CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIR GORDON SLYNN

apresentadas em 1 de Março de 1988 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

A República Helénica pretende a anulação da Decisão 86/187/CEE da Comissão (JO 1986, L 136, p. 61; de ora em diante «decisão»), que considerou que um sistema de bonificação de juro para a exportação de todas as mercadorias, com excepção dos produtos petrolíferos, adoptado na Grécia (que não foi notificado à Comissão nos termos do artigo 93.°, n.° 3 do Tratado CEE) constituía um auxílio de Estado, incompatível com o mercado comum.

O seu pedido de suspensão da execução da decisão foi indeferido por despacho do presidente do Tribunal, de 30 de Abril de 1986.

No quadro do sistema descrito na decisão e no despacho do presidente, as taxas de juro comerciais (que, na Grécia, são fixadas pelo Banco da Grécia) foram aumentadas, a partir de Abril de 1983, para os seguintes níveis: 21,5 % para os empréstimos à indústria, 18,5 % para os empréstimos às empresas transformadoras de produtos agrícolas e 14 % para os empréstimos às empresas artesanais. Ficou demonstrado na audiência que, contrariamente ao que se supunha ser o caso aquando do despacho do Presidente, a taxa de 18,5 % era aplicável a todas as empresas transformadoras de produtos agrícolas, destinados ou não à exportação.

A taxa de 10,5 % sobre os empréstimos para o pré-financiamento e financiamento das exportações, aplicável antes de Abril de 1983 nos termos de um sistema em vigor aquando da adesão da Grécia às Comunidades, foi suprimida. Para compensar a desvantagem que daí resultou para os exportadores, foram-lhes concedidas bonificações de juros de 6 % (3 % no caso de empréstimos concedidos à taxa de 14 %) para todos os produtos, com excepção dos petrolíferos, na condição de que as quantias provenientes da sua venda fossem rapidamente repatriadas e convertidas em dracmas.

O texto da decisão limita-se a declarar a incompatibilidade do sistema com o mercado comum por força do artigo 92.°, n.° 1, embora a Comissão declare, no último considerando da decisão, que esta não prejudica «as consequências que a Comissão tirará, se for caso disso, no plano da recuperação, junto dos beneficiários, dos auxílios acima mencionados, bem como no plano de financiamento da política agrícola comum pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícolas». O artigo 1.° estabelece que «o auxílio que, sob a forma de bonificação de juros de 6 ou de 3 %, as autoridades helénicas concedem, em determinadas condições, aos exportadores dos produtos agrícolas que constam do anexo II do Tratado CEE, e aos quais os artigos 92.° a 94.° do Tratado são integralmente aplicáveis por força dos artigos 42.° e 43.° do Tratado CEE, bem como aos exportadores de todos os outros produtos que não constam do referido anexo, com excepção dos produtos petrolíferos, é incompatível com o mercado

* Tradução do inglês.

comum, nos termos do artigo 92.° do Tratado CEE, e deve ser suprimido».

O artigo 2.° estabelece que «o Governo helénico comunicará à Comissão, no prazo de um mês a contar da notificação da presente decisão, as medidas que tiver tomado para dar cumprimento a esta decisão». As medidas tomadas pelas autoridades gregas na sequência da decisão são objecto do processo 63/87, Comissão/Grécia.

A Grécia avança três argumentos principais, aplicáveis sem distinção a todos os tipos de exportações em causa, e que são, respectivamente, que o sistema de bonificação não constitui um «auxílio de Estado», na acepção do n.° 1 do artigo 92.° (e, portanto, não tinha que ser notificado nos termos do artigo 93.°), que a bonificação não era financiada «através dos recursos do Estado», e, por fim, que a Comissão não tinha feito prova de que o sistema tivesse afectado as trocas comerciais entre Estados-membros.

Apresenta duas considerações em apoio do primeiro argumento, designadamente que o sistema de bonificação pretendia ser neutro em relação ao regime que vigorava antes de Abril de 1983 (isto é, que apenas anulava os efeitos negativos do aumento da taxa para os exportadores, não lhes conferindo qualquer vantagem adicional) e que, de qualquer modo, constituía uma medida de política monetária e não um sistema de auxílios.

A recorrente alega que, uma vez que a Comissão não analisou o sistema anterior à luz do artigo 93.°, n.° 1, e nunca o declarou incompatível com o mercado comum, não pode agora declarar o sistema modificado incompatível, dado que tem o mesmo efeito e mesmo, no caso dos empréstimos com duração superior a seis meses, é menos vantajoso para os exportadores.

Embora a Comissão apresente razões diferentes para o facto de não ter analisado o sistema anterior, observa, correctamente, que o modificado pode ser apreciado independentemente do anterior. Se o novo favorece certas empresas ou a produção de certos produtos, e satisfaz as outras condições do n.° 1 do artigo 92.°, é um sistema de auxílio e, portanto, deveria ter sido notificado, nos termos do n.° 3 do artigo 93.°, quer constitua um novo auxílio quer uma modificação de um auxílio existente. Pouco importa que seja mais ou menos favorável que o que substitui, como também não interessa saber se o substituido constituía um auxílio e, na afirmativa, se era compatível com o mercado comum.

É manifesto que, no quadro do sistema, as taxas de juro normalmente aplicáveis às operações comerciais na Grécia são reduzidas apenas no caso de empréstimos para o financiamento de certas exportações. As empresas exportadoras benificiam, pois, de vantagem evidente em relação às empresas que comercializam os seus produtos no interior do país e em relação a certos outros exportadores, em razão de uma medida que a Comissão qualificou de subsídio à exportação com aplicação no comércio intracomunitário. A conclusão da Comissão nesse sentido é apoiada pelo acórdão do Tribunal nos processos apensos 6 e 11/69, Comissão/ /França (Recueil 1969, p. 523) no qual foi decidido pelo Tribunal que uma taxa de redesconto preferencial à exportação constituía um auxílio, na acepção do n.° 1 do artigo 92.°

Esse acórdão tem também importância para a segunda consideração do primeiro argumento apresentado pela Grécia, nos termos da qual o sistema constituiria uma medida de política monetária. A recorrente alega que se destinava a melhorar a balança de pagamentos do país, ao encorajar os exportadores a repatriar as quantias provenientes das suas vendas e a convertê-las em dracmas, em vez de conservarem em mão as divisas estrangeiras, com vista a, designadamente, beneficiarem da diminuição do valor cambial do dracma. Segundo a Grécia, o sistema não se destinava a beneficiar os exportadores enquanto tais.

A Comissão duvida de que o sistema anterior encorajasse essas práticas e que o novo sistema seja eficaz como remédio. Observa igualmente que medidas como, por exemplo, a aplicação de sanções, que não têm o mesmo efeito proteccionista, poderiam ser utilizadas para atingir o mesmo objectivo.

Seja como for, é claro, em termos de direito que, apesar da relativa liberdade de que gozam os Estados-membros em matéria monetária, as medidas adoptadas nesse domínio podem cair no âmbito do artigo 92.° Como foi afirmado pelo Tribunal, rejeitando o argumento francês em contrário no processo relativo ao redesconto preferencial, os artigos 108.°, n.° 3, e 109.°, n.° 3, «conferem às instituições comunitárias poderes de autorização ou de intervenção que não fariam sentido se fosse possível aos Estados-membros, com o pretexto de que a acção se insere apenas na política monetária, afastarem-se unilateralmente das obrigações que lhe incumbem por força do Tratado, sem controlo prévio por parte das instituições comunitárias»; o princípio da solidariedade contido no artigo 5.° encontra expressão no artigo 108.° e «o exercício das competências reservadas não pode, portanto, permitir a adopção unilateral de medidas proibidas pelo Tratado». O Tribunal entendeu, por conseguinte, que a taxa preferencial era um auxílio, na acepção do artigo 92.°

Do mesmo modo, no caso presente, quaisquer que tenham sido as razões que levaram as autoridades gregas a adoptar o sistema de bonificação de juros, este favorece claramente os exportadores e, portanto, cai no âmbito do artigo 92.°, se as outras condições desse artigo estiverem satisfeitas, o que constitui o objecto do segundo e terceiro fundamentos da impugnação. Portanto, eu consideraria improcedente o primeiro argumento.

O segundo argumento é o de que a bonificação não é concedida por meio de recursos do Estado. Fazem-se duas afirmações aparentemente contraditórias; a primeira, de que os bancos comerciais pagam a bonificação através dos seus próprios recursos (retribuição dos depósitos a prazo através dos fundos próprios), o segundo, de que, efectivamente, apenas estão a devolver aos exportadores o que já é deles. No n.° 11 do despacho relativo às medidas provisórias, o presidente afirma que «ficou estabelecido na audiência que a bonificação de juro concedida aos seus clientes exportadores pelos bancos comerciais que concedem os empréstimos não têm origem nos recursos próprios desses bancos..., sendo os bancos reembolsados pelo Banco da Grécia». Por essa razão entendeu que «parece difícil poder concluir-se, nesta fase, que esses fundos não provenham dos recursos do Estado».

Após o despacho do presidente, nada surgiu, quer nas conclusões escritas quer na audiência do processo principal, que pudesse levar o Tribunal a adoptar um ponto de vista diferente. Mais precisamente, a Grécia não tentou negar que os bancos credores do empréstimo são reembolsados pelo banco central.

Além disso, como observa a Comissão, o Banco da Grécia está legalmente autorizado a implementar a política monetária de Governo, o Governador do Banco é nomeado pelo Governo e mais de metade dos bancos comerciais são de facto geridos pelo Estado ou por sua conta; nenhuma destas afirmações foi contestada pelo Governo grego.

Por fim, «como claramente se tira do próprio teor do n.° 1 do artigo 92.°, o auxílio não tem necessariamente que ser financiado pelos recursos do Estado para poder ser qualificado de auxílio de Estado», como o Tribunal decidiu no processo 290/83 (Comissão/França, Recueil 1985, p. 439 a 449). Nesse acórdão, o Tribunal também se referiu ao processo 78/76 (Steinike und Weinlig/Alemanha, Recueil 1977, p. 595), em que decidiu que não havia qualquer distinção entre «um auxílio... concedido directamente pelo Estado ou por organismos públicos ou privados por ele instituídos ou designados com vista a gerir o auxílio» (ver p. 616). Estes acórdãos foram confirmados nos processos apensos 67, 68 e 70/85 (Kwekerij Gebroeders Van Der Kooy BV e outros/Comissão, acórdão de 2 de Fevereiro de 1988, Colect., p. 219).

Para preencher as condições estabelecidas no artigo 92.°, basta, na minha opinião, que o auxílio seja pago por ordem do Estado ou por ordem de um organismo habilitado para esse efeito pelo Estado, como o é o Banco da Grécia, mesmo que o auxílio não seja financiado directamente através dos recursos do Estado, que, quase de certeza, era o que ocorria com este sistema. O segundo argumento, portanto, improcede também.

O terceiro argumento é o de que, na decisão, a Comissão não provou a existência de um efeito sobre o comércio intracomunitário e a concorrência.

A recorrente alega que a Comissão deve fundar-se em dados concretos para demonstrar que as exportações gregas sofreram um aumento como resultado do auxílio, enquanto a decisão se limita a emitir uma afirmação. Com efeito, especialmente no sector dos cereais, as exportações gregas perderam terreno.

A Comissão, no entanto, parte do princípio de que, como o Tribunal decidiu no processo 730/79 (Philip Morris Holland/Comissão, Recueil 1980, p. 2671, 2688 e 2689), «quando um auxílio financeiro concedido por um Estado reforça a posição de uma empresa em relação a outras empresas concorrentes no comércio intracomunitário, estas últimas devem ser consideradas como tendo sido afectadas por esse auxílio». A presunção de um efeito sobre o comércio intercomunitário também se pode encontrar nos processos apensos 296 e 318/82 (Nederlands and Leeuwarder Papierwarenfabriek BV/Comissão, Recueil 1985, p. 809), no qual o Tribunal reconheceu que «em certos casos, as próprias circunstâncias em que foi concedido o auxílio bastam para demonstrar que é *susceptível* de afectar o comércio entre os Estados-membros e de falsear ou ameaçar falsear a concorrência«(ver especialmente p. 824). O termo «susceptível» serve para recordar que o artigo 92.° visa não só os efeitos actuais mas ainda os potenciais.

Na parte V da decisão é afirmado:

«As bonificações de juros (de 6 ou de 3 %) previstas pela Grécia, desde 1983, em favor da exportação de produtos deste país, com excepção dos produtos petrolíferos, facilitam artificialmente o escoamento desses produtos nos mercados comunitário e extracomunitário, pois reduzem de modo apreciável as despesas resultantes da sua venda nos mercados estrangeiros.

Com efeito, é preciso ter em consideração, por um lado, que os produtos gregos são objecto de uma vasta corrente de trocas comerciais (em 1982, do valor total das exportações gregas — ou seja, 4 381 milhões de ecus — 46,3 % provinham das vendas a outros Estados-membros; em 1984, o valor das exportações atingia 13,6 % do produto interno bruto), e, por outro, que o comércio de exportação é objecto de viva concorrência entre as empresas gregas e as empresas dos outros Estados-membros.

Além disso, ao facilitar a criação de novos mercados, ou, pelo menos, a manutenão dos já existentes, esta intervenção (cuja importância está directamente ligada ao volume das exportações efectuadas) tem como resultado incentivar os produtores gregos a aumentar as quantidades produzidas, o que lhes permitirá, por um lado reduzir — graças, entre outros factores, a economias de escala — os seus preços de custo, e, por outro lado, graças a esta redução, aumentar a sua competitividade em todos os mercados.»

Havia material bastante — designadamente, a bonificação substancial paga aos exportadores — a partir do qual a Comissão poderia deduzir que o comércio intracomunitário era ou podia ser afectado; essa dedução está expressa de tal forma na decisão que satisfaz as exigências do artigo 190.° do Tratado. O terceiro argumento, por conseguinte, não é de natureza a convencer-me.

Finalmente, na audiência, a recorrente alega que a Comissão não estava habilitada a alegar que o sistema de bonificação afectava o comércio intracomunitário porque, no contexto do apuramento das contas do FEOGA, a Comissão tinha declarado que o auxílio que resultava do sistema era mínimo e não o tinha assacado à Grécia. Como observa a Comissão, este é um argumento novo e, portanto, inadmissível. Eu julgaria este argumento nessa base.

Todavia, mesmo que os factos sejam exactos, isso não retira nada à conclusão expressa na decisão segundo a qual o sistema de bonificação constitui um auxílio, na acepção do artigo 92.° Isso mostrará apenas que a Comissão terá escolhido não dar seguimento à decisão, por razões que, neste processo, não nos cabe julgar.

O recurso deve, portanto, na minha opinião, ser julgado improcedente e a Grécia ser condenada no pagamento das despesas da Comissão, incluindo as referentes ao pedido de medidas provisórias.