DECISÃO DA COMISSÃO

de 7 de Março de 2007

relativa ao auxílio estatal C 41/2004 (ex N 221/2004) — Portugal — Auxílio ao investimento a favor da ORFAMA, Organização Fabril de Malhas S.A.

[notificada com o número C(2007) 638]

(Apenas faz fé o texto em língua portuguesa)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(2007/494/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia, nomeadamente o primeiro parágrafo do n.º 2 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 das referidas disposições [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 sua intenção de conceder um auxílio à ORFAMA, Organização Fabril de Malhas S.A. (em seguida denominada «ORFAMA») com vista a contribuir para o financiamento de um investimento a realizar por esta empresa na Polónia. A Comissão solicitou informações adicionais por carta de 15 de Julho de 2004, tendo Portugal respondido por carta de 30 de Setembro de 2004 (registada em 5 de Outubro de 2004).

(2) Por carta de 6 de Dezembro de 2004, a Comissão informou Portugal da sua 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 4 de Fevereiro de 2005 (registada em 9 de Fevereiro de 2005), as Autoridades portuguesas apresentaram as suas observações no âmbito 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 os terceiros interessados a apresentarem as suas observações. Não foram apresentadas quaisquer observações neste contexto.

[1] JO C 14 de 20.1.2005, p. 2.
[2] Ver nota 1.

II. DESCRIÇÃO PORMENORIZADA DO AUXÍLIO

O beneficiário

(5) A ORFAMA é um produtor de peças de vestuário em malha situado em Braga, uma região abrangida pelo n.º 3, alínea a), do artigo 87.º do Tratado CE. A empresa, criada em 1970, emprega 655 trabalhadores e realiza um volume de negócios anual em torno dos 25 milhões de euros. Detém 45 % de outro fabricante de vestuário, a «Marrantex». A empresa vende a maior parte dos seus produtos na União Europeia (50 %), Estados Unidos e Canadá (38 %) e Japão (5 %) [3].

O projecto

(6) O projecto consiste na aquisição de duas empresas têxteis, a Archimode SP e a Wartatex SP, localizadas em Lodz, na Polónia. Ambas as empresas desenvolvem actividades de produção de vestuário.

(7) A ORFAMA começou a trabalhar com as empresas polacas em 1995, em regime de subcontratação, representando os produtos produzidos por estas empresas cerca de 30 % do volume de negócios da ORFAMA. Subsequentemente, esta última decidiu adquirir as duas empresas polacas, a fim de consolidar a sua presença na Polónia e nos mercados da Europa Oriental.

(8) As Autoridades portuguesas salientaram que a ORFAMA manterá a capacidade actualmente instalada em Portugal, sem qualquer deslocalização das suas actividades para a Polónia. O projecto tem como objectivo aumentar o volume de produção, libertar capacidade em Portugal para o fabrico de produtos com maior valor acrescentado e obter acesso aos mercados da Alemanha e da Europa Oriental.

(9) As Autoridades portuguesas consideraram que o projecto contribuirá para reforçar a competitividade da indústria têxtil da União Europeia, dado que tanto a ORFAMA como as empresas polacas se confrontam com uma concorrência crescente dos países asiáticos, em especial da China. O projecto foi concluído em Dezembro de 1999.

[3] Todos os dados indicados foram extraídos da notificação.

O auxílio

(10) O investimento para a aquisição de ambas as empresas ascendeu a 9 217 516 euros, na seguinte proporção: 8 900 205 euros para a Archimode e 317 311 euros para a Wartatex. A ORFAMA financiou 97 % do investimento através de empréstimos bancários e o restante através de fundos próprios.

(11) Portugal tenciona conceder à ORFAMA um crédito fiscal de 921 752 euros, correspondente a 10 % da totalidade dos custos de investimento elegíveis, no que respeita ao projecto acima referido.

(12) A medida foi notificada ao abrigo de um regime português que visa favorecer a modernização e a internacionalização dos operadores económicos [4]. Este regime exige que os auxílios às grandes empresas sejam notificados numa base individual.

(13) As Autoridades portuguesas explicaram que o pedido de auxílio foi apresentado em 31 de Março de 2000. O projecto havia sido realizado pouco antes desta data por razões estratégicas, com base na premissa de que seria elegível para efeitos de auxílio ao abrigo da legislação portuguesa relevante. Devido a atrasos a nível interno, as Autoridades portuguesas apenas notificaram o auxílio em Janeiro de 2004.

III. **MOTIVOS PARA DAR INÍCIO AO PROCESSO**

(14) Na sua decisão de dar início ao processo relativo ao caso em consideração, a Comissão referiu que examinaria a medida à luz da derrogação prevista no n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado CE, a fim de determinar se seria possível considerar que o auxílio facilitava o desenvolvimento de uma determinada actividade económica sem alterar as condições das trocas comerciais de maneira que contrarie o interesse comum.

(15) De igual modo, a Comissão afirmou que examinaria a medida com base nos critérios normalmente utilizados para apreciar os auxílios a favor de grandes empresas destinados a projectos de investimento directo no estrangeiro (IDE), atendendo à sua analogia com outros casos de auxílios ao investimento no exterior da União Europeia. Deste modo, a medida foi notificada ao abrigo de um regime português destinado a fomentar a internacionalização das empresas portuguesas. Note-se que, aquando da execução do projecto e da apresentação do pedido de auxílio, a Polónia não era ainda membro da União Europeia. Por conseguinte, o investimento era elegível a título de investimento directo no estrangeiro ao abrigo do regime de auxílios português relevante.

(16) Em casos deste tipo, a Comissão pondera normalmente os benefícios da medida, em termos da sua contribuição para a competitividade internacional do sector industrial da União Europeia em causa, face aos eventuais efeitos negativos na Comunidade, como os riscos de deslocalização e o eventual impacto negativo sobre o emprego. A Comissão toma igualmente em consideração a necessidade do auxílio, atendendo aos riscos inerentes ao projecto no país em questão, bem como à luz das carências da empresa, tais como as defrontadas por PME. Um outro critério diz respeito a um eventual impacto regional positivo. Por último, a Comissão exclui todos os auxílios a actividades relacionadas com a exportação.

(17) Neste contexto, a Comissão concluiu que, visto que o investimento é efectuado num Estado-Membro da União Europeia, é provável que o impacto do auxílio no mercado comunitário seja mais elevado do que no caso de um auxílio a favor de um projecto num país terceiro.

(18) A Comissão colocou igualmente a questão de saber qual seria o impacto no emprego e noutros factores nas regiões em causa ou ainda nos sectores industriais relevantes em ambos os Estados-Membros, e também se o mesmo projecto beneficiaria de auxílio por parte da Polónia.

(19) Existiam igualmente dúvidas quanto ao facto de o auxílio ser necessário e/ou actuar como um incentivo para que o requerente realizasse o investimento, nomeadamente dado que o projecto havia sido concluído antes de a ORFAMA ter solicitado o auxílio estatal. Por último, a Comissão questionava também o facto de o projecto poder ser considerado como um «investimento inicial», na acepção das Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional [5]. A Comissão convidou Portugal a apresentar observações e todas as informações complementares susceptíveis de contribuírem para apreciar o caso.

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

[5] Ver ponto 4.4 das «Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional», JO C 74 de 10.3.1998, p. 9. De acordo com as referidas orientações, por investimento inicial entende-se um investimento em capital fixo para a criação de um novo estabelecimento, a extensão de um estabelecimento existente ou o arranque de uma actividade que implique uma alteração fundamental do produto ou do processo de produção de um estabelecimento existente (através da racionalização, diversificação ou modernização). O investimento inicial é definido com base num conjunto de despesas elegíveis (terreno, edifícios e instalações/equipamento, activos incorpóreos e/ou custos salariais).

IV. OBSERVAÇÕES APRESENTADAS PELAS AUTORIDADES PORTUGUESAS

(20) As Autoridades portuguesas fizeram notar que o investimento tem lugar na União Europeia e que contribui para reforçar os laços económicos com os mercados da Europa Oriental. As Autoridades portuguesas referiram que a ORFAMA, a Archimode e a Wartatex se situam em regiões assistidas com taxas de desemprego elevadas. O sector têxtil representa 331 000 postos de trabalho na Polónia e 95 446 em Portugal. As taxas de emprego do sector registaram um decréscimo de 15 pontos percentuais entre 2000 e 2003 em Portugal. Portugal considerou, neste contexto, que o investimento da ORFAMA contribui para a manutenção do emprego, tanto no país de origem como no país de acolhimento, e que terá um impacto positivo sobre as regiões em causa.

(21) As Autoridades portuguesas consideraram que a necessidade do auxílio se prendia com o facto de se tratar do primeiro projecto de investimento directo estrangeiro da ORFAMA, que requer um esforço financeiro significativo no montante de 9 217 516 euros, dos quais 8 978 362 são financiados através de empréstimos bancários e o remanescente pelos fundos próprios da empresa. O auxílio compensaria a ORFAMA em relação a parte deste esforço.

(22) O projecto visa igualmente modernizar a produção e as tecnologias de informação nas empresas polacas, com vista a aumentar a produtividade, melhorar a qualidade dos produtos e a eficiência energética. A empresa tenciona proceder a substituições do parque industrial. Na opinião das Autoridades portuguesas, o projecto contribui assim para facilitar o desenvolvimento de uma actividade económica na acepção do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado CE.

(23) Por último, Portugal argumentou que o auxílio não terá um impacto negativo no comércio intracomunitário. O investimento em questão apenas consolida uma relação comercial já existente, através da transição de uma situação de subcontratação para um regime de propriedade. Para justificar este argumento, as Autoridades portuguesas apresentaram estatísticas que demonstram que, no período compreendido entre 1999 (ano de realização do investimento) e 2003, as vendas da ORFAMA na Polónia se mantiveram estáveis. No mesmo período, as vendas globais da ORFAMA na União Europeia registaram um decréscimo.

(24) De forma semelhante, as próprias exportações dos produtos em causa da Polónia para a União Europeia também registaram um declínio durante este período.

(25) Não foram apresentadas quaisquer observações de terceiros neste contexto.

V. 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 do Tratado CE, «são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afectem 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».

(27) A Comissão, na sua decisão de 6 de Dezembro de 2004, concluiu que o auxílio é abrangido pelo âmbito de aplicação do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado CE pelas seguintes razões: ao apoiar a ORFAMA na realização de um investimento na Polónia, a medida notificada favorece uma certa empresa ou a produção de certos bens; existe um comércio significativo na União Europeia no sector em questão, ou seja, no sector têxtil, pelo que o auxílio é susceptível de provocar distorções da concorrência na União Europeia; o auxílio é financiado mediante recursos do Estado. Estas conclusões não foram contestadas pelas Autoridades portuguesas e são, desta forma, confirmadas.

Compatibilidade dos auxílios com o Tratado CE

(28) A Comissão indicou que apreciaria a compatibilidade do auxílio com o Tratado CE à luz da derrogação prevista no n.º 3, alínea c), do artigo 87.º daquele Tratado, que autoriza os auxílios «destinados a facilitar o desenvolvimento de certas actividades […] económicas» quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrarie o interesse comum. Por conseguinte, a Comissão deve determinar se o auxílio contribuirá para o desenvolvimento da produção de peças de vestuário em malha e/ou outras actividades económicas na União Europeia sem afectar negativamente as condições do comércio entre Estados-Membros.

(29) Na decisão de dar início ao procedimento, a Comissão salientou igualmente que tomaria em consideração uma série de critérios que tem aplicado em casos anteriores de auxílios a grandes empresas no âmbito de projectos de investimento directo estrangeiro (ver ponto 16 *supra*), destinados a obter um equilíbrio entre os benefícios da medida em termos da sua contribuição para a competitividade internacional da indústria da União Europeia em causa (ou seja, a necessidade do auxílio atendendo aos riscos inerentes ao projecto no país onde é realizado o investimento) e os seus eventuais efeitos negativos para o mercado da União Europeia.

Necessidade do auxílio

(30) Em conformidade com um princípio geral de direito em matéria de auxílios estatais, 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 desenvolvida sem o auxílio. Caso contrário, o auxílio limitar-se-ia a provocar uma distorção da concorrência, sem proporcionar qualquer efeito de compensação positivo.

(31) Já na decisão de dar início ao procedimento, a Comissão tinha dúvidas que o auxílio fosse necessário para que a ORFAMA realizasse o referido investimento.

(32) De acordo com as informações disponíveis, a ORFAMA é um produtor com uma sólida implantação no mercado da União Europeia, que fabrica artigos para marcas bem conhecidas e também sob marca própria. As Autoridades portuguesas argumentaram, neste contexto, que se tratava do primeiro projecto de investimento directo estrangeiro da ORFAMA e que o projecto implicava riscos relacionados com aspectos estruturais e conjunturais do mercado polaco (nomeadamente o facto de a Polónia se encontrar, na altura, em processo de negociação da adesão à União Europeia) bem como com factores estruturais do próprio promotor e da economia donde este é originário. Contudo, Portugal não especificou de forma exacta em que consistiam tais riscos.

(33) As Autoridades portuguesas consideraram que o auxílio era necessário devido ao facto de se tratar do primeiro projecto de investimento directo estrangeiro da ORFAMA. No entanto, a Comissão salienta neste contexto que as relações comerciais da ORFAMA com a Archimode e a Wartatex tiveram início nos anos 90, altura em que a ORFAMA começou a produzir peças de vestuário em regime de subcontratação com estas empresas. Em 1995, estas duas empresas polacas representavam já cerca de 30 % do volume de negócios da ORFAMA. Por conseguinte, a ORFAMA já se havia familiarizado com o funcionamento destas empresas antes de proceder à execução do projecto e tinha assim experiência tanto do mercado polaco como do mercado internacional. Com efeito, o beneficiário do auxílio já havia atingido parcialmente o seu objectivo de expandir a produção e de obter acesso ao mercado polaco e aos mercados limítrofes antes mesmo de adquirir as referidas empresas ou de solicitar o auxílio. Portugal parece confirmar esta afirmação ao referir na notificação que a decisão da ORFAMA de investir na Polónia se prendia em parte com o conhecimento que esta já dispunha do mercado polaco e das empresas que adquiria, limitando assim os riscos associados ao investimento. Desta forma, a Comissão considera que o investimento em questão consistia fundamentalmente numa operação financeira de aquisição das empresas polacas em causa, no contexto de uma relação comercial existente, e não num primeiro investimento estrangeiro significativo ([6]).

(34) A Comissão salienta igualmente o facto de a ORFAMA ter solicitado o auxílio apenas após a conclusão do projecto, não satisfazendo, por conseguinte, o critério do «efeito de incentivo» normalmente exigido pelas regras aplicáveis aos auxílios estatais com finalidade regional da Comunidade ([7]). Por outro lado, a Comissão verifica que, aparentemente, a ORFAMA estava em condições de financiar o investimento a partir de recursos próprios e recorrendo a empréstimos comerciais que foram inclusivamente obtidos antes de ter solicitado o auxílio.

(35) Tendo em conta o que precede, a Comissão conclui que Portugal não demonstrou que o auxílio proposto é necessário para compensar quaisquer riscos específicos associados ao projecto.

O impacto do auxílio no mercado comunitário

(36) A Comissão tem sustentado em casos anteriores que o auxílio a favor do investimento directo estrangeiro é susceptível de reforçar a situação financeira e estratégica global do beneficiário, afectando deste modo a sua posição relativa face aos concorrentes no mercado da União Europeia ([8]).

(37) Portugal argumentou a este respeito que o objectivo do investimento consiste em permitir que a ORFAMA expanda a sua produção, que atingiu a capacidade máxima em Portugal, e aumente a produtividade ao ter acesso a custos inferiores e a uma mão-de-obra normalmente qualificada e mais jovem na Polónia. Contudo, segundo as Autoridades portuguesas, este projecto contribuirá igualmente para o reforço da indústria europeia em causa, aumentando a oferta de produtos de origem da União Europeia e promovendo marcas da União Europeia, num contexto de concorrência crescente das importações. Para Portugal, conceder auxílios a empresas como a ORFAMA (e indirectamente a Archimode e a Wartatex) é fundamental para garantir a competitividade da indústria têxtil da União Europeia no mercado da União Europeia e nos mercados internacionais.

([6]) Um conceito semelhante ao utilizado no ponto 4.4 das «Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional» no que se refere ao «investimento inicial»; ver nota 5.

([7]) Ver ponto 4.2 das «Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional» que estabelece que o pedido do auxílio deve ser apresentado antes do início da execução dos projectos a fim de garantir a existência do necessário efeito de incentivo; ver nota 5.

([8]) Ver Decisão 1999/365/CE da Comissão proferida no Processo C 77/97 (empresa austríaca LiftGmbH — Doppelmayr), JO L 142 de 5.6.1999, p. 32.

(38) A Comissão salienta, no entanto, que o presente investimento teve lugar num país (Polónia) que se tornou entretanto membro da União Europeia. O auxílio afectaria um sector (têxtil) que é actualmente objecto de pressões significativas desde a liberalização das importações ocorrida em Janeiro de 2005. Outras empresas da União Europeia podem estar interessadas em reorganizar as suas actividades de forma semelhante à ORFAMA e, neste contexto, o auxílio conferiria à ORFAMA uma vantagem comparativamente às empresas que não beneficiam de um auxílio deste tipo.

(39) Portugal salientou igualmente que o auxílio beneficiaria a situação do emprego nas regiões em causa, tanto em Portugal como na Polónia (respectivamente Braga e Lodz), que são regiões assistidas com elevadas taxas de desemprego (ver ponto 20), mas não especificou de que forma o auxílio poderia ter um impacto na situação do emprego destas regiões.

(40) Por último, a Comissão considera que mesmo que o investimento da ORFAMA tivesse um impacto positivo nas regiões em causa (o que não foi demonstrado), tal impacto não pode, em princípio, ser atribuído ao auxílio, uma vez que, tal como explicado anteriormente, o auxílio não tem no presente caso qualquer efeito de incentivo, uma vez que o projecto foi concluído antes de a ORFAMA ter solicitado o auxílio e que este não era necessário para realizar o investimento.

(41) Ao apreciar a compatibilidade de um auxílio, a Comissão pondera cuidadosamente o equilíbrio entre os seus efeitos negativos e positivos e determina se os efeitos benéficos para a Comunidade são superiores aos efeitos negativos em termos de concorrência e comércio no mercado da Comunidade. À luz do que precede, a Comissão não está convencida de que a concessão de um auxílio à ORFAMA a favor do investimento desta empresa na Polónia contribuiria para melhorar a competitividade da indústria europeia ou teria um impacto positivo nas regiões em causa. Seria pelo contrário provável que o auxílio viesse reforçar a posição do beneficiário em detrimento dos seus concorrentes que dele não beneficiam, num mercado caracterizado por uma concorrência e um comércio intensos. Por conseguinte, a Comissão considera que o auxílio não tem efeitos positivos para a Comunidade superiores ao seu impacto negativo na concorrência e no comércio no mercado da Comunidade.

VI. **CONCLUSÃO**

(42) Tendo em conta o que precede, a Comissão conclui que as Autoridades portuguesas não demonstraram que o auxílio é necessário para que a ORFAMA efectue o investimento em causa. O auxílio limitar-se-ia, por conseguinte, a ter um efeito de distorção sobre a concorrência no mercado comum, sem contribuir para qualquer actividade adicional por parte do beneficiário em causa. Nesta base, não se pode considerar que o auxílio facilita o desenvolvimento de uma actividade económica na acepção do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado CE, sem afectar de forma negativa as condições das trocas comerciais numa medida contrária ao interesse comum, sendo assim incompatível com o mercado comum,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O incentivo fiscal notificado no montante de 921 752 euros, proposto por Portugal a favor da ORFAMA, Organização Fabril de Malhas S.A., no que diz respeito ao seu investimento na Polónia, é incompatível com o mercado comum, uma vez que não preenche os critérios enunciados no n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado CE, pelo que não deve ser concedido.

Artigo 2.º

A República Portuguesa é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 7 de Março de 2007.

Pela Comissão

Neelie KROES

Membro da Comissão