



Bruxelas, 23.01.2013

C(2013) 102 final

<p>Na versão publicada da presente decisão foram omitidas algumas informações em conformidade com o disposto nos artigos 24.º e 25.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de Março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE, relativamente à não divulgação das informações abrangidas pelo segredo profissional. As omissões estão indicadas por [...]</p>	<p style="text-align: center;">VERSÃO PÚBLICA</p> <p>O presente documento é um documento interno da Comissão disponível exclusivamente a título informativo.</p>
--	--

Assunto: Auxílio estatal SA.35546 (2013/C) (ex 2012/NN) – Portugal

Medidas anteriores em favor dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo S.A.

Excelência,

A Comissão informa Portugal de que, após análise das informações apresentadas pelas autoridades portuguesas no que se refere às medidas referidas *supra*, decidiu dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

1. PROCEDIMENTO

- (1) Por correio eletrónico de 3 de outubro de 2012, as autoridades portuguesas apresentaram informalmente à Comissão um breve memorando sobre as medidas estatais que procuram maximizar as receitas provenientes da privatização da empresa Estaleiros Navais de Viana do Castelo S.A. (a seguir designada «ENVC»). Com base nas informações fornecidas, a Comissão decidiu dar início a um processo *ex officio* em 5 de outubro de 2012, registado com o número SA.35546 (2012/CP). Portugal foi informado do início do processo por carta de 11 de outubro de 2012.
- (2) A Comissão solicitou informações suplementares por carta de 12 de outubro de 2012, a que Portugal respondeu por correio eletrónico de 9 de novembro de 2012 e carta de 20 de novembro de 2012. Com base nessas informações,

afigurou-se que a ENVC beneficiou no passado de uma série de medidas que poderão constituir um auxílio estatal. Em 16 de outubro de 2012, foi realizada uma conferência telefónica com as autoridades portuguesas. A pedido das autoridades portuguesas, foi efetuada uma reunião entre a Comissão e as autoridades portuguesas em 11 de dezembro de 2012. Por carta de 28 de dezembro de 2012 e por correio eletrónico enviado no dia 18 de janeiro de 2013, Portugal apresentou informações suplementares.

2. ANTECEDENTES

2.1. O beneficiário

- (3) A ENVC é o maior estaleiro de construção naval português. Fundada em 1944, a empresa foi nacionalizada em 1975. Atualmente é detida no total pelo Estado através da Empordef, uma sociedade gestora de participações sociais (*holding*) detida em 100 % pelo Estado, que controla uma série de empresas públicas (a seguir designadas «EP») no setor da defesa. O capital social da ENVC ascende a 29,88 milhões de euros. Não tem filiais e detém participações muito pequenas em duas outras empresas¹.
- (4) A ENVC emprega atualmente cerca de 638 trabalhadores, sendo o único estaleiro em Portugal com capacidade para construir navios de guerra². No momento, a carteira de construção naval da ENVC está limitada à construção de dois asfalteiros encomendados por Petróleos de Venezuela S.A. e aos acabamentos de dois patrulhas oceânicos da marinha portuguesa.
- (5) A empresa opera atualmente em terrenos sob concessão. Esta concessão foi inicialmente atribuída à ENVC em 1946 e posteriormente alterada em 1948, 1949 e 1974. Em 1989, a área de concessão foi alargada até à sua dimensão atual e a duração – inicialmente até 2006 – foi prorrogada até 2031³. Está atualmente a ser analisado um alargamento do âmbito e da duração da concessão [...]*.

2.2. O processo de privatização

- (6) A ENVC está atualmente em fase de privatização e o processo – que não é abrangido pelo Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica Específica assinado entre Portugal e a Comissão, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu – está muito avançado. A

¹ A ENVC detém uma participação de 0,19 % em ENVC – Sociedade Imobiliária S.A. e uma participação de 1 % em Oficina Inovação S.A.

² Com base nas informações fornecidas por Portugal, afigura-se que a capacidade em termos de mão-de-obra dedicada à construção de navios para fins militares atingiu um pico em 2005 com 33 % da atividade total da ENVC (incluindo construção, reparação, etc.). Entre 2006 e 2011, a capacidade média dedicada à construção militar foi de aproximadamente 11 %, caindo para zero em 2012, devido ao cancelamento de uma encomenda do exército português para construir navios de guerra.

³ O acordo relativo à concessão foi igualmente alterado em 2005 e 2007 para permitir à ENVC fazer uma subconcessão de parte dos terrenos para a fabricação de geradores eólicos.

* Informações abrangidas pela obrigação de sigilo profissional.

privatização será realizada no quadro da legislação portuguesa em matéria de privatizações⁴.

- (7) As regras específicas que regem o processo de privatização, ou seja, o Decreto-Lei n.º 186/2012 e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2012, foram publicadas no Diário da República em 13 e 29 de agosto de 2012, respetivamente⁵.
- (8) A Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2012 esclarece que a privatização deve ser realizada através de venda direta – e não por concurso – até 95 % do capital social da ENVC. Estipula ainda que a venda de ações será efetuada em duas fases: i) uma fase preliminar aberta a todos os investidores interessados para a apresentação de propostas não vinculativas, a fim de apreciar a sua elegibilidade, e ii) uma 2.ª fase para a apresentação de propostas vinculativas aberta a um número selecionado de investidores que previamente apresentaram propostas não vinculativas e foram considerados elegíveis.
- (9) A Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2012 estabelece igualmente que os restantes 5 % do capital social da ENVC serão vendidos aos seus trabalhadores através de uma oferta pública de venda, a efetuar em simultâneo ou em momento posterior ao da venda direta de uma percentagem máxima de 95 % do capital social da ENVC. Esta oferta pública de venda será sujeita a um regime simplificado. As ações serão vendidas aos trabalhadores a um preço a desconto que será determinado pelo Governo. A ENVC não se tornará numa sociedade anónima e as suas ações não serão cotadas.
- (10) Com base no artigo 4.º do Decreto-Lei nº 186/2012, os critérios de seleção das propostas não vinculativas e para estabelecer a lista restrita de investidores potenciais convidados a apresentar propostas vinculativas e a participar na 2.ª fase do processo são os seguintes:
 - (i) a percentagem de ações que o investidor está disposto a comprar e o preço oferecido pelas ações;
 - (ii) a apresentação de um projeto estratégico que maximize a manutenção dos recursos humanos da ENVC, bem como a promoção da concorrência do setor da construção e reparação naval e o desenvolvimento da economia nacional;
 - (iii) a contribuição para a sustentabilidade económico-financeira da ENVC;
 - (iv) a ausência ou mitigação de condicionalidades jurídicas, laborais ou económico-financeiras para a venda direta das ações, designadamente o prazo e as condições de pagamento; e
 - (v) a idoneidade, capacidade financeira e técnica e as garantias prestadas em relação aos critérios supramencionados.
- (11) Para além dos critérios definidos no Decreto-Lei n.º 186/2012, o artigo 5.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2012 prevê que o investidor

⁴ Lei Quadro das Privatizações, aprovada pela Lei n.º 11/90, de 5 de abril de 1990, e republicada pela Lei n.º 50/2011 de 13 de setembro de 2011. Tendo em conta o facto de a ENVC ter sido nacionalizada em 1975, a atual operação é, juridicamente falando, uma reprivatização.

⁵ *Diário da República* n.º 156 de 13.8.2012, p. 4364, e *Diário da República* n.º 167 de 29.8.2012, p. 4838, respetivamente.

selecionado deve estar em condições de proteger os interesses patrimoniais do Estado português, nomeadamente no que respeita aos fluxos financeiros decorrentes da venda direta, e de contribuir para a manutenção da identidade empresarial da ENVC e do seu património. Além disso, o artigo 1.º, n.º 4, da Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2012 prevê que a ENVC pode ser objeto de atos e medidas com vista à sua reestruturação económica e financeira durante o processo de privatização.

- (12) Segundo Portugal, foram identificados mais de 70 potenciais investidores pela Empordef e o seu consultor financeiro. Aos investidores selecionados foi dada a oportunidade de proceder às devidas diligências a partir de 7 de setembro de 2012. De acordo com as informações facultadas por Portugal, afigura-se que seis investidores apresentaram propostas não vinculativas, duas das quais foram rejeitadas por não serem conformes ao modelo de privatização⁶. Por conseguinte, apenas foram convidados quatro investidores para a 2.ª fase⁷. Três investidores apresentaram propostas vinculativas dentro do prazo de 5 de novembro de 2012, mas só dois foram considerados elegíveis: Rio Nave Serviços Navais do Brasil e JSC River Sea Industrial Trading da Rússia⁸.
- (13) Com base nas informações publicamente disponíveis na imprensa – não confirmadas por Portugal –, as propostas são inferiores a 10 milhões de euros, ou seja, menos de um terço do capital social de 30 milhões de euros da ENVC, e incluem um compromisso no sentido de manter todos os postos de trabalho, assumindo o Estado todos os passivos da ENVC estimados na ordem dos 260 milhões de euros⁹.
- (14) Portugal explicou que, em 8 de novembro de 2012, a Empordef publicou um relatório sobre as propostas apresentadas, seguido de um outro relatório da comissão de privatização em 13 de novembro de 2012. Após essa data, a seleção do investidor e a aprovação do contrato de aquisição ocorrerá através de uma Resolução do Conselho de Ministros.
- (15) Embora a intenção inicial de Portugal fosse escolher o investidor antes do final de 2012, através das comunicações de 28 de dezembro de 2012 e de 18 de janeiro de 2013, Portugal explicou que os dois proponentes finais tinham sido informados de que o resultado do processo de privatização estava condicionado pela posição da Comissão nessa matéria. A Comissão entende, assim, que não foi tomada nenhuma decisão final no que respeita à seleção da melhor proposta¹⁰

⁶ Um deles (o Consórcio Luso-Alemão AMAL Construções Metálicas S.A. / MPC Münchmeyer Petersen Marine GmbH) estava interessado em obter uma concessão para explorar as instalações da ENVC, mas não em adquirir as ações. O outro proponente (a empresa americana Tradequip Services & Marine Inc.) tinha em vista a aquisição de todos os ativos da ENVC e não de 95 % do capital social. Nenhum deles apresentou uma proposta indicativa.

⁷ Designadamente Rio Nave Serviços Navais Ltda do Brasil, JSC River Sea Industrial Trading da Rússia, Volstad Maritime AS da Noruega e Atlanticeagle Shipbuilding Lda de Portugal.

⁸ Embora Volstad Maritime tenha apresentado uma proposta vinculativa em 5 de novembro de 2012, foi desqualificado por tê-la apresentado após a data-limite das 10 horas da manhã.

⁹ Ver http://www.jornaldenegocios.pt/home.php?template=SHOWNEWS_V2&id=588135 e <http://www.publico.pt/Economia/ministerio-da-defesa-recebeu-tres-propostas-para-compra-de-estaleiros-de-viana-do-castelo-1570108>.

¹⁰ Esta interpretação é corroborada pela informação divulgada na imprensa em 27 de dezembro de 2012, ver <http://www.publico.pt/economia/noticia/governo-adia-a-venda-dos-estaleiros-de-viana>

3. DESCRIÇÃO DAS MEDIDAS

- (16) Com base nas informações fornecidas por Portugal no contexto da privatização, afigura-se que a ENVC pode ter beneficiado de diversas medidas de auxílio no passado. Algumas dessas medidas parecem ter sido prestadas pela Empordef ou pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças, a fim de cobrir os custos de operação e/ou os prejuízos da ENVC entre 2006 e 2012, num total superior a 181 milhões de euros. As medidas são resumidas no quadro 1.

Quadro 1: Medidas anteriores concedidas para cobrir os custos de operação e/ou os prejuízos da ENVC

Ano	Medida	Prestador	Montante (em EUR)
2012	Empréstimos remunerados para cobrir custos de operação	Empordef	101 088 928,79
2006	Aumento de capital da ENVC	Empordef	24 875 000
--	Empréstimos concedidos em 2006, 2008, 2010 e 2011, para fazer face a custos de operação	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	56 000 000

- (17) Com base nas informações facultadas por Portugal, afigura-se que, em 2012, vários bancos deixaram de conceder empréstimos à ENVC e apenas estavam dispostos a fazê-lo em relação à Empordef. Consequentemente, e a fim de garantir a continuação da atividade da ENVC, a Empordef – como único acionista – forneceu apoio financeiro à ENVC sob a forma de múltiplos empréstimos remunerados que ascendem a um total de 101 088 928,79 euros. Portugal explica que estes empréstimos foram concedidos para cobrir os custos de operação e para assegurar o refinanciamento de empréstimos bancários existentes. As taxas de juro aplicáveis dependem dos contratos e variam entre 2 % para um empréstimo de [...] milhões de euros e 8,451 % para um empréstimo de [...] milhões de euros. Portugal alega que as taxas de juro refletem as taxas de juro bancárias aplicáveis aos empréstimos subjacentes à Empordef.
- (18) Em 2006, a Empordef realizou um aumento do capital da ENVC de 24,875 milhões de euros. Portugal observa que este aumento de capital foi, alegadamente, necessário para cumprir o disposto no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais português, sendo as alternativas uma redução do capital da ENVC ou a liquidação da empresa¹¹.
- (19) Por último, em 2006, 2008, 2010 e 2011, a ENVC obteve um montante total de 56 milhões de euros concedidos pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças sob a forma de vários acordos de concessão de empréstimo. Portugal afirma que as taxas de juro aplicáveis foram a EURIBOR mais um *spread* variável

[1578775](#). Segundo a imprensa, as autoridades portuguesas tencionam tomar uma decisão final «nas próximas semanas».

¹¹ Nas suas observações de 28 de dezembro de 2012, Portugal refere-se a um aumento de capital realizado em 2009. Este ponto deverá ser clarificado durante o procedimento formal de investigação.

em função do contrato. Tais empréstimos foram aparentemente concedidos para cobrir anteriores passivos financeiros pendentes e necessidades de tesouraria para fazer face a custos de operação.

- (20) Portugal também forneceu informações sobre uma série de outras medidas alegadamente concedidas à ENVC no passado, por razões incertas. As medidas são resumidas no quadro 2.

Quadro 2: Outras medidas anteriores concedidas à ENVC

Ano	Medida	Prestador	Montante (em EUR)
2012	Cartas de crédito irrevogáveis para a construção de [...]	Caixa Geral de Depósitos («CGD») ¹² + Empordef	128 900 000*
2011	Carta de conforto para um empréstimo concedido pelo Banco Comercial Português (BCP)	Empordef	400 000
"	Carta de conforto para um empréstimo concedido pelo BCP	Empordef	990 000
2010	Carta de conforto para um empréstimo concedido pelo BCP	Empordef	5 000 000
"	Carta de conforto para letras de crédito pela CGD	Empordef	12 890 000
"	Carta de conforto para um empréstimo concedido pelo BCP	Empordef	12 500 000
2009	Carta de conforto para um empréstimo renovável pelo Banco Espírito Santo (BES)	Empordef	4 500 000
"	Carta de conforto para um empréstimo renovável pela CGD	Empordef	15 000 000
2008	Carta ao BCP (finalidade indeterminada)	Empordef	Indeterminado*
2007	Carta de conforto para um empréstimo renovável pela CGD	Empordef	5 000 000
--	Auxílios à construção naval, 2000-2007	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	27 129 933.21*
--	Auxílio à formação profissional, 2000-2007	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	257 791*
--	Construção do navio Atlântida		40 000 000*

* A confirmar e/ou clarificar

¹² A CGD é detida em 100 % pelo Estado português.

- (21) Em 2012, a ENVC celebrou um contrato com a Petróleos de Venezuela S.A., uma empresa detida pelo Estado venezuelano, para a construção de dois asfalteiros. O valor do contrato para cada navio era de 64,45 milhões de euros, totalizando 128,9 milhões de euros. Os adiantamentos pagos à ENVC para ambos os asfalteiros foram sujeitos a Cartas de crédito irrevogáveis da CGD, que emitiu essas cartas de crédito com base nas cartas de conforto emitidas pela Empordef.
- (22) Portugal explica ainda que a Empordef emitiu numerosas outras cartas de conforto e garantias em apoio de acordos de financiamento entre a ENVC e bancos comerciais (ver quadro 2). Não foram fornecidos quaisquer pormenores adicionais.
- (23) De acordo com as informações disponíveis, afigura-se que, entre 2000 e 2007, a ENVC pode ter recebido subvenções estatais para atividades de construção naval no montante de 27 129 933,21 euros. Este montante corresponde a múltiplas subvenções não reembolsáveis para a construção de navios e petroleiros que, segundo Portugal, foram prestados de acordo com o Decreto-Lei 296/89 que implementa a Directiva n.º 87/167/CEE, do Conselho das Comunidades Europeias, de 26 de janeiro de 1987, relativa a auxílios à construção naval¹³. A ENVC pode também ter recebido auxílio financeiro para formação profissional no montante de EUR 257.791, alegadamente concedida no âmbito do Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS), patrocinado pelo Fundo Social Europeu.
- (24) Em relação ao navio Atlântida, Portugal explica que a sua construção foi adjudicada à ENVC por negociação direta com a Atlanticonline, a empresa pública responsável pelo transporte oceânico nos Açores. O valor inicial do contrato para o navio Atlântida era de 40 milhões de euros, tendo aumentado, subsequentemente, para [45 – 50] milhões de euros.
- (25) Em data desconhecida, a Atlanticonline rescindiu o seu contrato com a ENVC, alegando que o Atlântida não conseguia atingir a velocidade estipulada. Em conformidade com acordo de rescisão, a ENVC teve de reembolsar à Atlanticonline 40 milhões de euros. Afigura-se que a ENVC reembolsou 33 milhões de euros, continuando pendentes os restantes 7 milhões de euros acrescidos de juros. Além disso, em junho de 2012, Portugal forneceu explicações pouco claras sobre o valor de mercado do navio Atlântida, que alegadamente ascendeu a [25 – 35] milhões de euros.

4. OBSERVAÇÕES DE PORTUGAL

- (26) No que respeita à situação económica da ENVC, Portugal admite que a ENVC deve ser considerada uma empresa em dificuldade na aceção das Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação de empresas em dificuldade¹⁴ (a seguir designadas «Orientações E&R»), uma vez que está atualmente a operar muito abaixo da sua capacidade máxima e revela um nível crescente dos prejuízos, uma diminuição do volume de negócios,

¹³ JO L 69 de 12.3.1987, p. 55. Esta Directiva deixou de produzir efeitos a 31 de dezembro de 1990 (vd. artigo 13.º).

¹⁴ JO C 244 de 1.10.2004, p. 2.

uma redução da margem bruta de autofinanciamento, um endividamento crescente e um enfraquecimento do valor do ativo líquido.

- (27) Portugal considera que as medidas anteriores concedidas à ENVC não constituem auxílios estatais. No entanto, Portugal apresentou muito poucos pormenores sobre as medidas e explicações muito sucintas sobre por que razão as mesmas não implicam um auxílio estatal à ENVC. No essencial, Portugal argumenta que o financiamento foi concedido em condições de mercado e com um retorno que seria satisfatório para um acionista privado que opera em condições de mercado prevaletentes.
- (28) Portugal alega igualmente que a Empordef, enquanto único acionista da ENVC, e, em última instância, o Estado, enquanto único acionista da Empordef, são, de qualquer modo, responsáveis, em última instância, pelas decisões de gestão da ENVC e, dessa forma, também pelas obrigações da ENVC. Estas incluem o pagamento de dívidas pendentes (incluindo as decorrentes de contratos de construção), as aquisições de *inputs* para a produção e contratos de empréstimo com bancos.
- (29) No que respeita à construção do navio Atlântida (ver considerandos 24 e 25), Portugal mantém que não há quaisquer razões para considerar que o preço a pagar à ENVC era superior às condições de mercado. Portugal alega ainda que os custos de construção desse navio para a ENVC superaram o valor do contrato e que a ENVC irá muito provavelmente ser forçada a vendê-lo por menos que o custo de construção.
- (30) Portugal sustém, em especial, que a decisão da Empordef de prestar apoio financeiro à ENVC sob a forma de empréstimos remunerados em 2012 (ver considerando 17) parece ser uma decisão que teria sido tomada por um investidor privado em condições de mercado similares ao considerar as opções de liquidação, reestruturação ou venda. Portugal acrescenta que os empréstimos foram concedidos à ENVC para cobrir os custos de operação e para assegurar o refinanciamento de empréstimos bancários existentes, tendo já em vista o cenário de privatização. Portugal considera, por conseguinte, que o financiamento foi concedido em condições de mercado e com um retorno que seria satisfatório para um acionista privado que opera em condições de mercado prevaletentes e que não constitui um auxílio estatal. De qualquer modo, Portugal acrescenta que se a Empordef tivesse de assumir essa dívida, de forma a assegurar que a ENVC é privatizada isenta de dívidas, então esse apoio devia ser considerado como um auxílio à privatização.
- (31) Em relação ao aumento de capital de 2006 (ver considerando 18), Portugal argumenta que a Empordef decidiu aumentar o capital da ENVC para garantir o respeito dos compromissos financeiros e comerciais em curso. Portugal considera que, na altura, tendo em conta as perspetivas de continuação das atividades da ENVC e as circunstâncias pertinentes, parecia uma opção razoável que qualquer investidor privado teria provavelmente tomado.
- (32) No que respeita ao financiamento concedido pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças à ENVC (ver considerando 19), Portugal considera que tal não implica qualquer vantagem direta ou auxílio à ENVC, uma vez que foi concedido em condições de mercado e com um retorno que seria satisfatório

para um único acionista indireto que opera em condições de mercado prevalentes, tendo em conta o volume da carteira de construção da ENVC.

5. APRECIACÃO

- (33) Como ponto preliminar, a presente decisão analisa se a ENVC tem de ser considerada como uma empresa em dificuldade (ver secção 5.1). Subsequentemente, a Comissão examinará se as medidas acima descritas na secção 3 constituem um auxílio estatal à ENVC, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE (ver secção 5.2). Atendendo ao facto de as medidas terem sido tomadas sem nunca terem sido notificadas à Comissão, a Comissão nota que essas medidas têm de ser consideradas como auxílio ilegal (secção 5.3), pelo que irá proceder a uma apreciação preliminar da compatibilidade das medidas com o mercado interno (secção 5.4).

5.1. Dificuldades da ENVC

- (34) Portugal parece admitir que a ENVC deve ser considerada uma empresa em dificuldade na aceção das Orientações E&R. No entanto, tendo em conta o argumento das autoridades portuguesas segundo o qual as medidas anteriores estão em conformidade com o princípio do operador numa economia de mercado, a Comissão considera necessário examinar se a ENVC poderia ser considerada como uma empresa em dificuldade na altura em que as medidas foram tomadas.
- (35) Nos termos do ponto 9 das Orientações E&R, a Comissão considera que uma empresa se encontra em dificuldade quando é incapaz, com os seus próprios recursos financeiros ou com os recursos que os seus proprietários/acionistas e credores estão dispostos a conceder-lhe, de suportar prejuízos que a condenam, na ausência de uma intervenção externa dos poderes públicos, ao desaparecimento económico quase certo a curto ou médio prazo.
- (36) Subsequentemente, o ponto 10 das Orientações E&R esclarece que uma sociedade de responsabilidade limitada é considerada em dificuldade se mais de metade do seu capital subscrito tiver desaparecido e mais de um quarto desse capital tiver sido perdido durante os últimos 12 meses, ou se preencher nos termos do direito nacional as condições para ser objeto de um processo de falência ou de insolvência.
- (37) O ponto 11 das Orientações E&R acrescenta que, ainda que nenhuma das condições referidas no ponto 10 esteja preenchida, uma empresa pode ser considerada em dificuldade, designadamente se as características habituais de uma empresa em dificuldade se manifestarem, como, por exemplo, o nível crescente dos prejuízos, a diminuição do volume de negócios, o aumento das existências, a capacidade excedentária, a redução da margem bruta de autofinanciamento, o endividamento crescente, a progressão dos encargos financeiros e o enfraquecimento ou desaparecimento do valor do ativo líquido.
- (38) A Comissão assinala que a ENVC é uma sociedade de responsabilidade limitada que tem registado continuamente prejuízos significativos desde, pelo menos, 2000 (ver quadro 3):

Quadro 3: Resultados líquidos da ENVC desde 2000 até 30 de junho de 2012¹⁵

	Resultados líquidos (em milhões de EUR)
2000	- 2,72
2001	- 4,98
2002	- 11,12
2003	- 26,87
2004	- 27,02
2005	- 14,38
2006	- 5,26
2007	- 8,04
2008	- 12,07
2009	- 22,26
2010	- 41,90
2011	- 22,70
30 de junho de 2012	- [5 – 10]

- (39) Para além dos prejuízos significativos da ENVC, que constituem uma primeira indicação das dificuldades da empresa, afigura-se também que estão presentes alguns dos outros sinais habituais de uma empresa em dificuldade. Por exemplo, o volume de negócios da ENVC tem vindo a diminuir constantemente desde, pelo menos, 2008, passando de 129,62 milhões de euros nesse ano para 55,58 milhões de euros em 2009, 20,22 milhões de euros em 2010, 15,11 milhões de euros em 2011 e [3 – 5] milhões de euros para o ano até 30 de junho de 2012.

¹⁵ Fonte: contas anuais da Empordef para 2006, 2007 e 2008 (disponíveis em <http://www.empordef.pt/main.html>), contas anuais da ENVC para 2001, 2002, 2003, 2009, 2010, 2011, e resultados semestrais para 2012.

- (40) Com base nas informações fornecidas pelas autoridades portuguesas, afigura-se também que a ENVC tem tido um capital próprio negativo desde, pelo menos, 2009: -25,62 milhões de euros em 2009, -74,49 milhões de euros em 2010 e -124,22 milhões de euros em 2011¹⁶. Em 30 de junho de 2012, a ENVC tem um capital próprio negativo acima de [135 – 145] milhões de euros. Segundo Portugal, uma vez que este capital próprio negativo representa mais de metade do capital social da ENVC, requer-se o respeito do disposto no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais português¹⁷. Tal parece sugerir que a ENVC preenche os critérios estabelecidos na legislação nacional para ser objeto de um processo de falência ou de insolvência.
- (41) Face ao exposto e com base nas informações disponíveis, a Comissão é, na presente fase, de opinião que a ENVC poderia ser considerada como uma empresa em dificuldade na aceção das Orientações E&R na altura em que as medidas foram concedidas no passado.

5.2. Existência de um auxílio estatal

- (42) Nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem 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.
- (43) A fim de concluir se se trata de um auxílio estatal, há que avaliar, por conseguinte, se os critérios cumulativos listados no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE (ou seja, transferência de recursos estatais, vantagem seletiva, potencial distorção da concorrência e afetação das trocas comerciais intra-UE) são cumpridos para as medidas identificadas.

5.2.1. Recursos estatais

- (44) A Comissão recebeu informações limitadas sobre as medidas anteriores (ver secção 3), nomeadamente no que respeita aos pormenores sobre as taxas de juro dos empréstimos, às condições da injeção de capital, à natureza exata das cartas de conforto, etc.

¹⁶ De acordo com as contas da ENVC para 2001, 2002 e 2003, afigura-se que o total do capital próprio da ENVC foi também negativo em 2000 (-5,99 milhões de euros), 2001 (-10,97 milhões de euros), 2002 (-22,09 milhões de euros) e 2003 (-48,97 milhões de euros).

¹⁷ «Resultando das contas de exercício ou de contas intercalares, tal como elaboradas pelo órgão de administração, que metade do capital social se encontra perdido, ou havendo em qualquer momento fundadas razões para admitir que essa perda se verifica, devem os gerentes convocar de imediato a assembleia geral ou os administradores requerer prontamente a convocação da mesma, a fim de nela se informar os sócios da situação e de estes tomarem as medidas julgadas convenientes. [...] Do aviso convocatório da assembleia geral constarão, pelo menos, os seguintes assuntos para deliberação pelos sócios: a) A dissolução da sociedade; b) A redução do capital social para montante não inferior ao capital próprio da sociedade, com respeito, se for o caso, do disposto no n.º 1 do artigo 96.º; c) A realização pelos sócios de entradas para reforço da cobertura do capital».

- (45) Com base nas informações disponíveis, a Comissão considera, a título preliminar, que as medidas anteriores envolvem recursos estatais, uma vez que foram prestadas diretamente pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças ou pela Empordef, uma *holding* detida em 100 % pelo Estado.
- (46) Em relação à Empordef, a Comissão é, na presente fase, de opinião que as suas decisões são imputáveis ao Estado português na aceção do acórdão *Stardust Marine*¹⁸. Como prova direta da imputabilidade, a Comissão nota que o Estado é o único acionista da Empordef e observa que o presidente da Empordef e os seus vogais executivos são nomeados diretamente pelo Ministério da Defesa Nacional¹⁹.
- (47) Para além do acima exposto, as regras que regem a privatização da ENVC (ver considerando 7) indicam claramente que a decisão final deve ser tomada pelo Governo português e não pela Empordef. Em termos de prova indireta, a Comissão observa que, em 4 de janeiro de 2012, o Ministério da Defesa Nacional emitiu um comunicado de imprensa em que se afirma o seguinte: «no passado dia 2 de julho de 2011 o Ministério da Defesa Nacional decidiu suspender o desmantelamento dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo [ENVC]. Em agosto, o Ministério da Defesa Nacional mandou a nova administração da Empordef para que fosse encontrada uma solução que evitasse esse desmantelamento e encerramento da ENVC»²⁰. Além disso, em múltiplas ocasiões o ministro da Defesa Nacional anunciou publicamente as medidas a tomar no que se refere ao processo de privatização da ENVC²¹.
- (48) À luz do acima exposto, a Comissão considera, nesta fase, que as ações da Empordef são imputáveis ao Estado e que as medidas anteriores implicaram a utilização de recursos estatais.

5.2.2. Vantagem seletiva

- (49) Quanto à questão de saber se as medidas anteriores proporcionaram à ENVC uma vantagem seletiva, a Comissão é, na presente fase, de opinião que tal não é o caso. Apesar da limitada informação disponível, a Comissão considera pouco provável que um operador privado racional tivesse prestado à ENVC medidas como as mencionadas na secção 3. Com efeito, atendendo às dificuldades da ENVC no momento relevante (ver secção 5.1), parece pouco provável que um operador racional do mercado privado, que opera em condições de mercado, tivesse concedido um tal financiamento a uma empresa

¹⁸ Processo C-482/99, França/Comissão (dito «Stardust Marine»), Colet. 2002, p. I-4397.

¹⁹ Ver lista das nomeações na página Web do Ministério da Defesa Nacional (<http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/nomeacoes/ministerio-da-defesa-nacional.aspx>). Ver ainda página Web da Empordef (<http://www.empordef.pt/main.html>), bem como vários comunicados de imprensa, por exemplo, http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1768612 ou http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1950754.

²⁰ Ver <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20120104-mdn-envc.aspx>.

²¹ Ver, por exemplo, <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20120319-mdn-modelo-reprivatizacao.aspx>, <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20120502-mdn-envc.aspx> e <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20120713-seamdn-envc.aspx>.

como a ENVC, que tem vindo a acumular fortemente prejuízos desde, pelo menos, 2000 (ver quadro 3).

- (50) Nessa base, a Comissão conclui, na presente fase, que as medidas anteriores proporcionaram uma vantagem à ENVC. A vantagem seria de natureza seletiva, uma vez que o seu único beneficiário foi a ENVC.

5.2.3. *Distorção da concorrência e afetação das trocas comerciais intra-UE*

- (51) As medidas são suscetíveis de afetar as trocas comerciais entre Estados-Membros, uma vez que a ENVC está em concorrência com estaleiros de outros Estados-Membros da União Europeia como também do resto do mundo. As medidas em questão permitiram à ENVC continuar a operar, não tendo que enfrentar, como as suas concorrentes, as consequências que normalmente se seguiriam aos seus maus resultados financeiros.
- (52) Nestas condições, as medidas anteriores parecem constituir auxílios estatais, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

5.3. **Auxílio ilegal**

- (53) A Comissão nota que, se as medidas anteriores identificadas tiverem constituído auxílios estatais, teriam sido concedidas em violação das obrigações de notificação e de suspensão previstas no artigo 108.º, n.º 3, do TFUE. A Comissão considera, assim, nesta fase, que se afigura que as medidas anteriores concedidas à ENVC constituem um auxílio estatal ilegal.

5.4. **Compatibilidade das medidas anteriores com o mercado interno**

- (54) Uma vez que as medidas acima identificadas constituem um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, a sua compatibilidade deve ser apreciada à luz das derrogações estabelecidas nos n.ºs 2 e 3 dessa disposição.
- (55) De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, compete ao Estado-Membro apresentar as possíveis razões da compatibilidade com o mercado interno e demonstrar que estão reunidas as condições para uma tal compatibilidade²². As autoridades portuguesas consideram que as medidas não constituem um auxílio estatal e não forneceram quaisquer possíveis razões para a compatibilidade. Se algumas das medidas anteriores tiverem constituído auxílios estatais, Portugal considera que deviam ser consideradas como um «auxílio à privatização».
- (56) No entanto, a Comissão apreciou se qualquer das possíveis razões para a compatibilidade estabelecidas no TFUE seriam *prima facie* aplicáveis às medidas em apreço.
- (57) A Comissão considera, em primeiro lugar, que as derrogações previstas no artigo 107.º, n.º 2, do TFUE não se aplicam manifestamente e não foram invocadas pelas autoridades portuguesas. A mesma conclusão se aplicaria à exceções previstas no artigo 107.º, n.º 3, alíneas d) e e), do TFUE.
- (58) Tendo em conta o facto de a ENVC parecer ser uma empresa em dificuldade na aceção das Orientações E&R no momento em que as medidas anteriores foram concedidas e continuar atualmente em dificuldade (ver secção 5.), não

²² Processo C-364/90, *Itália/Comissão*, Colet. 1993, p. I-2097, n.º 20.

se afigura que, na presente fase, a exceção relativa ao desenvolvimento de certas regiões ou de certos setores prevista no artigo 107.º, n.º 3, alínea a), do TFUE possa ser aplicável, não obstante o facto de o beneficiário estar situado numa região assistida ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea a), do TFUE e poder ser elegível para auxílios regionais.

- (59) A Comissão apreciou igualmente se qualquer das medidas poderia ser compatível com base no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do TFUE no âmbito das regras de crise consagradas no Quadro temporário²³. Todavia, as medidas em apreço não parecem reunir as condições para a aplicabilidade do Quadro temporário.
- (60) O artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE prevê que podem ser autorizados auxílios estatais quando se destinam a facilitar o desenvolvimento de certos setores económicos e quando não alteram as condições das trocas comerciais de maneira que contrarie o interesse comum.
- (61) Não se afigura que as medidas em apreço tenham sido concedidas em conformidade com as regras de auxílio estatal específicas aplicáveis à indústria de construção naval, ou seja, o atual Enquadramento dos auxílios estatais à construção naval²⁴ ou os seus predecessores em vigor no momento em que as medidas anteriores foram concedidas²⁵. Parece que as condições a preencher para que essas regras sejam aplicáveis não foram respeitadas.
- (62) De qualquer modo e dada a natureza das medidas anteriores e das dificuldades da ENVC, os únicos critérios pertinentes afiguram-se ser os relativos aos auxílios de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade, ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE. Se a Comissão chegar à conclusão de que as medidas anteriores constituem um auxílio estatal, tal auxílio deve então normalmente ser apreciado à luz dos critérios das Orientações E&R.
- (63) A Comissão nota que as condições para um auxílio de emergência estabelecidas na secção 3.1 das Orientações E&R não parecem estar reunidas: algumas das medidas em apreço não consistem em auxílios à tesouraria sob a forma de garantias de empréstimos ou de empréstimos, as medidas não parecem ter sido prestadas com base em razões sociais prementes e não foram acompanhadas por um compromisso de Portugal no sentido de comunicar à Comissão um plano de reestruturação ou um plano de liquidação, etc.
- (64) No que se refere aos auxílios à reestruturação, tal como definidos na secção 3.2 das Orientações E&R, a Comissão assinala que Portugal não notificou à Comissão qualquer das medidas acima identificadas como auxílios à

²³ Quadro temporário relativo às medidas de auxílio estatal destinadas a apoiar o acesso ao financiamento durante a atual crise financeira e económica, JO C 16 de 22.1.2009, p. 1, com a redação que lhe foi dada pela Comunicação da Comissão que altera o Quadro comunitário temporário relativo às medidas de auxílio estatal destinadas a apoiar o acesso ao financiamento durante a atual crise financeira e económica, JO C 303 de 15.12.2009, p. 6. O Quadro temporário caducou em dezembro de 2011.

²⁴ JO C 364 de 14.12.2011, p. 9.

²⁵ Nomeadamente o Enquadramento dos auxílios estatais à construção naval de 2004 (JO C de 30.12.2003, p. 11) e o Regulamento (CE) n.º 1540/98 do Conselho, de 29 de junho de 1998, que estabelece novas regras de auxílio à construção naval (JO L 202 de 18.7.1998, p. 1).

reestruturação e, por conseguinte, não conseguiu demonstrar que estão presentes quaisquer dos elementos necessários para que sejam consideradas como tais (plano de reestruturação, contribuição própria, medidas compensatórias, etc.).

- (65) Segundo o considerando 34 das Orientações E&R, a concessão do auxílio deve estar subordinada à aplicação de um plano de reestruturação que, em relação a todos os auxílios individuais, deve ser aprovado pela Comissão. Se as medidas identificadas vierem a constituir auxílios estatais, terão sido concedidas antes da notificação à Comissão e sem um plano de reestruturação credível que cumpra as condições estabelecidas nas Orientações E&R. Esta circunstância, por si só, seria suficiente para excluir compatibilidade das medidas com o mercado interno.
- (66) Além disso, a Comissão assinala que Portugal não apresentou quaisquer elementos que pudessem assegurar o cumprimento dos requisitos necessários para considerar um auxílio à reestruturação como compatível: restauração da viabilidade a longo prazo da ENVC, níveis aceitáveis de contribuição própria, medidas compensatórias adequadas, etc.
- (67) Por conseguinte, a Comissão não dispõe de elementos de prova para concluir se qualquer destas medidas pode ser considerada compatível com base nas Orientações E&R enquanto auxílio de emergência ou à reestruturação.

5.5. Conclusão sobre a compatibilidade

- (68) Na presente fase, a Comissão tem dúvidas quanto à compatibilidade com o mercado interno das medidas anteriores em favor da ENVC.

6. MEDIDAS PLANEADAS NO CONTEXTO DA PRIVATIZAÇÃO DA ENVC

- (69) A Comissão nota que até Portugal argumenta que algumas das medidas identificadas *supra* devem ser consideradas como «auxílio à privatização», no contexto da qual também está planeado um conjunto de novas medidas em favor da ENVC. Essas novas medidas são resumidas no quadro 4.

Quadro 4: Medidas de auxílio planeadas em favor da ENVC (montantes indicativos)

Ano	Medida	Prestador	Montante (em EUR)
2012	Financiamento do défice do fundo de pensões da ENVC		[10 000 000 – 15 000 000]
"	Transferência da dívida passada para a Empordef	Empordef	[50 000 000 – 60 000 000]
"	Anulação da dívida da ENVC transferida para a Empordef (ver considerando 17)	Empordef	101 088 928,79
"	Transferência da dívida operacional para a Empordef	Empordef	[85 000 000 – 95 000 000]
"	Empréstimos remunerados para pagar a segurança social e impostos	Empordef	Indeterminado*

"	Financiamento de indemnizações devido a atrasos na execução de contratos de construção		Indeterminado*
---	--	--	----------------

* A confirmar e/ou clarificar

- (70) Portugal reconhece que a natureza e o montante exatos destas medidas ainda não são claros, uma vez que tal dependerá do teor concreto das propostas vinculativas e das condições de preço dessas propostas. Portugal não forneceu pormenores sobre as duas propostas vinculativas recebidas (ver considerando 12).
- (71) Embora as medidas planeadas de acompanhamento da privatização da ENVC não sejam objeto da presente decisão, a Comissão, atendendo à situação económica da ENVC e à natureza das medidas planeadas, considera provável que, se implementadas na forma atualmente prevista, essas medidas contenham um auxílio estatal.
- (72) A Comissão nota, em especial, que, um concurso incondicional em que a empresa é vendida ao proponente com a proposta mais elevada é a melhor forma possível de minimizar a existência de risco de auxílio estatal²⁶ Mais ainda, segundo a prática estabelecida pela Comissão e confirmada pela jurisprudência²⁷, o estabelecimento de condições de venda de uma empresa que um operador de mercado não imporaria justifica uma presunção de que podem estar implicados auxílios estatais. Um vendedor numa economia de mercado venderia, normalmente, a sua empresa ao preço mais elevado, sem impor condições que depreciariam esse preço. Com base nas informações facultadas por Portugal até à data, o processo de privatização não comportaria um concurso incondicional e a venda inclui uma série de condições suscetíveis de afetar significativamente o preço que poderia ser obtido (ver considerando 10).
- (73) A este respeito, a Comissão recorda a Portugal que o artigo 108.º, n.º 3, do TFUE tem efeito suspensivo. Portugal não deve implementar as medidas planeadas sem ter obtido uma autorização prévia da Comissão.

7. DECISÃO

À luz das considerações *supra*, a Comissão, no âmbito do procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, convida a República Portuguesa a apresentar as suas observações e a prestar todas as informações que possam ajudar a avaliar as medidas anteriores em favor da ENVC, no prazo de um mês a contar da data de receção da presente carta. A Comissão solicita às autoridades que encaminhem imediatamente uma cópia desta carta para o potencial beneficiário do auxílio.

²⁶ Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão – Documento de orientação sobre o financiamento, a reestruturação e privatização de empresas públicas em conformidade com as regras dos auxílios estatais, disponível em http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/swd_guidance_paper_pt.pdf.

²⁷ Ver Decisão da Comissão no processo C 29/1990 (ex NN 88/1989), *Intelhorce SA/Espanha*, JO L 176 de 30.6.1992, p. 57. O Tribunal de Justiça subscreveu este princípio nos Processos apensos C-278/92, C-279/92 e C-280/280, *Espanha/Comissão*, Colet. 1994, p. I-4103, n.º 28.

Relativamente às medidas planeadas de acompanhamento da privatização da ENVC, a Comissão recorda a Portugal o efeito suspensivo do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

A Comissão chamaria também a atenção para o artigo 14.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, segundo o qual qualquer auxílio concedido ilegalmente pode ser objeto de recuperação junto do beneficiário.

A Comissão comunica a Portugal que informará as partes interessadas através da publicação da presente carta e de um resumo significativo da mesma no *Jornal Oficial da União Europeia*. Informará igualmente as partes interessadas dos países da EFTA signatários do Acordo EEE, mediante a publicação de uma comunicação no suplemento EEE do *Jornal Oficial da União Europeia*, bem como o Órgão de Fiscalização da EFTA, através do envio de uma cópia da presente carta. Todas as partes interessadas serão convidadas a apresentar as suas observações no prazo de um mês a contar da data dessa publicação.

Caso a presente carta contenha elementos confidenciais que não devam ser publicados, a Comissão deve ser informada desse facto no prazo de quinze dias úteis a contar da data de receção da presente carta. Se a Comissão não receber um pedido fundamentado nesse sentido no prazo indicado, presumirá que existe acordo quanto à publicação do texto integral da presente carta. O referido pedido, no qual serão precisados os elementos em questão, deve ser enviado por carta registada ou por fax para:

Comissão Europeia
Direção-Geral da Concorrência
Registo dos Auxílios Estatais
1049 Bruxelas
Bélgica

Fax: +32-2-296-1242

Queira Vossa Excelência aceitar os protestos da minha elevada consideração.

Pela Comissão

Joaquín ALMUNIA
Vice-Presidente