

II

(Actos cuja publicação não é uma condição da sua aplicabilidade)

COMISSÃO

DECISÃO DA COMISSÃO

de 6 de Julho de 1994

relativa ao aumento de capital, garantias de crédito e isenção fiscal existente em favor da TAP

(Apenas faz fé o texto em língua portuguesa)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(94/698/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia e, nomeadamente, o nº 2, primeiro parágrafo, do artigo 93º,

Tendo notificado os interessados, em conformidade com o referido artigo, para lhe apresentarem as suas observações, e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte :

I

Por carta datada de 26 de Janeiro de 1994, registada no secretariado-geral da Comissão em 31 de Janeiro de 1994, Portugal notificou a Comissão, em conformidade com o nº 3 do artigo 93º do Tratado, da sua intenção de aumentar o capital da transportadora aérea nacional Transportes Aéreos Portugueses, SA (a seguir designada « TAP »). O auxílio foi registado pela Comissão como auxílio notificado nº N 122/94, em 24 de Fevereiro de 1994. Portugal anexou à notificação uma cópia de um programa de reestruturação, denominado « Plano estratégico e de saneamento económico-financeiro » (a seguir designado « o plano »). As autoridades portuguesas e a TAP haviam já anunciado a intenção de Portugal de conceder um auxílio à TAP no decurso de uma reunião realizada em 25 de Janeiro de 1994, em Bruxelas, com os funcionários competentes da Direcção-Geral dos Transportes da Comissão. Durante essa reunião, as autoridades portuguesas convidaram a Comissão a solicitar directamente à TAP as informações necessárias para examinar o

pedido de auxílio. A TAP forneceu ulteriormente informações adicionais, bem como as versões portuguesa e inglesa de um relatório do Banco Português de Investimento (BPI) e do Barclays de Zoete Wedd Ltd (BZW) (a seguir designados « os consultores ») relativo à reestruturação e opções estratégicas da TAP.

Por carta de 19 de Maio de 1993 ⁽¹⁾, a Comissão propôs a Portugal, nos termos do nº 1 do artigo 93º do Tratado, a adopção de medidas adequadas para abolir a isenção fiscal de que a TAP beneficia. A Comissão declarou na sua proposta que, caso Portugal não adoptasse as medidas adequadas, poderia dar início ao processo previsto no nº 2 do artigo 93º em relação à isenção fiscal. Portugal informou a Comissão de que tencionava abordar esta questão no contexto do futuro programa de reestruturação. Com efeito, as autoridades portuguesas sugerem, no plano acima referido, que a isenção fiscal seja abolida no termo do processo de reestruturação, ou seja, no final de 1997.

A Comissão decidiu dar início ao processo previsto no nº 2 do artigo 93º relativamente às medidas de auxílio acima mencionadas e informou Portugal da sua decisão por carta de 21 de Março de 1994. Essa carta foi publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* e os terceiros interessados foram convidados a apresentarem as suas observações no prazo de trinta dias a contar da data de publicação ⁽²⁾. Portugal respondeu à carta da Comissão através de carta de 21 de Abril de 1994, registada pela Comissão em 22 de Abril de 1994. No âmbito do processo, o Reino Unido, a Suécia, a Finlândia, a Dina-

⁽¹⁾ JO nº C 163 de 15. 6. 1993, p. 5.

⁽²⁾ JO nº C 93 de 30. 3. 1994, p. 12.

marca, a Noruega, várias transportadoras aéreas europeias, nomeadamente transportadoras estabelecidas no Reino Unido, e os sindicatos da TAP, apresentaram as suas observações. Todas as observações foram devidamente transmitidas a Portugal. Em 1 de Junho de 1994, as autoridades portuguesas tiveram uma reunião em Bruxelas com os funcionários competentes da Direcção-Geral dos Transportes da Comissão; nessa reunião, as autoridades portuguesas entregaram uma carta em que respondiam às observações apresentadas pelos terceiros interessados. Foram ainda comunicadas informações adicionais por carta de 20 de Junho de 1994, registada pela Comissão em 21 de Junho de 1994,

II

O plano foi aprovado por Portugal na sua qualidade de único accionista da transportadora aérea, durante a assembleia geral de 17 de Janeiro de 1994. O plano tem por objectivo restabelecer a estrutura económica e financeira da companhia ao longo de um período de quatro anos (de 1994 até ao final de 1997). O plano prevê a recapitalização da companhia mediante um aumento de capital de 180 mil milhões de escudos portugueses (913,7 milhões de ecus), a realizar em quatro parcelas. Portugal aumentará, nomeadamente, o capital da transportadora aérea assumindo a responsabilidade pelos seus empréstimos não reembolsados até ao limite de:

- 50 mil milhões de escudos portugueses em 1994 (255 426 530 ecus),
- 50 mil milhões de escudos portugueses em 1995 (255 426 530 ecus),
- 40 mil milhões de escudos portugueses em 1996 (204 341 122 ecus),
- 40 mil milhões de escudos portugueses em 1997 (204 341 122 ecus).

A concessão do auxílio à TAP por Portugal está sujeita às seguintes condições:

- a) Aprovação do aumento de capital pela Comissão;
- b) Realização das medidas previstas no plano relativas à obtenção dos resultados operacionais previstos;
- c) Controlo rigoroso dos custos;
- d) Cessação, no final do período de aplicação do plano, do conjunto de isenções fiscais de que a TAP beneficia.

Para além disso, Portugal garantirá, durante o período de aplicação do plano, as operações de crédito da transportadora aérea até ao limite dos seguintes montantes totais:

- 162 mil milhões de escudos portugueses até 1994 (827 581 970 ecus),
- 169 mil milhões de escudos portugueses até 1995 (863 341 690 ecus),
- 129 mil milhões de escudos portugueses até 1996 (659 000 460 ecus),
- 70 mil milhões de escudos portugueses até 1997 (357 597 150 ecus).

Segundo as autoridades portuguesas, a concessão de tais garantias de crédito é necessária em virtude da situação financeira precária da TAP. O aumento de capital será escalonado ao longo de um período de quatro anos e só no final deste período é que a TAP alcançará uma situação financeira credível junto das instituições bancárias.

Segundo a TAP, o montante total das isenções fiscais previstas (principalmente isenções do imposto sobre o rendimento e do imposto de selo) representará, no período 1994/1997, cerca de 8 mil milhões de escudos portugueses (40 868 245 ecus).

III

Desde a sua nacionalização em 1975, a TAP é propriedade do Estado português. Muito embora seja a transportadora aérea portuguesa mais importante, a TAP, com 38 aeronaves (incluindo a frota não regular), 9 691 empregados (no final de 1993) e um volume de negócios de 162 232 milhões de escudos portugueses (808 330 ecus) em 1993, é uma das mais pequenas transportadoras aéreas « nacionais » da Comunidade.

As actividades da TAP incluem principalmente o transporte aéreo, os serviços de *handling* e a manutenção. A actividade mais importante da companhia é, de longe, o transporte aéreo, cujo volume de negócios representou, em 1992, 86 % dos resultados operacionais totais.

Em 1993, a TAP começou a concentrar-se nas três principais áreas de actividade acima mencionadas. Tem vindo a vender ou encerrar empresas associadas deficitárias (a transportadora aérea Air Atlantis cessou as suas actividades em Maio de 1993 e está actualmente a ser liquidada, a transportadora aérea Euroair foi declarada falida no final de 1993 e o operador turístico « RN-Tours » foi vendido no final de Janeiro de 1994). Actualmente, a participação mais relevante da TAP é uma participação na empresa de *catering*, a Cateringpor. Do capital desta, 49 % (anteriormente detido em 100 % pela TAP) foi vendido em Novembro de 1993.

No contexto comunitário, o mercado doméstico da TAP é um mercado periférico e relativamente pequeno. Portugal constitui essencialmente um destino de férias caracterizado por um tráfego com baixa rentabilidade, em que a TAP enfrenta a concorrência de transportadoras aéreas não regulares, bem como de transportadoras aéreas regulares. Apesar da sua dimensão limitada, a TAP explora uma rede muito heterogénea. O seu mercado mais importante é a Europa, em que estão concentradas mais de 80 % das suas operações. O mercado doméstico inclui principalmente as rotas para as regiões autónomas do Atlântico (Açores e Madeira), relativamente às quais Portugal impôs obrigações de serviço público. Para além disso, a TAP explora uma série de rotas do Atlântico Norte, geralmente deficitárias, e algumas rotas para a América Central e a América do Sul. Um importante sector da rede da transportadora aérea é o africano, que inclui principalmente as rotas com destino às antigas colónias portuguesas. A TAP não explora actualmente rotas para o Extremo Oriente.

Para servir uma rede tão variada, a TAP dispõe de uma frota mista de aeronaves; no final de 1993, operavam cinco tipos diferentes de aeronaves numa frota de 38 aviões (dez B-737-200, dez B-737-300, seis AB-320, cinco AB-310-300 e sete L-1011-500); a idade média da frota, que é objecto de locação na sua totalidade, é de cerca de 6,8 anos. O facto de uma frota tão reduzida incluir tantos tipos diferentes de aeronaves provoca ineficiências, já que cria problemas a nível da flexibilidade das tripulações, formação e investimento em peças sobresselentes e equipamento especializado.

A TAP tem três problemas principais: em primeiro lugar, a sua rede depende ainda, em grande medida, dos mercados tradicionais no interior de Portugal e no estrangeiro. Contudo, o seu mercado doméstico caracteriza-se, como acima se referiu, por um tráfego com baixa rentabilidade; as rotas com destino às antigas colónias portuguesas são em geral, em virtude da instabilidade política destas, mercados de alto risco, tendo perdido, de qualquer forma, grande parte da sua anterior rentabilidade. A estrutura das rotas não foi devidamente adaptada à evolução do mercado. Em segundo lugar, como foi já referido, a transportadora aérea conta com uma combinação ineficiente de aviões. Em terceiro lugar, há que referir a sua baixa produtividade. As autoridades portuguesas reconhecem expressamente que «qualquer que seja o ângulo pelo qual se analisem os actuais níveis de produtividade da TAP, os mesmos situam-se em valores sistematicamente abaixo dos apresentados pelos seus principais competidores europeus, facto que, naturalmente, coloca a empresa em situação de desigualdade competitiva».

Mesmo tendo em conta a extensão média dos percursos, que é em factor que influencia directamente os rácios de produtividade de uma transportadora aérea, a produtividade da TAP é muito inferior à das suas concorrentes.

A baixa produtividade da TAP é causada pela sua estrutura de custos elevados/baixos rendimentos. A companhia tem excesso de pessoal, está mal organizada e opera demasiados tipos de aviões.

No passado, a TAP não seguiu uma política comercial correcta no que respeita à fixação dos preços dos seus produtos, procurando garantir o êxito da companhia através de elevadas taxas de ocupação e não da fixação de tarifas lucrativas. Parecia ser mais importante encher os aviões (frequentemente através da venda de grupos a preços marginais) do que otimizar os resultados operacionais.

O sector dos serviços de *handling* da TAP, que emprega cerca de 2 100 funcionários, beneficia ainda de um monopólio de serviços a terceiros, excepto na Madeira. Na maior parte dos aeroportos portugueses, as transportadoras aéreas estrangeiras apenas são autorizadas a prestar serviços de *handling* a si próprias (placa e passageiros).

As operações de manutenção da TAP, que empregam cerca de 2 000 empregados, são utilizadas em cerca de 50 % pela própria transportadora aérea. Durante os últimos anos, este sector tem-se ressentido da crise geral que tem afectado a indústria da aviação. Também aqui, parecem ser possíveis melhorias a nível da eficiência e uma reorientação dos serviços em sintonia com o plano global de negócios da companhia.

A TAP atravessa uma grave crise financeira. No final de 1992, o activo total da companhia elevava-se a 130,7 milhões de escudos portugueses, enquanto o total do passivo orçava os 147,3 milhões. O capital próprio tem sido negativo desde 1980 (um valor negativo de 16 493 000 escudos portugueses, no ano financeiro de 1992). Esta situação deteriorou-se em 1993. O capital próprio no final deste ano financeiro antigiu um valor negativo de 53 044 000 escudos portugueses. A *ratio* entre o capital próprio e o passivo a longo prazo/activo fixo, que numa situação financeira equilibrada deve ser superior a 1, era de 0,65; este facto demonstra que a estrutura de capital da TAP é fundamentalmente frágil, estando os investimentos em activos fixos, que não podem ser facilmente convertidos em numerário, a ser financiados através de empréstimos a curto prazo.

Em virtude da sua situação líquida negativa, o rácio de endividamento da TAP é bastante pior do que o das suas concorrentes europeias.

A fragilidade desta estrutura financeira deve-se essencialmente às enormes perdas acumuladas, que acarretaram a erosão do capital da empresa. É de referir que, desde a sua nacionalização em 1975, a TAP tem sido permanentemente deficitária, apresentando resultados operacionais negativos. A TAP é deficitária na maior parte da sua rede. Em 1992, apenas registou lucros em 11 das suas rotas, enquanto que outras 30 registaram perdas que ultrapassaram 50 % das receitas. As dificuldades financeiras da TAP tiveram início em 1974, quando a empresa perdeu o monopólio de transporte nas rotas com destino às antigas colónias portuguesas em África, que se caracterizavam por um tráfego intenso, com elevadas taxas de ocupação e rentabilidade.

Em termos de rentabilidade, a TAP encontra-se actualmente numa situação mais difícil que a maioria das suas concorrentes europeias.

A única forma de ultrapassar esta situação consiste na adopção de um rigoroso plano de reestruturação para restabelecer a viabilidade económica da companhia e reduzir para limites mais prudentes as suas *ratios* financeiras. As autoridades portuguesas estão perfeitamente conscientes de que a situação actual não se pode manter indefinidamente, uma vez que conduziria ao colapso irreversível da actividade « mesmo com um esforço de recapitalização, desde que desacompanhado de medidas de redimensionamento e de reestruturação ».

IV

O novo Conselho de Administração da TAP, nomeado no final de 1992, adoptou já diversas medidas com vista a iniciar o processo de recuperação da companhia.

Nomeadamente :

- no que respeita à reestruturação da organização : os serviços de *handling*, de manutenção e de engenharia foram recentemente transformados, tendo passado a ser geridos como centros de lucro autónomos. As actividades de alguns serviços e departamentos de menor importância foram incorporadas num secretariado-geral, o que deverá permitir obter economias de escala a nível da aquisição de bens e serviços. Os serviços administrativos de algumas das delegações estrangeiras foram transferidos para a sede,
- no que respeita ao pessoal, o Governo português adoptou, em Março de 1993, um diploma estabelecendo um novo Regulamento Administrativo de Trabalho (uma medida prevista pela legislação portuguesa), que regulamenta as condições de trabalho e as relações entre a TAP e o seu pessoal a partir de 1 de Abril de 1993. Prevê-se que a aplicação desta regulamentação permita uma redução anual dos custos laborais de cerca de 3 mil milhões de escudos portugueses. Para além disso, os salários foram congelados em 1993 e 1994 e, em 1993, foram suprimidos cerca de 1 200 postos de trabalho (em 1993, estas medidas resultaram numa redução dos custos de cerca de 4 mil milhões de escudos portugueses),
- no que respeita à frota, a TAP renegociou favoravelmente as condições dos contratos de locação de alguns aviões ; após a liquidação da sua filial Air Atlantis, quatro aviões voltaram para a TAP em regime de locação (dois dos quais tinham sido locados à Air Atlantis com a garantia da TAP e os outros dois tinham sido locados à TAP que, por sua vez, tinha estabelecido um contrato de sublocação com a sua filial). Este aumento da frota foi compensado pela eliminação de dois B-737-200 e pela denúncia do contrato de locação de dois B-737-300,
- no que diz respeito às companhias associadas, tal como referido acima, a TAP está a reanalisar a sua política de participações, vendendo as participações não lucrativas.

O plano de reestruturação enviado para exame à Comissão representa um novo desenvolvimento das medidas já iniciadas em 1993. Portugal informou a Comissão de que este documento foi elaborado com base num relatório de

consultores que foi enviado à Comissão (ver capítulo I supra). O relatório analisa oito cenários estratégicos para o futuro da TAP desenvolvidos pelo Conselho de Administração e pelo Governo. As opções vão desde um cenário de continuidade, que conduziria ao colapso das operações, a um cenário de redução da actividade que prevê uma redução drástica de mais de 5 000 trabalhadores e a eliminação de 16 aviões ao longo do período 1994/1997. Cada uma das opções prevê que a TAP sirva um grupo diferente de mercados geográficos.

O relatório dos consultores inclui, nomeadamente, uma análise financeira de cada um dos cenários e uma estimativa do montante de recapitalização exigido por cada um deles. Portugal baseou o seu plano no cenário nº 2, apresentado pelos consultores como a melhor opção disponível. Este cenário visa a recuperação da situação económica e financeira da companhia ao longo de quatro anos (1994/1997). A meta do plano em termos de produtividade é de 242 000 TKD (toneladas-quilómetros disponíveis)/empregado, considerando todos os empregados da TAP, ou 366 000 TKD/empregado, excluindo o pessoal das divisões de manutenção e de *handling* que trabalham para terceiros. No que respeita ao pessoal de voo, o plano visa atingir a *ratio* (máxima) de 780 horas de voo comercial por ano, para o pessoal técnico, e de 13 450 PKD (passageiros-quilómetros disponíveis)/tripulante de cabina.

Segundo o plano, tais objectivos deverão ser alcançados mediante a :

- a) Reorganização da companhia e implementação de uma estrutura descentralizada com vista a reduzir a burocracia e a aumentar a capacidade de resposta da empresa. Este objectivo será alcançado através da :
 - concentração na actividade principal da TAP, ou seja, o transporte aéreo,
 - gestão das outras actividades (inicialmente os serviços de manutenção e os serviços de *handling*) como centros de lucro autónomos,
 - implementação de uma gestão integrada de todas as companhias possuídas pela TAP ;
- b) Redução do pessoal através de programas de reforma antecipada, pré-reforma ou cessação dos contratos de trabalho por consentimento mútuo. O plano prevê uma redução do pessoal de 9 691 empregados em 1993 para 7 110 em 1997 (menos 2 581 trabalhadores) ;
- c) Introdução de um regime de austeridade através da redução de todas as despesas desnecessárias. Neste domínio :
 - a regulamentação laboral deverá ser alterada para permitir uma maior flexibilidade,

- apenas serão realizados investimentos nas principais áreas operacionais que tenham uma incidência directa nos resultados. Segundo o plano, a TAP deverá encerrar as suas delegações na América do Norte, com excepção de Nova Iorque, o que terá como consequência a supressão de 90 postos de trabalho e uma redução dos custos superior a 340 milhões de escudos portugueses por ano. A TAP tenciona continuar a investir nas antigas colónias portuguesas em África (nomeadamente em Moçambique, São Tomé e na Guiné-Bissau), onde dispõe de importantes fundos « congelados » que provavelmente não poderiam ser investidos doutro modo. No que respeita ao território de Macau, a TAP tenciona adquirir uma participação de 25 % na companhia aérea local, Air Macau, que deverá entrar em funcionamento no início de 1996;
- d) Adaptação das actividades comerciais às novas condições de mercado com vista a oferecer um produto mais competitivo. Neste domínio, a TAP racionalizará a sua rede, abandonando algumas rotas e concentrando a sua actividade noutras. No sector europeu, a TAP eliminará da sua rede as rotas cronicamente deficitárias, que poderão ser exploradas apenas sazonalmente ou por transportadoras não regulares. No sector do Atlântico Norte, tradicionalmente deficitário para a TAP, a companhia abandonará todas as rotas com excepção de Nova Iorque; a TAP está igualmente a considerar a hipótese de celebrar um acordo de associação com uma transportadora americana, que poderia continuar a explorar as rotas abandonadas pela TAP. No Atlântico Central e do Sul e nos sectores africanos, a TAP manterá em geral a sua rede actual. No que respeita ao Extremo Oriente, a TAP tenciona começar a voar para o território de Macau.

Segundo o cenário seleccionado, a TAP reduzirá a sua frota de 38 aviões em 1993 para 32 em 1997;

- e) Utilização plena da capacidade de vendas da TAP através da utilização de vários sistemas informáticos recentemente adquiridos que, através da melhoria da organização interna da companhia, deverão permitir aumentar as receitas e reduzir os custos. Em especial, a TAP:

- desenvolveu um sistema de gestão da tesouraria para centralizar a gestão do seu departamento bancário. A implementação completa deste sistema deverá, nomeadamente, minimizar as despesas financeiras e otimizar a gestão dos saldos das contas,
- deseja proceder, logo que possível, à implementação integral de um sistema de gestão das receitas, que foi adquirido no final de 1990, para maximizar os rendimentos,

- tenciona aproveitar integralmente e possivelmente aumentar a capacidade do seu sistema informatizado de reservas, no que diz respeito à gestão das vendas e à análise do mercado;

- f) Introdução de um sistema coerente de contabilidade analítica;
- g) Reorganização do sistema de contabilização das receitas de tráfego, o que deverá permitir melhorar a qualidade do controlo diário das receitas.

No que respeita à recapitalização, os consultores salientaram que era um elemento essencial de qualquer plano de recuperação dotar a TAP de uma capacidade financeira suficiente para « servir a sua dívida actual e futura com uma margem de segurança adequada; captar financiamentos sem necessidade de apoio por parte do seu accionista-Estado ». Partindo do princípio de que os salários acompanhariam a taxa de inflação prevista para Portugal, de 5 %, os consultores consideraram que seria necessária uma injeção de capital de pelo menos 180 mil milhões de escudos portugueses, prevista para Junho de 1994, para além de 15,7 mil milhões para financiar as obrigações da TAP em matéria de pensões.

Nas suas conclusões, os consultores referiram que « implementação bem sucedida das medidas previstas em cada um dos cenários considerados não será suficiente para atingir os níveis de eficácia necessários para sobreviver ». Referem igualmente que a TAP não tem a massa crítica necessária para sobreviver no novo ambiente de concorrência estabelecido com a criação do mercado comum da aviação. A longo prazo, a TAP ver-se-á, por conseguinte, forçada a formar uma aliança ou alianças estratégicas com parceiros estrangeiros. No entanto, esta aliança apenas poderá ser estabelecida após a recuperação da situação financeira da TAP em resultado da aplicação bem sucedida das medidas de reestruturação previstas. De referir que o plano de reestruturação não exclui a possibilidade de a TAP participar, no futuro, em empresas comuns ou outros tipos de acordos de associação com outras transportadoras internacionais, estando já a ser feitos contactos com vista a identificar os parceiros europeus ou americanos mais adequados.

Tal como já foi referido, o plano prevê que, em virtude de dificuldades orçamentais, o aumento de capital de 180 mil milhões de escudos portugueses seja efectuado em quatro parcelas, garantindo o Estado português os empréstimos da transportadora até ao limite dos montantes acima indicados. Em virtude da recapitalização, o plano prevê que a TAP alcance, em 1997, uma *ratio* de autonomia financeira (capital próprio/activo total) de cerca de 28 %. O capital próprio e os resultados operacionais tornar-se-ão positivos a partir de 1996, devendo a companhia realizar os primeiros lucros em 1997.

V

A Comissão decidiu iniciar o processo previsto no nº 2 do artigo 93º porque tinha algumas dúvidas ou necessitava de informações adicionais sobre as seguintes questões :

1. Que o plano é suficiente para permitir à TAP superar os seus problemas e tornar-se, durante o período de reestruturação, uma transportadora aérea eficiente. As metas de produtividade e eficiência do plano, que alguns dos concorrentes da TAP já atingiram, pareciam ser insuficientes para restaurar a viabilidade ;
2. Que a recapitalização, tal como estabelecida no plano, é suficiente para levar as *ratio* financeiras da companhia para limites mais prudentes ;
3. Que algumas alterações (a redução mais gradual do pessoal e o pagamento da injeção de capital em quatro parcelas em vez de o ser duma só vez) feitas ao cenário apresentado pelos consultores não põem em causa os objectivos do plano ;
4. Que a potencial subcompensação do défice suportado pelo cumprimento das obrigações de serviço público nas rotas para os Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira não resulta em perdas substanciais passíveis de pôr em causa o sucesso do plano ;
5. Que o auxílio não altera as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum.

VI

Os terceiros interessados que apresentaram observações sobre o caso expressaram nomeadamente dúvidas sobre a suficiência das medidas de reestruturação previstas no plano e preocupações sobre a possível utilização do auxílio pela TAP para fins anticoncorrenciais. Em especial, com o auxílio, a TAP podera fazer *dumping* tarifário e de capacidade nas rotas europeias em detrimento dos seus concorrentes. Para além disso, Portugal deveria encorajar a concorrência através da abertura das actividades de *handling* a terceiros nos aeroportos portugueses.

As observações apresentadas por Portugal, que forneceu informações úteis sobre o desenvolvimento do plano, bem como as respostas às diferentes questões levantadas com a abertura do processo, podem ser resumidas da forma seguinte :

1. No que diz respeito às metas de produtividade, o valor de 242 000 TKD/empregado a atingir no último ano do plano representa um crescimento de quase 50 % durante os quatro anos de duração do mesmo. Contudo, se forem excluídos do número total de empregados os que em 1997 trabalharão exclusiva-

mente para terceiros nas áreas de manutenção e de *handling* (34 % da força de trabalho), esse indicador atingirá 366 000.

2. No que diz respeito à suficiência da recapitalização e às suas modalidades, algumas das hipóteses do plano e do estudo dos consultores são diferentes. O plano baseia-se em dados mais recentes e fidedignos. Em especial, ao recomendarem uma injeção de 180 mil milhões de escudos portugueses de uma só vez, os consultores consideraram um cenário baseado num aumento médio salarial de 5 % por ano. Pelo contrário, o plano baseia-se no congelamento dos salários em 1993 e 1994 e num aumento médio anual de 3 % no período 1995/1997. A poupança proporcionada por estas medidas atinge 13 mil milhões de escudos portugueses a preços de 1994. Para além disso, o programa de pré-reforma da TAP deve proporcionar poupanças adicionais. Segundo os consultores, o custo resultante da redução de 2 581 empregados (2 000 em 1994 e 581 nos três anos seguintes), por consentimento mútuo, da força de trabalho da TAP, seria de 28,9 mil milhões de escudos portugueses. Em virtude do programa de pré-reforma, a TAP prevê que o custo real seja de apenas 21 mil milhões de escudos portugueses, inferior em 7,9 mil milhões às previsões dos consultores. Utilizando uma taxa de actualização de 10 % (¹), o valor líquido actualizado de 180 mil milhões de escudos portugueses a injectar em quatro parcelas, tal como previsto no plano, é de 159 mil milhões a preços de Junho de 1994. Adicionando a este montante as diferenças de 13 mil milhões e 7,9 mil milhões de escudos, resultantes do congelamento de salários e da utilização do programa de pré-reforma, chega-se a um valor total de 179,9 mil milhões de escudos portugueses, que é muito similar ao valor previsto pelos consultores. Isto mostra que a injeção duma única vez e o pagamento do auxílio em quatro parcelas são soluções equivalentes.

No que diz respeito ao calendário da injeção de capital, é importante reconciliar as necessidades da companhia com a capacidade financeira do accionista, o que significa que a recapitalização não pode ser feita duma só vez, mas antes em quatro parcelas e através da assunção da responsabilidade por empréstimos contraídos pela empresa. Portugal considera que o nível de capitalização que será atingido é suficiente para apoiar as mudanças estruturais, dando à companhia a possibilidade de atingir duma forma gradual uma situação equilibrada e auto-sustentável. Esta convicção baseia-se na evolução prevista dos resul-

(¹) A taxa de 10 % representa o custo marginal da TAP com a obtenção de empréstimos. Portugal informou a Comissão de que, nas últimas transacções financeiras realizadas entre a TAP e instituições bancárias portuguesas, a companhia aérea portuguesa conseguiu obter uma taxa de juro de cerca de 9,8 %.

tados operacionais, um indicador que reflecte a situação real da companhia. O resultado operacional, que é actualmente negativo, melhora gradualmente ao longo do período de reestruturação, tornando-se positivo em 1996 (5,5 mil milhões de escudos portugueses) e triplicando no ano seguinte. As considerações supra indicariam que as diferenças a nível da implementação do plano, comparativamente ao cenário avançado pelos consultores, não afectaria a realização dos objectivos finais, tal como estabelecidos no estudo dos consultores.

3. No que diz respeito aos potenciais efeitos negativos do auxílio nas trocas comerciais e na concorrência, a TAP não teria alegadamente a possibilidade de utilizar o auxílio para prosseguir uma estratégia expansionista através do aumento da capacidade ou da prática de *dumping* tarifário. A TAP não aumentará a sua parte de mercado nas áreas em que presentemente opera e a sua frota será, mesmo, reduzida, de 38 aviões em 1993 para 32 em 1997. A aquisição de quatro aviões AB 340 não terá nenhum impacto na oferta da companhia no mercado europeu, uma vez que estes aviões apenas operarão em rotas de longo curso. A oferta no mercado europeu (medida em número de lugares) será reduzida, de 3 499 lugares em 1993 para 3 168 lugares em 1997. Esta redução representa uma diminuição de 9,5 % da oferta no mercado europeu, durante um período em que se prevê que este mercado cresça 6,6 % por ano. Para além disso, a TAP tenciona abandonar algumas rotas, incluindo as rotas que eram exploradas pela Air Atlantis. Durante o período de reestruturação, a TAP não tenciona passar a operar em nenhuma nova rota europeia, sendo o seu único objectivo o de racionalizar a sua rede.

Em resposta aos concorrentes do Reino Unido, Portugal afirma que a parte da TAP no mercado entre Portugal e o Reino Unido é relativamente pequena (em 1993, a TAP transportou apenas 17,4 % do número total de passageiros transportados entre Portugal e o Reino Unido, e 2,6 % do tráfego não regular). A TAP não é líder de preços nas rotas entre Portugal e o Reino Unido, mas fixou tarifas iguais a algumas das tarifas aplicadas por várias companhias aéreas do Reino Unido.

Em geral, a TAP tem uma parte de cerca de 3 % do número total de passageiros europeus transportados pelas transportadoras aéreas membros da AEA (Associação das Transportadoras Aéreas Europeias). Com uma parte de mercado tão pequena, e tendo em consideração que a TAP planeia deixar de operar em várias rotas europeias, que prevê um aumento de capacidade inferior ao valor médio previsto pela IATA durante o período de reestruturação e ainda que não tenciona passar a operar em novas rotas no mercado europeu, é virtualmente impossível sustentar que a recuperação da

TAP vai afectar a competitividade das suas concorrentes europeias.

Portugal forneceu ainda as seguintes clarificações relativas às actividades de *handling* e à atribuição de faixas horárias :

— a TAP não tem um monopólio de *handling* nos aeroportos portugueses, onde todas as companhias são autorizadas a prestar serviços de *handling* a si próprias,

— Portugal nunca recebeu queixas relativas à atribuição de faixas horárias. Em Portugal, os aeroportos não são coordenados. A entidade responsável pela supervisão da coordenação dos horários e da capacidade nos aeroportos é a Direcção-Geral da Aeronáutica Civil (DGAC) e não a TAP.

4. No que se refere às obrigações de serviço público nas rotas para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, essas obrigações não poderão por em causa a futura recuperação, uma vez que o Estado se comprometeu a compensar a TAP. No entanto, Portugal está preparado para seleccionar a companhia aérea que fornecerá serviços de transporte entre o Continente e os Açores e a Madeira, a partir de Janeiro de 1996, com base num concurso público, em conformidade com os critérios estabelecidos no artigo 4º do Regulamento (CEE) nº 2408/92 do Conselho (1), relativo ao acesso ao mercado. Deve notar-se que embora os Açores estejam excluídos do âmbito de aplicação do regulamento acima mencionado, Portugal tenciona sujeitar as obrigações de serviço público associadas ao mesmo regime de concurso público, tal como acima mencionado. Para este efeito, Portugal informará a Comissão, durante a primeira metade de 1995, de teor dessas obrigações de serviço público, para publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*. Para além disso, Portugal autorizará todos os tipos de voos não regulares nas rotas entre países terceiros e os Açores, apesar destas ilhas estarem excluídas do âmbito de aplicação do regulamento acima mencionado. A este respeito, Portugal confirmou que a liberalização do transporte aéreo não regular entre todos os aeroportos comunitários e os Açores se reporta a todos os serviços que não estão abrangidos pela definição de serviços regulares, tal como estabelecida no Regulamento (CEE) nº 2408/92, incluindo os voos não regulares com venda exclusiva de lugares e os voos não regulares num só troço. Os voos não regulares entre o Continente português e a Madeira e os Açores são autorizados na medida em que não colidam com a concessão exclusiva para os voos regulares, que ainda é válida em conformidade com o artigo 5º do regulamento supra-mencionado.

(1) JO nº L 240 de 24. 8. 1992, p. 8.

5. Portugal comprometeu-se a não autorizar a aquisição de participações totais ou parciais no capital de outras companhias aéreas do EEE durante o período de reestruturação. Este compromisso não prejudica a continuação dos esforços da companhia no sentido de encontrar um ou mais parceiros (companhias aéreas) para complementar a sua rede através de acordos de associação ou de cooperação.
6. No respeitante à ineficiência da frota mista da TAP, essa ineficiência diminuirá a médio prazo. A frota será constituída principalmente por Boeing para a operação das rotas de médio curso e por Airbus para o longo curso, que é a situação da maior parte das companhias aéreas europeias.
7. Portugal iniciará em 1997 o processo de privatização parcial do capital da TAP, segundo um modelo a definir.

VII

O nº 1 do artigo 92º do Tratado e o nº 1 do artigo 61º do Acordo EEE (a seguir designado « o Acordo ») estabelecem que são incompatíveis com o mercado comum e com o Acordo, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-membros e as partes contratantes, os auxílios estatais ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência entre os Estados-membros, favorecendo certas empresas ou produções.

O Tratado e o Acordo estabelecem o princípio da neutralidade relativamente ao regime de propriedade existente nos Estados-membros e o princípio da igualdade entre as empresas públicas e privadas (artigo 222º do Tratado e artigo 125º do Acordo). Devido a estes princípios, a acção da Comissão não pode prejudicar ou favorecer as entidades públicas quando estas injectam capital nas empresas. No entanto, a Comissão deve investigar a intervenção financeira de fundos públicos nas empresas para impedir que os Estados-membros prejudiquem, através de auxílios estatais, a concorrência leal no interior do mercado comum.

No caso em apreço, Portugal pretende aumentar o capital da TAP em 180 mil milhões de escudos portugueses e garantir as operações de crédito da TAP até certos montantes definidos, ao longo do período de reestruturação de quatro anos. Portugal já emitiu uma garantia de crédito para permitir à TAP renegociar um empréstimo. A TAP beneficia, para além disso, de uma isenção de alguns impostos aplicáveis em Portugal. É oportuno analisar separadamente o aumento de capital, as garantias e a isenção fiscal, à luz das disposições relevantes do Tratado.

A) *Aumento de capital*

Ao determinar se as injeções de capital a partir de fundos públicos envolvem um auxílio estatal, a Comissão baseia a sua avaliação no princípio do investidor numa economia de mercado. Segundo este princípio, não há auxílio estatal quando são efectuadas novas contribuições de capital em circunstâncias que seriam aceitáveis para um investidor privado actuando em condições normais de uma economia de mercado⁽¹⁾.

O Tribunal de Justiça especificou que o comportamento de um investidor privado, com o qual deve ser comparada a intervenção do investidor público, deve ser, pelo menos, o de uma *holding* privada ou o de um grupo privado de empresas que prossiga uma política estrutural, global ou sectorial, orientado por perspectivas de rentabilidade a mais longo prazo⁽²⁾.

Portugal notificou devidamente à Comissão, em conformidade com o artigo 93º do Tratado, o aumento de capital previsto como um auxílio em favor da TAP. No entanto, na sua notificação, afirmava que « um investidor privado, em condições de uma economia de mercado e numa perspectiva de longo prazo, poderia aceitar fazer um investimento idêntico ao que o Estado se propõe realizar, já que existem perspectivas consistentes de rentabilidade a partir do termo da aplicação do programa de reestruturação ». A Comissão não partilha esta opinião. No caso em apreço, a Comissão considera que um investidor privado sensato, atendendo à estrutura financeira precária da companhia aérea portuguesa, não teria aceite investir na TAP. De recordar que, de acordo com o plano, os resultados operacionais tornar-se-ão positivos em 1996 e a companhia apenas realizará os primeiros resultados líquidos positivos em 1997. Estas perspectivas de rentabilidade, conjugadas com o pesado endividamento e as enormes perdas acumuladas que afectam as contas financeiras da companhia, conforme descrito supra (capítulo III), dissuadiriam um investidor privado de investir na TAP porque é impossível esperar rentabilizar normalmente o investimento num período razoável de tempo. A Comissão considera, por conseguinte, que o aumento de capital notificado constitui um auxílio.

⁽¹⁾ Ver a comunicação da Comissão de 17 de Setembro de 1984 relativa às participações de entidades públicas, *Boletim CE*, 9-1984; acórdão de 13 de Março de 1985 do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias proferido nos processos apenas 296 e 318/82, Países Baixos e Leeuwarder Papierwarenfabriek contra Comissão, *Colectânea da Jurisprudência do Tribunal*, p. 809, nº 17.

⁽²⁾ Ver acórdão de 21 de Março de 1991 proferido no processo C-305/89, Itália contra Comissão, *Colectânea da Jurisprudência do Tribunal*, p. I-1603, nº 20.

B) *Garantias*

Por carta de 5 de Abril de 1989 enviada aos Estados-membros, a Comissão informou-os da sua atitude relativamente às garantias do Estado. A Comissão considera que todas as garantias de empréstimo prestadas directamente pelo Estado ou através de delegação do Estado mediante uma contribuição financeira são abrangidas pelo nº 1 do artigo 92º do Tratado. A Comissão apenas aceitará tais garantias se estiverem contratualmente associadas a condições específicas que podem ir até à declaração obrigatória de falência da empresa beneficiária ou procedimentos similares. A Comissão informou os Estados-membros de que todos os casos de concessão de garantias do Estado devem ser notificados em conformidade com o nº 3 do artigo 93º do Tratado, quer as mesmas sejam concedidas no âmbito da aplicação de um regime geral de garantias existente ou no âmbito da aplicação de uma medida específica. Para além disso, no que respeita aos regimes de garantia, a Comissão especificou que tenciona apenas examinar os regimes que instituem garantias e não todos os casos individuais em que uma garantia é concedida ao abrigo de um regime (ver carta de 12 de Outubro de 1989).

Portugal notificou à Comissão a sua intenção de garantir os empréstimos da TAP até certos montantes máximos durante o período de reestruturação. Estas garantias não são concedidas ao abrigo de um regime, sendo antes auxílios específicos que permitirão à TAP contrair os empréstimos necessários para continuar a funcionar e para sobreviver. No que respeita às garantias do Estado, a Comissão é do parecer que o elemento de auxílio envolvido consiste normalmente na diferença entre a taxa que o mutuário pagaria em condições comerciais normais e a taxa efectivamente obtida em virtude da garantia, líquida de qualquer prémio eventualmente pago pela mesma. No entanto, tendo em conta as dificuldades financeiras da transportadora, a Comissão considera que nenhuma instituição financeira ou bancária emprestaria dinheiro à TAP sem uma garantia do Estado. Portugal, ao justificar a necessidade de garantias, confirmou que « só no fim do período a empresa apresentará uma situação financeira credível junto das instituições bancárias ». Decorre do acima referido que a TAP não conseguiria contrair empréstimos se os bancos não pudessem contar com o compromisso assumido pelo Governo português relativamente à companhia. Por conseguinte, o montante de auxílio envolvido na garantia de Estado pode ser igual ao montante monetário obtido através de empréstimos com a intervenção da garantia. O Governo português emitiu, em 1993, cinco cartas de garantia para cobrir vários empréstimos bancários.

Estas cartas permitiram à TAP obter crédito de algumas instituições de crédito portuguesas e estrangeiras. Ao assegurarem às entidades que o Governo

português apoia a TAP, as cartas melhoram a posição da TAP enquanto contraente de empréstimos e podem ser consideradas como garantias, qualificação que Portugal não contesta.

C) *Isenção fiscal*

A TAP beneficia de uma isenção fiscal. Este privilégio fiscal foi estabelecido antes da adesão de Portugal à Comunidade e constitui um auxílio individual, uma vez que reduz os encargos normalmente suportados por uma empresa. Devido à isenção fiscal, a empresa beneficia de uma vantagem concorrencial face aos seus concorrentes que não beneficiam de privilégios idênticos. Portugal informou a Comissão de que só abolirá esta isenção fiscal no fim do período de reestruturação. A companhia avalia o montante total da isenção, para o período 1994-1997, em cerca de 8 mil milhões de escudos portugueses. Consequentemente, a isenção fiscal pode ser presentemente considerada como outra medida de auxílio no âmbito do plano de reestruturação.

A TAP é uma companhia aérea que explora diversas rotas europeias em que, em virtude da liberalização do mercado comum dos transportes aéreos, a concorrência é intensa. Devido ao aumento previsto de capital e às garantias de crédito, a TAP beneficia de uma vantagem concorrencial directa relativamente aos seus concorrentes que não usufruem dessas facilidades e, consequentemente, o auxílio falseia a concorrência no mercado comum. Para além disso, o auxílio afecta as trocas comerciais no EEE, já que é concedido a uma companhia que está activa no sector do transporte aéreo, sector que, por natureza, envolve operações transfronteiras.

Consequentemente, a Comissão considera que o aumento de capital notificado e as garantias de crédito (incluindo as garantias não notificadas, sob a forma de cartas de garantia), bem como a isenção fiscal, são um auxílio na acepção do nº 1 do artigo 92º do Tratado e do nº 1 do artigo 61º do Acordo. As garantias referidas em último lugar deveriam ter sido notificadas à Comissão em conformidade com o nº 3 do artigo 93º do Tratado.

O auxílio à TAP não pode ser considerado compatível com o mercado comum em conformidade com o nº 2 do artigo 92º do Tratado e com o nº 2 do artigo 61º do Acordo, já que não corresponde a qualquer das hipóteses previstas nestas disposições.

O nº 3, alíneas a) e c), do artigo 92º do Tratado e o nº 3, alíneas a) e c), do artigo 61º do Acordo prevêem derrogações relativamente a auxílios concedidos para promover ou facilitar o desenvolvimento de certas regiões. Na sua notificação, Portugal sustenta que o auxílio poderia ser considerado compatível com o mercado comum enquanto auxílio regional, já que o

auxílio aos transportes aéreos é fundamental no contexto do desenvolvimento regional. Portugal, que é um país periférico desfavorecido no contexto da Comunidade, ficaria, em consequência do desaparecimento da sua transportadora aérea nacional, numa situação de grande dependência relativamente às transportadoras estrangeiras, o que comprometeria seriamente o reforço da coesão económica e social. Para além disso, o desaparecimento da TAP contribuiria para o aumento do número de desempregados em Portugal numa altura em que a protecção do emprego constitui uma vertente prioritária da própria política comunitária. A Comissão não pode aceitar os argumentos de Portugal, uma vez que o auxílio em favor da TAP não é um regime regional aberto, acessível a todas as empresas que operam em Portugal. O aumento de capital e as garantias são medidas *ad hoc* destinadas a financiar as medidas de reestruturação. O mesmo acontece com a isenção fiscal, que não tem qualquer carácter regional.

No que respeita às derrogações previstas no nº 3, alíneas b) e d), do artigo 92º do Tratado e no nº 3, alínea b), do artigo 61º do Acordo, verifica-se que os auxílios não têm por objectivo fomentar a realização de um projecto importante de interesse europeu comum nem promover a cultura e a conservação do património. Além do mais, Portugal não invocou estas normas na notificação.

VIII

Relativamente à derrogação prevista no nº 3, alínea c), do artigo 92º do Tratado e no nº 3, alínea c), do artigo 61º do Acordo, para os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas actividades económicas, a Comissão pode considerar determinados auxílios à reestruturação compatíveis com o mercado comum, desde que preencham um certo número de condições [ver Oitavo relatório anual sobre a política de concorrência (1978), ponto 176]. Essas condições devem ser consideradas no contexto dos dois princípios enunciados nos artigos supra referidos: os auxílios devem ser necessários para o desenvolvimento das actividades do ponto de vista da Comunidade e não podem alterar as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum (1).

Estes critérios foram interpretados num contexto sectorial no memorando nº 2, de 15 de Março de 1984, relativo ao desenvolvimento da política comunitária para os transportes aéreos [COM (84) 72 final], que estabelece que a Comissão pode, em certos casos, decidir, em conformi-

dade com o artigo 92º, autorizar a concessão de um auxílio a transportadoras aéreas individuais que enfrentem graves dificuldades financeiras, desde que estejam reunidas certas condições:

- a) O auxílio deve fazer parte de um programa, a ser aprovado pela Comissão, destinado a restabelecer a viabilidade comercial da transportadora aérea, de modo a que seja razoável esperar que ela se torne operacionalmente viável, num prazo de tempo razoavelmente curto, sem necessidade de mais auxílios;
- b) O auxílio em questão não deve transferir as dificuldades desse Estado-membro para o resto da Comunidade;
- c) Qualquer auxílio dessa natureza deve ser estruturado de modo a que seja transparente e possa ser verificado.

Tendo em conta o aumento da concorrência e, nomeadamente, a progressiva liberalização do transporte aéreo, na sequência da adopção do terceiro pacote de liberalização [Regulamento (CEE) nº 2407/92 do Conselho (2), Regulamento (CEE) nº 2408/92 do Conselho (3) e Regulamento (CEE) nº 2409/92 do Conselho (4)], a Comissão deve seguir uma política rigorosa de controlo dos auxílios estatais para evitar que estes tenham efeitos contrários ao interesse comum.

No que se refere ao nº 3, alínea c), do artigo 92º, Portugal defende a posição de que o auxílio pode beneficiar desta derrogação porque o plano é um programa cujo objectivo é restaurar a viabilidade da companhia. No final do período de reestruturação, a companhia seria financeiramente autónoma e seria então parcialmente privatizada. O plano não transferiria as dificuldades da TAP para as suas concorrentes, uma vez que é impossível à companhia adoptar uma política de expansão. Para além disso, a oferta global da companhia diminuiria devido à redução da sua frota e ao abandono de várias rotas na Europa.

Os problemas da TAP são principalmente causados, tal como explicado por Portugal, pela ineficiente gestão do passado, bem como pela obrigação imposta à empresa de se conformar a exigências públicas onerosas, que colidem com os seus interesses comerciais. Um programa de reestruturação bem estruturado pode restabelecer a viabilidade da companhia a médio prazo e facilitar a sua adaptação ao novo ambiente concorrencial criado pela realização do processo comunitário de liberalização.

De forma a avaliar se o auxílio é compatível com o mercado comum, a Comissão verificou se as condições estabelecidas no nº 3, alínea c), do artigo 92º do Tratado e no nº 3, alínea c), do artigo 61º do Acordo estão satisfeitas:

(1) Ver o acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Setembro de 1980 proferido no processo 730/79, Philip Morris Holland BV contra Comissão, *Colectânea da Jurisprudência do Tribunal*, p. 2671.

(2) JO nº L 240 de 24. 8. 1992, p. 1.

(3) JO nº L 240 de 24. 8. 1992, p. 8.

(4) JO nº L 240 de 24. 8. 1992, p. 15.

1. A Comissão verificou a situação actual da indústria da aviação civil.

Na primeira metade de 1994, a indústria da aviação civil parece ter virtualmente recuperado da crise económica iniciada com a guerra do Golfo na segunda metade de 1990. O tráfego de passageiros aumentou 14 % e 9 % em 1992 e 1993, respectivamente (fonte AEA). Esta tendência de forte crescimento foi confirmada pelos resultados registados nos primeiros meses de 1994 (Janeiro-Março), em que o tráfego de passageiros aumentou 9,1 %, 9,9 % e 14,1 %, respectivamente, relativamente ao período correspondente do ano anterior. Apesar destes resultados positivos, algumas companhias aéreas europeias ainda são deficitárias. Uma das principais causas destas perdas consiste na recessão económica mundial, que amplificou os efeitos da crise do Golfo e teve efeitos tremendos no sector do transporte aéreo, que é especialmente sensível a mudanças do nível geral de actividade económica. Muitos passageiros que viajavam em « *business class* », que é tradicionalmente um sector de actividade com uma rentabilidade elevada, têm-se orientado para tarifas mais baixas, o que contribuiu para os fracos resultados financeiros das companhias aéreas. Outro factor que tem afectado negativamente os resultados das companhias é o investimento em aviões efectuado no final dos anos 80 com base em programas comerciais optimistas. A entrega desses aviões deu origem a capacidade excedentária, porque o importante aumento da oferta não foi compensado por um aumento correspondente da procura. Para muitas companhias aéreas, as taxas de ocupação ainda não são suficientes para atingirem níveis operacionais comercialmente viáveis e, conseqüentemente, para encherem os aviões são forçadas a oferecer tarifas promocionais mesmo na época de Inverno.

No entanto, a médio prazo (1994/1997) as perspectivas para a indústria europeia da aviação são muito positivas (o aumento anual previsto do tráfego é de cerca de 6 %, *vide* relatório anual da IATA de 1993). À luz destes dados, a sobrecapacidade parece ser um fenómeno temporário que pode vir a ser superado até 1995 [*vide* comunicação da Comissão sobre o futuro da aviação civil na Europa (COM (94) 218 final, p. 7)]. Isto é confirmado pelo aumento constante da taxa de ocupação durante os primeiros meses de 1994.

À luz do acima referido, a Comissão considera que o mercado europeu do transporte aéreo não sofre de capacidade excedentária estrutural e que a situação da indústria da aviação não exige reduções gerais de capacidade.

2. A Comissão examinou o plano em conformidade com o disposto no nº 3, alínea c), do artigo 92º do Tratado e no nº 3, alínea c), do artigo 61º do Acordo.

Com base nos elementos adicionais de análise fornecidos por Portugal (ver capítulo VI), a Comissão considera que a reestruturação da TAP contribuirá para o desenvolvimento da actividade do transporte aéreo numa zona periférica do EEE.

A este respeito, a Comissão compreende totalmente o papel da TAP como a maior transportadora aérea portuguesa, a quem cabe, nomeadamente, a exploração das rotas entre Portugal, o resto do EEE e as antigas colónias portuguesas.

Com base nas informações e esclarecimentos fornecidos por Portugal no âmbito do processo previsto no nº 2 do artigo 93º, a Comissão chegou à conclusão de que o plano está suficientemente bem estruturado e, se for correctamente implementado, pode levar a uma reestruturação genuína.

Isto é corroborado pelo facto de que, relativamente às metas de eficiência e produtividade, a Comissão é do parecer que a meta de produtividade de 366 000 TKD/empregado (excluindo os empregados das áreas da manutenção e de *handling* a terceiros) é um objectivo simultaneamente necessário e realista e representa um valor muito aceitável. A este respeito, deve lembrar-se que os departamentos de *handling* e de manutenção da TAP são muito grandes e que a TAP presta serviços de manutenção e de *handling*, nomeadamente a terceiros, a uma escala muito substancial. Com base em informações sobre os serviços a terceiros prestados por outras companhias aéreas europeias nos sectores da manutenção e de *handling*, é possível comparar a eficiência da área de negócios da aviação da TAP (excluindo toda a manutenção e *handling*) com a mesma área central de negócios de outras companhias aéreas europeias, em média. De facto, a TAP tem por objectivo aumentar a respectiva eficiência (medida em TKD/empregado, excluindo a manutenção e os serviços de *handling*) até 625 000 TKD. Esta meta afigura-se muito aceitável, comparada com o nível médio de eficiência das principais companhias aéreas europeias, que atingiu, em 1992, cerca de 400 000 TKD/empregado (mais uma vez, excluindo a manutenção e os serviços de *handling*). Mesmo admitindo que estas companhias aéreas aumentarão consideravelmente a sua produtividade nos próximos quatro anos, a meta de eficiência da TAP afigura-se favorável quando comparada com os desenvolvimentos que é possível prever nas outras transportadoras comunitárias.

A Comissão considera que o plano apresentado por Portugal e o cenário examinado pelos consultores se baseiam parcialmente em hipóteses diferentes, mas não necessariamente incompatíveis. Em especial, o plano baseia-se na premissa de um crescimento anual nulo dos salários em 1993 e 1994 e de um crescimento anual médio de 3 % no período 1995/1997, enquanto que os consultores admitiram um aumento salarial médio de 5 % por ano. Outro factor importante são as

poupanças resultantes do programa de pré-reforma da TAP, que não foram tidas em conta pelos consultores. O custo do programa de pré-reforma será de apenas 21 mil milhões de escudos portugueses, inferior em 7,9 mil milhões ao custo previsto pelos consultores (28,9 mil milhões de escudos portugueses). O relatório preparado pelos consultores deve ser considerado como um estudo preliminar que foi tido em conta pelas autoridades portuguesas na preparação do plano.

Os resultados operacionais da empresa, que reflectem a situação operacional real, melhorarão substancialmente durante o período de reestruturação. O resultado operacional, que foi negativo em 1993, deve aumentar constantemente durante o período de reestruturação, tornando-se positivo em 1996. O facto de o resultado líquido apenas se tornar positivo em 1997 resulta nomeadamente dos encargos financeiros que a TAP suportará nos três primeiros anos do plano. A implementação bem sucedida do plano permitirá à TAP reembolsar as suas dívidas de curto prazo e atingir uma *ratio* de cobertura dos encargos financeiros (resultados operacionais/encargos financeiros) de 1,72 em 1997. Este valor afigura-se aceitável nos termos do plano de reestruturação, que apenas terminará no final desse ano.

A concessão do auxílio global em análise visa restabelecer o equilíbrio financeiro e permitir que a companhia atinja uma situação financeira credível junto das instituições financeiras. Não se pode pôr em dúvida que a recapitalização de uma empresa, que, devido à sua situação líquida negativa, não pode contrair empréstimos de uma forma autónoma, é um elemento essencial de qualquer plano de reestruturação. Portugal considera que o auxílio é proporcional às necessidades da reestruturação e é suficiente para financiar o retorno à viabilidade comercial. Para além disso, a isenção fiscal será abolida no fim do período de reestruturação. A Comissão regista esta declaração e lembra que o auxílio deve ser o último durante a duração do plano⁽¹⁾. No que diz respeito às garantias, a Comissão constata que elas permitirão à TAP obter parte dos fundos necessários para a sua reestruturação e exige que os termos e condições da sua carta de 5 de Abril de 1989 sejam respeitados.

A Comissão regista o compromisso de Portugal de iniciar em 1997 o processo que deve conduzir à privatização parcial da TAP. Portugal forneceu dados que mostram que a TAP implementou o seu plano com sucesso durante os primeiros meses de 1994 (por exemplo, segundo o plano o resultado operacional para o primeiro trimestre de 1994 deveria ter sido de - 7 985 milhões de escudos portugueses, tendo na realidade atingido - 6 944 milhões). No que diz respeito à

implementação das medidas sociais do plano, a Comissão regista os progressos constantes verificados em matéria de redução da força de trabalho, bem como no tocante às discussões com os sindicatos.

Com base nas considerações *supra*, a Comissão considera que pode dar um parecer positivo ao plano em questão. Contudo, a Comissão necessita de ter garantias de que o plano será correctamente implementado em conformidade com os objectivos acima mencionados. Para este efeito, Portugal concordou em manter a Comissão informada do progresso do programa de reestruturação da TAP; os relatórios para o efeito serão apresentados à Comissão pelo menos quatro semanas antes do pagamento da segunda, terceira e quarta parcelas em 1995, 1996 e 1997, para que a Comissão possa, se necessário, apresentar as suas observações.

No que diz respeito ao método de cálculo da compensação do défice nas rotas para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, Portugal demonstrou que o método envolve uma compensação igual ou ligeiramente inferior ao défice suportado. Consequentemente, o método seleccionado não pode dar origem a perdas substanciais e pôr em causa o sucesso da reestruturação.

À luz das considerações anteriores, a Comissão considera que a reestruturação da TAP contribui para o desenvolvimento do sector do transporte aéreo dum ponto de vista europeu.

3. A Comissão verificou se o auxílio não altera as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum.

À luz da situação da indústria europeia do transporte aéreo (ver *supra*) e das características do plano, a Comissão concluiu que a possibilidade de o auxílio afectar negativamente a posição concorrencial dos concorrentes da TAP é mais especulativa que real, tal como seguidamente explicado. Os esclarecimentos e garantias dados por Portugal (ver ponto 3 do capítulo VI) permitiram à Comissão excluir a possibilidade do auxílio afectar negativamente a concorrência. No que diz respeito à estratégia comercial, a Comissão regista que a TAP não pretende aumentar a sua parte de mercado nem pretende abrir novas rotas europeias, sendo o seu único objectivo o de racionalizar a sua rede. Para além disso, ao abandonar várias rotas europeias, a companhia deve reduzir a sua parte total de mercado e a capacidade (medida em termos de lugares) para o mercado europeu será consideravelmente reduzida (de 3 499 lugares em 1993 para 3 168 lugares em 1997). Esta redução reflecte uma diminuição de 9,5 % da oferta no mercado europeu, durante um período em que se espera que este mercado cresça mais de 6 %. Isto é confirmado pelo facto de a TAP, cuja oferta era de 4 688 milhões de PKD em 1993, prever um aumento de capacidade para mercado europeu de apenas 11,4 % :

⁽¹⁾ Ver Decisão 94/118/CE da Comissão no processo Aer Lingus (JO nº L 54 de 25. 2. 1994, p. 30).

- 1994 : 4 877 milhões de PKD,
- 1995 : 4 949 milhões de PKD,
- 1996 : 5 085 milhões de PKD,
- 1997 : 5 225 milhões de PKD.

Este aumento, que é significativamente inferior ao aumento previsto para o tráfego para o sector (segundo as estatísticas da AEA/RB4 — Modelos de previsão por país de 16 de Junho de 1993, o tráfego deve aumentar 6,8 % por ano, o que representa 30,1 % durante o período de reestruturação), será reajustado numa base anual, caso o aumento real do mercado relevante do EEE seja inferior ao aumento da oferta da TAP acima indicado.

A Comissão regista a previsão da oferta da TAP e considera que os limites máximos acima mencionados devem ser respeitados para evitar os riscos e o auxílio afectar negativamente a posição dos concorrentes da TAP.

Para além disso, a Comissão obteve garantias de Portugal em como o auxílio apenas será utilizado para os efeitos da reestruturação e não para comprar participações adicionais noutras companhias aéreas do EEE.

A Comissão regista devidamente as garantias dadas e os compromissos assumidos por Portugal em relação à implementação das regras referentes ao acesso ao mercado comum da aviação e à interpretação a dar a certas disposições. A Comissão considera que a abolição das restrições que protegem a TAP da concorrência representa uma justificação compensatória apropriada da concessão do auxílio, que serve o interesse comum nos termos do nº 3, alínea c), do artigo 92º do Tratado e do nº 3, alínea c), do artigo 61º do Acordo. Em especial, Portugal :

- confirmou que a liberalização do transporte aéreo não regular entre todos os aeroportos comunitários e o arquipélago dos Açores se refere a todos os serviços, tal como expresso no Regulamento (CEE) nº 2408/92, incluindo os « voos não regulares com venda exclusiva de lugares » e « os voos não regulares num só troço ». Isto significa que estes tipos de serviços aéreos serão autorizados, apesar de os Açores estarem temporariamente excluídos do âmbito de aplicação do Regulamento (CEE) nº 2408/92,
- reafirmou a sua determinação e intenção de abrir em 1995 um concurso público relativamente às ligações entre o Continente português e as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, em conformidade com o artigo 4º do Regulamento (CEE) nº 2408/92. Para além disso, Portugal tem a intenção de informar a Comissão durante a primeira metade de 1995 sobre o teor das obrigações relativas a estes serviços públicos, para que ele possa ser publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*. A este respeito, a Comissão sublinha que o artigo 4º do Regulamento (CEE) nº 2408/92 implica que o teor das obrigações de serviço

público seja separadamente publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*. Se, após a publicação, nenhuma transportadora europeia se declarar disposta a satisfazer essas obrigações de serviço público, o direito de explorar esses serviços deve ser conferido por concurso público, efectuado quer para nota quer para um grupo de rotas, a qualquer transportadora aérea comunitária autorizada a explorar esses serviços aéreos.

Relativamente ao monopólio da TAP para a assistência de terra, a Comissão, dada a falta de medidas de liberalização a nível comunitário, considera satisfatório o facto de qualquer companhia aérea poder prestar serviços de assistência de terra aos seus próprios aviões nos aeroportos portugueses.

IX

Tendo em conta o referido *supra*, o auxílio a conceder por Portugal à TAP sob a forma de um aumento de capital, de garantias de empréstimo e da isenção fiscal durante o período de reestruturação pode beneficiar de uma derrogação em conformidade com o disposto no nº 3, alínea c), do artigo 92º do Tratado e no nº 3, alínea c), do artigo 61º do Acordo, desde que sejam preenchidas certas condições,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO :

Artigo 1º

O auxílio a conceder à TAP no período 1994/1997, sob a forma de um aumento de capital de 180 mil milhões de escudos portugueses a pagar em quatro parcelas, de garantias de empréstimo até ao montante máximo de 169 mil milhões de escudos portugueses e de uma isenção fiscal, que tem por objectivo a sua reestruturação em conformidade com o plano e as garantias prestadas por Portugal, incluindo a sua privatização parcial, é compatível com o mercado comum e com o Acordo EEE nos termos do nº 3, alínea c), do artigo 92º do Tratado e do nº 3, alínea c), do artigo 61º do Acordo, desde que :

- a) O pagamento da segunda, terceira e quarta parcelas fique sujeito à realização pela TAP dos resultados operacionais previstos ;
- b) A isenção fiscal em favor da TAP seja abolida no fim do período de reestruturação (31 de Dezembro de 1997) e as garantias de empréstimo respeitem a condição estabelecida na carta da Comissão aos Estados-membros de 5 de Abril de 1989 ;
- c) A TAP não aumente a sua oferta para além dos valores fornecidos à Comissão (ver capítulo VIII, ponto 3 *supra*), a ajustar numa base anual caso o crescimento real do mercado relevante do EEE seja inferior ao crescimento da oferta da TAP ;

- d) Portugal apresente relatórios anuais sobre a reestruturação da TAP pelo menos quatro semanas antes da data dos pagamentos em 1995, 1996 e 1997. Caso a Comissão decida, após consultar Portugal, nomear um perito independente para avaliar o progresso do plano de reestruturação e o cumprimento das condições associadas à aprovação do auxílio, Portugal adiará a data de pagamento por mais quatro semanas, para permitir que a Comissão formule as suas observações, se necessário ;
- e) Portugal honre o seu compromisso de aplicar o artigo 4º do Regulamento (CEE) nº 2408/92 às Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores a partir de 1 de Janeiro de 1996, o mais tardar, publicando as obrigações de serviço público para as rotas individuais em questão (ver capítulo VIII, ponto 3 *supra*) ;
- f) Portugal honre o seu compromisso de que a liberalização dos transportes não regulares entre todos os aeroportos comunitários e os Açores se refere a todos os serviços, tal como expresso no Regulamento (CEE) nº 2408/92, incluindo os « voos não regulares com venda exclusiva de lugares » e os « voos não regulares num único troço » ;
- g) O auxílio seja utilizado apenas para os efeitos da reestruturação e não para adquirir participações adicionais noutras transportadoras aéreas do EEE ;
- h) Em conformidade com a legislação comunitária, Portugal se abstenha de conceder mais auxílios à TAP.

Artigo 2º

A República Portuguesa é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 6 de Julho de 1994.

Pela Comissão

Marcelino OREJA

Membro da Comissão