartida, qualquer efeito positivo. A Comissão salientou que, uma vez que a empresa se candidatara ao auxílio antes de dar início ao projecto, parecia haver algumas indicações de que a medida preenchia os «critérios de incentivo» normalmente exigidos pelas regras dos auxílios estatais com finalidade regional ([11]). Contudo, tal não demonstra plenamente se o auxílio era efectivamente necessário tendo em vista a competitividade internacional da indústria da União Europeia e/ou tendo em vista os riscos envolvidos para os projectos de investimento nalguns países terceiros.

(31) Na sua decisão de 19 de Novembro de 2004, a Comissão notou o argumento das autoridades portuguesas de que um investimento no Brasil podia envolver riscos mais elevados para a CORDEX do que um investimento na União Europeia, devido à imprevisibilidade da divisa brasileira. Isto, em especial, porque se trata da primeira experiência de internacionalização da CORDEX e a empresa não tinha experiência no mercado brasileiro ([12]).

(32) Todavia, as informações transmitidas à Comissão na sequência do início do procedimento indicam que outros produtores concorrentes da CORDEX investiram no Brasil (apesar da aparente imprevisibilidade da divisa brasileira). Em especial, a empresa Quintas & Quintas SA, uma empresa portuguesa concorrente da CORDEX, de acordo com as informações prestadas pelas autoridades portuguesas, instalou uma unidade de produção no Brasil (Brascorda) sem solicitar qualquer apoio às autoridades portuguesas. Consequentemente, não existem elementos que demonstrem a existência de qualquer deficiência geral do mercado associada a este tipo de projecto susceptível de impedir a CORDEX ou os seus concorrentes de investirem no Brasil sem apoio público.

(33) Muito embora esta tenha sido a primeira experiência de internacionalização da CORDEX, as autoridades portuguesas também não conseguiram demonstrar a existência de dificuldades específicas que se tenham deparado a esta empresa para realizar o investimento em causa. Por exemplo, apesar da dimensão relativamente reduzida da CORDEX em termos de volume de negócios (abaixo do limiar das PME), as autoridades portuguesas não apontaram qualquer deficiência relativamente à possibilidade de a CORDEX obter financiamento dos bancos comerciais; pelo contrário, afigura-se que a empresa conseguiu financiar o investimento com recursos próprios e empréstimos comerciais.

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

([11]) Ver nota de pé-de-página 7.

([12]) Ver, no mesmo sentido, o auxílio C 47/02, Vila Galé-Cintra.

(34) A Comissão considera, portanto, com base nas informações acima indicadas, que Portugal não conseguiu demonstrar que a CORDEX, sem o auxílio, não teria realizado o investimento em causa no Brasil e que o auxílio era necessário, tendo em conta os riscos envolvidos no seu projecto no Brasil. A Comissão salienta que o facto de a CORDEX ter conduzido até agora todas estas actividades sem receber auxílios estatais parece demonstrar que o auxílio não era necessário.

O impacto do auxílio no mercado comunitário

(35) De acordo com as informações disponíveis, existem cerca de doze produtores de sisal da União Europeia no mercado comunitário. Cinco estão localizados em Portugal, representando cerca de 81 % da produção da União Europeia ([13]). Todas essas empresas produzem artigos sintéticos e cordoaria e fio de sisal. A produção de fibras sintéticas parece ser a actividade principal da maior parte destas empresas. O mesmo acontece com a CORDEX (o sector do sisal representa apenas cerca de 20 % da sua capacidade de produção). O sisal e as fibras sintéticas têm um certo grau de substituibilidade no que diz respeito à utilização na agricultura.

(36) Em 2003, a quota da CORDEX no mercado comunitário dos produtos de sisal foi de cerca de 6,6 %. Todavia, se se tiverem em conta igualmente as vendas dos produtos provenientes da *Cordebras Lda.*, a quota da CORDEX no mercado comunitário aumenta para 17,7 % ([14]). Neste contexto, as autoridades portuguesas indicaram que cerca de 47 % das exportações da *Cordebras* (aproximadamente 2 210 toneladas em 2003) se destinaram ao mercado comunitário.

(37) Dada a percentagem significativa de sisal produzida pela *Cordebras Lda.* que é importada (através da CORDEX) para a União Europeia, a Comissão conclui que o auxílio parece ter um impacto significativo sobre a concorrência no mercado comunitário. Além disso, o auxílio parece reforçar igualmente a posição global da CORDEX na União Europeia, sendo assim susceptível de afectar outros segmentos de mercado em que a CORDEX e os seus concorrentes estão presentes. Estes dados são confirmados pelas observações apresentadas pelos concorrentes, que alegam que o auxílio cria distorções graves da concorrência no mercado da cordoaria e fio de sisal, bem como das fibras sintéticas.

(38) Ao apreciar a compatibilidade do auxílio, a Comissão deve avaliar cuidadosamente o equilíbrio entre os efeitos negativos e positivos da medida no interior da União Europeia e determinar se os efeitos benéficos para a Comunidade compensam os efeitos negativos para a concorrência e para o comércio no mercado comunitário. Com base nas informações acima referidas, a Comissão conclui que não existem elementos de prova que sugiram que a concessão do auxílio à CORDEX relativamente ao seu investimento no Brasil possa contribuir para melhorar a competitividade da indústria europeia em causa. O auxílio iria provavelmente reforçar a posição do beneficiário, mas em detrimento dos seus concorrentes que não recebem auxílios estatais. Não está portanto demonstrado que o auxílio tenha quaisquer efeitos positivos para a Comunidade que compensem o seu impacto negativo na concorrência e no comércio no mercado comunitário.

Conclusão

(39) Atendendo ao exposto, a Comissão conclui não existirem elementos comprovativos de que o auxílio é necessário para que a CORDEX realize o investimento em causa no Brasil. Por outro lado, o auxílio é susceptível de ter um efeito significativo de distorção sobre a concorrência no mercado comunitário. Consequentemente, a Comissão conclui que o projecto de auxílio estatal a favor da CORDEX, destinado a apoiar o seu investimento directo no Brasil não contribui para o desenvolvimento de certas actividades económicas, na acepção do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º, sem alterar as condições das trocas comerciais de maneira que contrarie o interesse comum, sendo, por conseguinte, incompatível com o mercado comum.

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O incentivo fiscal notificado no montante de 401 795 EUR que Portugal se propunha conceder à CORDEX, Companhia Industrial Têxtil SA, para financiar o seu investimento directo estrangeiro no Brasil é incompatível com o mercado comum, na medida em que não preenche os critérios estabelecidos no n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado CE.

Artigo 2.º

A República Portuguesa é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 21 de Fevereiro de 2007.

Pela Comissão

Neelie KROES

Membro da Comissão

([13]) Dados de 2003.

([14]) Dados fornecidos por Portugal, com base no consumo aparente da UE-15 em 2003.