

DECISÃO (UE) 2022/763 DA COMISSÃO
de 21 de dezembro de 2022
relativa ao auxílio estatal SA.60165- 2021/C (ex-2021/N) que Portugal tenciona conceder à TAP SGPS

[notificada com o número C(2021) 9941]

(Apenas faz fé o texto na língua inglesa)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 108.º, n.º 2, primeiro parágrafo,

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

Tendo em conta a decisão através da qual a Comissão decidiu dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia relativamente ao auxílio SA.60165 (2021/C) ⁽¹⁾,

Após ter convidado as partes interessadas a apresentarem as suas observações, em conformidade com as disposições supracitadas ⁽²⁾, e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

- (1) Em 10 de junho de 2021, Portugal notificou os seus planos de concessão de um auxílio estatal no montante de 3,2 mil milhões de euros, a título de auxílio à reestruturação, em conformidade com as Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade («Orientações E&R») ⁽³⁾, à unidade económica, atualmente sob o controlo exclusivo do Estado português, constituída pela Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, S.A. («TAP SGPS») e pela sua atual empresa cofilial, a Transportes Aéreos Portugueses, S.A. («TAP Air Portugal»), incluindo todas as filiais por estas controladas (considerandos 8 a 14). A notificação foi precedida da concessão de um empréstimo de emergência à TAP SGPS, no montante de 1,2 mil milhões de euros, ao qual a Comissão não se opôs na sua decisão de 10 de junho de 2020 («decisão inicial sobre o auxílio de emergência») ⁽⁴⁾. Portugal executou e pagou o auxílio de emergência à TAP SGPS em julho de 2020 e apresentou um plano de reestruturação da TAP SGPS em 10 de dezembro de 2020. A notificação foi acompanhada por uma versão atualizada do plano de reestruturação e por outros documentos comprovativos.
- (2) Em 19 de maio de 2021, o Tribunal Geral anulou a decisão inicial sobre o auxílio de emergência, mas suspendeu os efeitos dessa anulação até que a Comissão adotasse uma nova decisão ⁽⁵⁾. Em 16 de julho de 2021, a Comissão adotou uma nova decisão que não levantou objeções ao auxílio de emergência ⁽⁶⁾, contra a qual foi interposto outro recurso de anulação ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Decisão da Comissão C(2021) 5278 final, de 16 de julho de 2021, no processo SA.60165 (JO C 317 de 6.8.2021, p. 13).

⁽²⁾ JO C 317 de 6.8.2021, p. 13.

⁽³⁾ Comunicação da Comissão – Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade (JO C 249 de 31.7.2014, p. 1).

⁽⁴⁾ Decisão da Comissão, de 10 de junho de 2020, no processo SA.57369 (2020/N) – COVID-19 – Portugal – Aid to TAP (JO C 228 de 10.7.2020, p. 1).

⁽⁵⁾ Acórdão de 19 de maio de 2021, *Ryanair DAC/Comissão*, T-465/20, ECLI:EU:T:2021:284. O Tribunal Geral considerou que, na sua decisão inicial sobre o auxílio de emergência, a Comissão não observou o dever de fundamentação, em conformidade com o artigo 296.º do TFUE nomeadamente ao não indicar se a TAP SGPS fazia parte de um grupo na aceção do ponto 22 das Orientações E&R. O Tribunal Geral decretou a suspensão dos efeitos da anulação dessa decisão durante um período não superior a dois meses a contar da data do acórdão, caso a Comissão decidisse adotar uma nova decisão no âmbito do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, e durante um período suplementar razoável, caso a Comissão decidisse dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do TFUE.

⁽⁶⁾ Decisão da Comissão, de 16 de julho de 2021, no processo SA.57369 – Rescue aid to TAP SGPS (JO C 345 de 27.8.2021, p. 1).

⁽⁷⁾ Processo T-743/21, *Ryanair/Comissão*, atualmente pendente no Tribunal Geral.

- (3) Por carta de 16 de julho de 2021, a Comissão informou Portugal de que tinha decidido dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE»), relativamente ao auxílio à reestruturação («decisão de início do procedimento»). Portugal apresentou as suas observações sobre a referida decisão por cartas datadas de 19 de agosto e 27 de agosto de 2021.
- (4) A decisão da Comissão de dar início ao procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* ⁽⁸⁾. A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações no prazo de um mês a contar da data de publicação.
- (5) A Comissão recebeu 39 observações das partes interessadas até ao termo do prazo, em 6 de setembro de 2021. Transmitiu-as a Portugal, dando-lhe a oportunidade de se pronunciar. Por carta de 5 de outubro de 2021, Portugal apresentou a sua resposta às observações das partes interessadas.
- (6) Por carta de 29 de outubro de 2021, à qual Portugal respondeu em 16 de novembro de 2021, a Comissão solicitou informações adicionais sobre o plano de reestruturação, bem como sobre o auxílio à reestruturação e o financiamento de apoio ao plano. Através de videoconferências, a Comissão e as autoridades portuguesas discutiram as medidas em matéria de concorrência previstas na notificação, tendo ainda a Comissão solicitado, em 25 de outubro de 2021, mais informações sobre a estrutura concorrencial do mercado de serviços de transporte aéreo de passageiros com origem e destino no aeroporto de Lisboa, incluindo informações atualizadas sobre as faixas horárias de que dispõem as transportadoras aéreas que operam no aeroporto. Portugal respondeu em 2 e 8 de novembro de 2021 e apresentou informações adicionais em 16, 25, 27 e 30 de novembro de 2021 e, por último, em 3 de dezembro de 2021.
- (7) Portugal concordou, a título excepcional, em renunciar aos direitos decorrentes do artigo 342.º do TFUE, em conjugação com o artigo 3.º do Regulamento n.º 1/1958 ⁽⁹⁾, e em que a presente decisão fosse adotada e notificada em língua inglesa, nos termos do artigo 297.º do TFUE.

2. DESCRIÇÃO DO AUXÍLIO

2.1. Beneficiário: estrutura de propriedade e filiais operacionais

- (8) O beneficiário do auxílio à reestruturação é a unidade económica, atualmente sob o controlo exclusivo do Estado português (considerandos 11 e 12), constituída pela TAP SGPS e pela sua atual empresa cofilial, a TAP Air Portugal, incluindo todas as filiais por estas controladas. A TAP SGPS é uma sociedade gestora de participações sociais constituída em 2003, ao passo que a TAP Air Portugal foi criada em 1945 como companhia aérea portuguesa de bandeira. Em 2017, a TAP SGPS era controlada em conjunto pela Parpública - Participações Públicas, SGPS, S.A. («Parpública»), uma empresa pública gestora de participações sociais do Estado português, e por outras duas empresas – a HPGB, SGPS, S.A. ⁽¹⁰⁾ («HPGB») e a DGN Corporation («DGN») – que operavam através do consórcio Atlantic Gateway SGPS, Lda. («AGW») ⁽¹¹⁾. Quando a Comissão adotou a decisão inicial sobre o auxílio de emergência, a Parpública detinha 50% das ações da TAP SGPS e a AGW detinha 45%, enquanto os restantes 5% eram detidos pelos trabalhadores da TAP SGPS. Esta situação de propriedade alterou-se com a implementação do processo em curso de emergência e reestruturação da TAP SGPS.
- (9) Aquando do início do processo de emergência e reestruturação da TAP SGPS, a TAP Air Portugal era detida a 100% pela TAP SGPS e era a sua maior filial, representando cerca de 98% do volume de negócios da TAP SGPS. Segundo as explicações das autoridades portuguesas, até junho de 2020, não estavam previstas alterações na estrutura acionista da TAP SGPS, dado que todos os acionistas do beneficiário concordavam com a necessidade de um auxílio de emergência para manter a atividade da TAP Air Portugal e a viabilidade a longo prazo da TAP SGPS.

⁽⁸⁾ Ver nota de rodapé 1.

⁽⁹⁾ Regulamento n.º 1 do Conselho, de 15 de abril de 1958, que estabelece o regime linguístico da Comunidade Económica Europeia (JO 17 de 6.10.1958, p. 385).

⁽¹⁰⁾ A HPGB, SGPS, S.A. está sediada em Lisboa e faz parte do setor da administração de empresas e sociedades. A HPGB, SGPS, S.A. tem [...] funcionários nesta localização. O grupo empresarial HPGB, SGPS, S.A. inclui [...] empresas.

⁽¹¹⁾ Para mais informações acerca da HPGB, da DGN e do consórcio AGW, ver os considerandos 11 a 15 da Decisão da Comissão, de 16 de julho de 2021, no processo SA.57369, referida na nota de rodapé 6.

- (10) As autoridades portuguesas só analisaram a questão do controlo da TAP SGPS no início de julho de 2020, no contexto do impasse nas negociações com a AGW relativas à execução do acordo de empréstimo de emergência. [...]. Confrontadas com um colapso financeiro iminente da TAP SGPS, que exortava à execução do auxílio de emergência, as autoridades portuguesas decidiram celebrar um acordo privado com os acionistas da AGW para adquirir as participações da DGN, [...]. [...], a Direção-Geral do Tesouro e Finanças («DGTF») adquiriu diretamente ações da TAP SGPS, que representavam 22,5% do capital social da TAP SGPS anteriormente detido pela AGW. Consequentemente, hoje em dia, o Estado português assume, direta e indiretamente, uma posição maioritária correspondente a 72,5% do capital social e respetivos direitos económicos da TAP SGPS (50% através da Párpública e 22,5% através da DGTF). Anteriormente, a HPGB detinha uma participação no consórcio AGW e não diretamente na TAP SGPS, mas, após adquirir a participação da AGW, a HPGB detém atualmente uma participação direta de 22,5% na TAP SGPS.
- (11) As autoridades portuguesas confirmam que, ao abrigo do acordo de acionistas celebrado pela República Portuguesa por intermédio da DGTF, [...]. [...] ⁽¹²⁾, [...] ⁽¹³⁾. O controlo de 72,5% do capital social, [...], confere ao Estado português o controlo exclusivo da TAP SGPS.
- (12) De igual modo, já depois da concessão do auxílio de emergência, a participação da TAP SGPS na TAP Air Portugal alterou-se quando o Estado português, por intermédio da DGTF, subscreveu o aumento de capital da TAP Air Portugal num montante de 462 milhões de euros ⁽¹⁴⁾. À data de 24 de maio de 2021, o Estado, através da DGTF, detinha diretamente cerca de 92% do capital social da TAP Air Portugal. A TAP SGPS detém atualmente os restantes 8%. A TAP Air Portugal é a única acionista da TAP Logistics Solutions, S.A., uma sociedade constituída em 30 de dezembro de 2019 para exercer atividades de transporte de mercadorias e correio.
- (13) A TAP SGPS detém participações nas seguintes empresas ativas na prestação de serviços relacionados com o transporte aéreo em Portugal e noutros países:
- 100% na Portugália Airlines – Companhia Portuguesa de Transportes Aéreos, S.A. («Portugália»);
 - 100% na U.C.S. – Cuidados Integrados de Saúde, S.A., uma empresa ativa no setor da saúde e cujo principal cliente é igualmente a TAP Air Portugal;
 - 100% na TAPGER – Sociedade de Gestão e Serviços, S.A. e 99,83% na Aeropar Participações, Lda., duas empresas que atuam como sociedades gestoras de participações sociais;
 - 78,72% na TAP Manutenção e Engenharia Brasil, S.A. («M&E Brasil»), que opera na manutenção de aeronaves para a TAP Air Portugal e para terceiros;
 - 49% (43,9% diretamente e 5,1% através da Portugália) na SPdH – Serviços Portugueses de Handling, S.A. (também conhecida como «Groundforce Portugal»), uma empresa que opera no setor da assistência em escala nos aeroportos em Portugal; e
 - 51% na CATERINGPOR – Catering de Portugal, S.A., que presta serviços de restauração ao setor da aviação e cujo principal cliente é a TAP Air Portugal.
- (14) As alterações no controlo durante o processo de emergência e reestruturação acima descritas não obstam ao facto de, para efeitos da presente decisão, qualquer referência à empresa beneficiária do auxílio à reestruturação incluir, salvo indicação em contrário, a TAP SGPS e todas as suas filiais à data do início do respetivo processo de emergência e reestruturação, em junho de 2020, incluindo a TAP Air Portugal. Salvo indicação em contrário, qualquer referência à TAP Air Portugal inclui todas as filiais da TAP SGPS ativas no transporte aéreo, incluindo a Portugália.

⁽¹²⁾ [...].

⁽¹³⁾ [...].

⁽¹⁴⁾ Decisão da Comissão C(2021) 2991 final, de 23 de abril de 2021, no processo SA.62304 (2021/N) – Portugal – COVID 19: Damages compensation to TAP (JO C 240 de 18.6.2021, p. 1).

2.2. Beneficiário: atividades principais no setor da aviação

- (15) No âmbito da unidade económica beneficiária, a TAP Air Portugal desenvolve atividades de transporte aéreo de passageiros e de mercadorias. Em 2019, antes da sua reestruturação, a TAP Air Portugal operava uma frota de 108 aeronaves, incluindo aeronaves operadas ao abrigo de acordos de locação com tripulação, e servia 92 destinos em 38 países, tendo transportado mais de 17 milhões de passageiros e realizado mais de 130 000 voos. Esses voos foram realizados, concretamente, em rotas regulares a partir de aeroportos como os de Lisboa, Porto, Faro e quatro ilhas dos Açores e da Madeira, bem como para destinos internacionais, incluindo [...] aeroportos na Europa (fora de Portugal), [...] destinos no Brasil ⁽¹⁵⁾, [...] em África ⁽¹⁶⁾ e [...] na América do Norte em 2019 ⁽¹⁷⁾. A TAP Air Portugal estruturou as suas operações maioritariamente em torno do aeroporto de Lisboa, que representa a sua plataforma principal.
- (16) Portugal refere que a TAP Air Portugal é um motor essencial de conectividade para passageiros e mercadorias com origem e destino em Portugal e dentro do seu território. Em 2019, a TAP Air Portugal foi a única companhia aérea que operou [...] das suas [...] rotas na época de verão e [...] de [...] rotas na época de inverno. Mais particularmente, a TAP Air Portugal desempenha um papel crucial na conectividade de Portugal e dos países com presença de diáspora lusófona. A TAP Air Portugal também é considerada um pilar da economia portuguesa, particularmente devido ao seu contributo para o desenvolvimento da indústria do turismo em Portugal.
- (17) Outras companhias aéreas, nomeadamente companhias aéreas europeias, prestam serviços de transporte aéreo de passageiros ou de mercadorias em Portugal, como a Ryanair, a segunda maior companhia aérea a operar em Portugal, a Wizz Air e a EasyJet, as companhias aéreas do grupo Lufthansa (incluindo a Brussels Airlines e a Austrian Airlines), a Air France-KLM, a Finnair e as companhias aéreas do IAG (designadamente a Vueling e a Iberia).

2.3. Origem das dificuldades do beneficiário e situação financeira

- (18) A atual situação difícil do beneficiário resultou tanto de problemas de solvência como de liquidez, que foram significativamente agravados por uma profunda crise de liquidez causada pela pandemia de COVID-19.
- (19) Em primeiro lugar, entre 2006 e 2015, a TAP SGPS acumulou [...] milhões de euros [...]. Considerando o peso da atividade de transporte aéreo nas receitas da TAP SGPS, [...].
- (20) Nos últimos anos, a TAP SGPS também incorreu em custos extraordinários devido a perturbações operacionais, o que travou o crescimento da rentabilidade e da competitividade. [...] [...] milhões de euros [...] ⁽¹⁸⁾ [...], [...] [...] milhões de euros [...], resultantes de um elevado nível de atrasos e cancelamentos de voos, bem como de uma exposição cambial muito elevada devido às atividades no Brasil e em Angola.
- (21) Em segundo lugar, tendo em conta que a TAP Air Portugal foi responsável por cerca de [...] % das receitas da TAP SGPS, o desempenho da transportadora aérea teve um impacto elevado na situação financeira global da sua empresa-mãe. Após a privatização da TAP SGPS, em 2015 ⁽¹⁹⁾, a TAP Air Portugal iniciou um processo de transformação e manteve uma trajetória de crescimento operacional com um aumento das receitas de [...] % até 2019. O processo de transformação tinha como meta [...].
- (22) A maioria das intervenções relativas ao processo de transformação ocorreu em 2018 e 2019, nomeadamente com a entrega de [...] aeronaves A339 com baixo consumo de combustível, seguida da transformação dos produtos, vendas e ferramentas e da melhoria da adjudicação de contratos e dos sistemas. Na vertente operacional, a TAP Air Portugal aumentou as suas operações em mercados de elevado valor, como o Brasil e a América do Norte. O processo de transformação, sobretudo através das renovações e substituições graduais da frota realizadas até 2019, contribuiu para reduzir os níveis globais do custo dos lugares disponíveis por quilómetro (CLDQ) ⁽²⁰⁾. No entanto, também implicou custos pontuais elevados, relacionados com [...]. Além disso, a TAP Air Portugal continuou a ser menos competitiva do que os seus pares em termos de custos de pessoal e eficiência.

⁽¹⁵⁾ [...].

⁽¹⁶⁾ [...].

⁽¹⁷⁾ [...].

⁽¹⁸⁾ Uma companhia aérea ou um prestador de serviços de assistência em escala que atua em nome de uma companhia aérea identifica custos decorrentes de atividades irregulares quando uma perturbação no dia da viagem ou no dia anterior à viagem impede o cliente de utilizar o(s) voo(s) reservado(s).

⁽¹⁹⁾ A privatização de 61% do capital social da TAP SGPS foi realizada em 2015. Em 2017, o Estado português readquiriu parte do capital social à AGW, elevando a sua participação para 50%.

⁽²⁰⁾ O custo dos lugares disponíveis por quilómetro é utilizado para aferir o custo unitário expresso em valor monetário [cêntimos de euro por lugar] da exploração de cada lugar por quilómetro.

- (23) Em 2 de dezembro de 2019, a TAP Air Portugal concluiu a emissão de obrigações prioritárias não garantidas num valor de 375 milhões de euros, com um prazo de vencimento de cinco anos, dando origem a cupões anuais regulares de 5,625% e a uma taxa de juro efetiva de 5,75% ⁽²¹⁾. O objetivo desta emissão era cobrir as despesas gerais da empresa, bem como reembolsar parcialmente a dívida e prolongar o respetivo prazo de vencimento médio. A emissão obteve notações preliminares de BB- (Standard & Poor's) e B2 (Moody's), ou seja, inferior à notação de «grau de investimento». Meses antes, em 24 de junho de 2019, a TAP Air Portugal tinha emitido 200 milhões de euros em obrigações com um prazo de vencimento de quatro anos, dando origem a cupões anuais regulares de 4,375% ⁽²²⁾. Não obstante as diferenças entre os montantes e as condições das duas emissões realizadas em junho e dezembro de 2019, o interesse que estas geraram mostra que, antes do surto de COVID-19, o beneficiário conseguia aceder ao financiamento no mercado em condições razoáveis.
- (24) O processo de transformação foi interrompido devido à pandemia mundial de COVID-19 e à crise económica que se seguiu, numa altura em que a TAP Air Portugal ainda não tinha conseguido reduzir substancialmente os seus custos, nomeadamente os custos de pessoal, comparativamente aos seus concorrentes, em especial as companhias aéreas de baixo custo.
- (25) Consequentemente, tendo em conta as restrições de viagem e as obrigações de quarentena sem precedentes impostas pelo Governo devido ao surto de COVID-19, em 20 de março de 2020, a agência de notação Standard & Poor's baixou a notação de longo prazo da TAP Air Portugal para B- e classificou como CCC+ a perspetiva de liquidez a curto prazo. No mesmo anúncio, a Standard & Poor's atribuiu à emissão de obrigações no valor de 375 milhões de euros uma perspetiva de recuperação de 45%. Em 19 de março de 2020, a agência de notação Moody's também baixou as notações relativas à probabilidade de incumprimento e à empresa TAP Air Portugal para Caa1-PD e Caa1, respetivamente. Em 28 de maio de 2020, o rendimento anual até ao vencimento (dezembro de 2024) das obrigações prioritárias no valor de 375 milhões de euros emitidas em dezembro de 2019 era de 9,45% no mercado secundário. Por outras palavras, nessa fase, para aceitarem deter os títulos até ao vencimento, os compradores das obrigações emitidas pela TAP Air Portugal exigiam um desconto sobre o valor nominal dos títulos, por forma a obter um rendimento de 9,45%. As informações prestadas pelas autoridades portuguesas corroboram [...] da situação financeira da TAP Air Portugal e do beneficiário [...] ⁽²³⁾, [...].
- (26) A acumulação das dificuldades da TAP SGPS e da TAP Air Portugal conduziu a uma deterioração acentuada da posição de capital próprio. No final de 2019, a TAP SGPS registava um capital próprio negativo de [...] milhões de euros, que subiu para [...] mil milhões de euros em 2020. A TAP Air Portugal também estava numa posição de capital próprio negativo em 2020 ([...] mil milhões de euros).

2.4. Descrição do plano de reestruturação e do auxílio à reestruturação

- (27) O auxílio à reestruturação apoia a execução do plano de reestruturação que abrange o período entre 2020 e o final de 2025 («período de reestruturação»). O plano abrange a unidade económica, atualmente sob o controlo exclusivo do Estado português (considerandos 11 e 12), constituída pela TAP SGPS e pela sua atual empresa cofilial, a TAP Air Portugal, incluindo todas as filiais por estas controladas.

2.4.1. Reestruturação das operações

- (28) O plano de reestruturação visa combater as causas profundas das dificuldades da TAP SGPS e inverter o rumo da empresa até 2025. Devido ao peso da TAP Air Portugal no balanço da TAP SGPS quando começou a atravessar dificuldades nas atividades abrangidas pelo plano de reestruturação, a maioria das medidas de reestruturação operacional para reduzir os custos e aumentar as receitas e das projeções apresentadas no plano de reestruturação refere-se à TAP Air Portugal. O plano de reestruturação inclui medidas que começaram a ser implementadas em junho de 2020 ou que serão implementadas e que dizem respeito a quatro pilares: i) ênfase na estratégia principal, ii) ajustamento da capacidade, iii) melhoria dos custos de exploração e iv) aumento das receitas. As subsecções 2.4.1.1 a 2.4.1.4 descrevem cada pilar do plano de reestruturação da TAP com as mais recentes atualizações.

⁽²¹⁾ Comunicado: «TAP Announces the pricing of EUR 375 million 5.625% senior notes due 2024», de 22.11.2019. A procura dos investidores permitiu que a emissão recolhesse mais fundos (mais 75 milhões de euros do que os 300 milhões iniciais) e com um preço mais baixo (20 pontos de base) do que o inicialmente previsto.

⁽²²⁾ Referência ISIN PTTAPBOM0007, TAP-SGPS 19/23.

⁽²³⁾ Resultados antes de juros, impostos, depreciações, amortizações e custos de reestruturação ou rendas. O EBITDAR é um parâmetro utilizado sobretudo para analisar a solidez financeira e o desempenho das empresas que tenham sido objeto de reestruturação no último ano.

2.4.1.1. Ênfase na estratégia principal

- (29) A lógica do plano de reestruturação consiste em dar ênfase à atividade principal, ou seja, a atividade de aviação realizada através da TAP Air Portugal e da Portugália, e, paralelamente, abandonar e alienar de forma gradual as atividades não essenciais. Nesta lógica, segundo o plano de reestruturação, a TAP SGPS abandonará progressivamente todas as atividades de serviços geradoras de outras receitas que tem prestado no mercado, através da venda, alienação ou suspensão de três ramos de atividade, conforme descrito a seguir. Em primeiro lugar, a TAP SGPS tenciona alienar a sua participação na filial brasileira de manutenção de aeronaves, a M&E Brasil, [...]. A segunda alienação diz respeito [...] no prestador de serviços de assistência em escala, a Groundforce, [...]. Em terceiro lugar, a TAP SGPS tenciona alienar a sua participação no prestador de serviços de restauração, a Cateringpor, [...].

2.4.1.2. Ajustamento da capacidade

- (30) As medidas de ajustamento da capacidade da TAP Air Portugal consistem essencialmente no redimensionamento da frota e na otimização da rede da TAP Air Portugal. O plano de frota prevê [...]. Globalmente, em 2025, o plano de frota da TAP Air Portugal terá como resultado uma composição mais homogênea da frota e uma redução dos custos de exploração, em virtude da redução do consumo de combustível e das necessidades de manutenção das novas aeronaves.
- (31) Relativamente à otimização da rede, o plano de reestruturação reforça o papel de Lisboa enquanto plataforma de conectividade, o que se afigura crucial atendendo à dimensão reduzida do mercado da TAP Air Portugal a nível nacional. A exploração de uma plataforma de conectividade será benéfica para a estratégia [...]. [...]. Por último, as medidas de otimização da rede incluem uma correspondência mais eficiente em termos de custos entre as rotas e as aeronaves, com a diminuição das rotas deficitárias e das rotas com um valor de conectividade baixo. Por exemplo, em 2020, a TAP Air Portugal serviu menos [...] destinos do que em 2019 (de [...] para [...]) e suspendeu indefinidamente a abertura de [...] rotas adicionais.
- (32) Quanto à implantação da TAP Air Portugal no aeroporto de Lisboa, a diminuição da sua frota reduz a sua capacidade para prestar serviços de transporte aéreo de passageiros, mas, ainda assim, não põe em causa a posição de mercado significativa que tem atualmente na sua plataforma em Lisboa e que deverá continuar a ter no final do período de reestruturação ⁽²⁴⁾. Existem duas razões principais para a manutenção da posição de mercado significativa da TAP Air Portugal no aeroporto de Lisboa até 2025:
- a) Em primeiro lugar, no âmbito do plano de reestruturação, a TAP Air Portugal tenciona concentrar-se de forma mais vinculada nas suas operações radiais essenciais no aeroporto de Lisboa ⁽²⁵⁾. Consequentemente, não se preveem alterações substanciais das posições de mercado e da estrutura concorrencial no aeroporto, apesar de a TAP Air Portugal ter reduzido [...] % das suas faixas horárias ([...] faixas horárias diárias) na estação de inverno IATA 2021/2022 em relação à estação de inverno IATA 2019/2020 e de as duas maiores detentoras seguintes de faixas horárias (Ryanair e EasyJet) terem previamente conseguido aumentar as faixas horárias à sua disposição para a estação de verão IATA 2022 em relação à estação de verão IATA 2019 ⁽²⁶⁾. Mais especificamente, as informações apresentadas por Portugal mostram que as faixas horárias detidas pela TAP Air Portugal representariam [45-55] % da capacidade total do aeroporto de Lisboa na estação de verão IATA 2022 e nas estações IATA seguintes, em comparação com [10-20] % e [5-10] % para a Ryanair e a EasyJet, respetivamente. Além disso, a TAP Air Portugal empregará, de longe, a maior frota no aeroporto de Lisboa, com [90-100] aeronaves ao longo do período de reestruturação. De acordo com as estimativas de Portugal, a Ryanair terá sete aeronaves baseadas no aeroporto de Lisboa e a EasyJet cinco ⁽²⁷⁾.

⁽²⁴⁾ Em conformidade com a prática decisória da Comissão, considera-se que as faixas horárias de que uma transportadora aérea dispõe num aeroporto e as limitações de capacidade neste último permitem medir a capacidade da transportadora aérea para concorrer no mercado do transporte aéreo de passageiros com origem ou destino a esse aeroporto [ver, por exemplo, considerando 209 da Decisão da Comissão C(2021) 2488 final, de 5 de abril de 2021, no processo SA.59913 (JO C 240 de 18.6.2021, p. 1); considerando 178 da Decisão da Comissão C(2020) 4372 final, de 25 de junho de 2020, no processo SA.57153 (JO C 397 de 20.11.2020, p. 1)].

⁽²⁵⁾ A título ilustrativo, a redução do número de aeronaves baseadas no aeroporto de Lisboa é apenas marginal em comparação com a situação anterior à reestruturação. Na estação de verão IATA 2019, a TAP Air Portugal dispunha de uma frota média de aproximadamente [90-100] aeronaves baseadas no aeroporto de Lisboa e [5-15] aeronaves baseadas no aeroporto do Porto. Para a estação de verão IATA 2022, a média nesse período será de aproximadamente [90-100] aeronaves baseadas no aeroporto de Lisboa e [0-10] aeronaves baseadas no aeroporto do Porto. Nos anos de 2023 a 2025, a TAP Air Portugal prevê adicionar um número reduzido de aeronaves em relação a 2022. A distribuição da frota entre o aeroporto de Lisboa e o aeroporto do Porto resulta da repartição das aeronaves com base na atribuição das horas de voo às operações em Lisboa ou no Porto. Todas as aeronaves da TAP Air Portugal estão formalmente baseadas no aeroporto de Lisboa, embora nem todos os voos sejam operados com origem ou destino no aeroporto. Os meios necessários para as operações no Porto assentam na rotação de aeronaves baseadas em Lisboa, incluindo através do estacionamento noturno. A TAP Air Portugal não atribui aeronaves a mais nenhum aeroporto onde tenha operações.

⁽²⁶⁾ Observações de Portugal apresentadas em 16 de novembro de 2021.

⁽²⁷⁾ Observações de Portugal apresentadas em 8 de novembro de 2021.

- b) Em segundo lugar, devido à recuperação relativamente forte, embora instável, da procura por parte de passageiros, o aeroporto de Lisboa deverá voltar durante o período de reestruturação ao elevado nível de congestionamento [90-100]% que tinha atingido antes da pandemia de COVID-19, após uma fase de crescimento acelerado da TAP Air Portugal e das transportadoras de baixo custo. Assim, prevê-se que, durante todo o período de reestruturação, as importantes limitações de capacidade no aeroporto de Lisboa, relacionadas, nomeadamente, com a sua pista única, venham a constituir um obstáculo à entrada ou à expansão dos concorrentes da TAP Air Portugal, não tendo sido satisfeita parte das exigências de acesso destes concorrentes aos serviços de infraestruturas aeroportuárias no aeroporto de Lisboa.

2.4.1.3. Redução dos custos

- (33) A TAP Air Portugal prevê reduzir os custos de exploração ao longo do plano de reestruturação, mediante três instrumentos.
- (34) O primeiro é a renegociação dos contratos com os fornecedores e locadores de aeronaves. Em conjunto com os seus fornecedores, a TAP Air Portugal acordou [...] período [...], tal como estipulado no contrato inicial, para [...], resultando no diferimento de [...] mil milhões de euros de despesas de capital até ao termo do plano de reestruturação. Além disso, a TAP Air Portugal realizou uma poupança de tesouraria de [...] milhões de euros, através de renegociações com os locadores, e obteve [...] milhões de euros de receitas de tesouraria com a venda e locação de aeronaves.
- (35) O segundo instrumento para reduzir os custos de exploração é um conjunto de medidas que visam diminuir os custos de terceiros. Em primeiro lugar, a TAP Air Portugal prevê economizar [...] milhões de euros em custos de combustível ao longo do período do plano de atividades (dos quais [...] milhões de euros em [...]) através da operação de aeronaves mais recentes e mais eficientes energeticamente, de uma melhor correspondência entre as rotas e as aeronaves e da introdução de um *software* de otimização do combustível. Em segundo lugar, a TAP tenciona realizar economias de custos anuais no valor de [...] milhões de euros até [...]. [...] Em terceiro lugar, o plano de reestruturação prevê economias de custos anuais no valor de [...] milhões de euros, através da renegociação dos contratos com os prestadores de determinados serviços, [...].
- (36) O terceiro instrumento destinado a fomentar a diminuição prevista dos custos de exploração da TAP Air Portugal consiste numa redução dos custos de pessoal, com a qual a TAP Air Portugal espera gerar uma poupança de [...] milhões de euros por ano, num total acumulado de aproximadamente [...] mil milhões de euros durante a vigência do plano de reestruturação. A fim de obter estas economias de custos, a TAP Air Portugal tomou as seguintes medidas:
- a) Redução dos efetivos (em equivalente a tempo completo – ETC) com a supressão de 1 200 postos de trabalho em 2020 e no início de 2021, essencialmente através da não renovação de contratos de trabalho temporários, com uma redução suplementar de 2 000 postos de trabalho em 2021;
- b) Adicionalmente, medidas de redução salarial, suspensão dos aumentos salariais automáticos, suspensão de cláusulas das convenções coletivas de trabalho para incrementar a produtividade e reduzir os custos de pessoal até 2024, aplicáveis a todo o pessoal através dos «acordos de emergência» celebrados com os sindicatos, a saber:
- i) uma redução transversal de 25% nas remunerações fixas acima de 1 330 EUR entre 2021 e 2023 e de 20% em 2024 (no caso dos pilotos, essa redução sobe para 50% em 2021 e baixa progressivamente até 35% em 2024), os tripulantes de cabina e os mecânicos do sindicato específico da M&E também aceitaram uma redução de 15% do seu tempo do trabalho em 2021, que baixará progressivamente até 5% em 2023, por forma a permitir o financiamento de 750 ETC e não a sua redução,
- ii) uma suspensão dos aumentos salariais automáticos e das progressões automáticas, bem como de várias componentes da remuneração, e
- iii) uma redução do número de tripulantes de cabina em cada avião até atingir o número mínimo especificado pelo fabricante da aeronave;
- c) A TAP Air Portugal obteve o compromisso de vários sindicatos no âmbito dos acordos de emergência quanto às metas em matéria de custos de pessoal para 2025. O cumprimento destas metas pode ser efetivado através da assinatura de novas convenções coletivas de trabalho (CCT) ou, em caso de fracasso das negociações, da resolução das CCT atualmente em vigor e da aplicação das normas laborais previstas no direito geral do trabalho, muito menos restritivo do que as CCT em vigor. [...].

2.4.1.4. Aumento das receitas

- (37) A TAP Air Portugal prevê que as suas receitas aumentem na ordem dos [...] milhões de euros por ano em condições de estabilidade, ou seja, no termo do plano de reestruturação, mas apenas tem em conta [...] milhões de euros (por ano, em condições de estabilidade) no plano de reestruturação. Os aumentos das receitas serão maioritariamente provenientes [...].

2.4.2. Panorâmica dos custos de reestruturação e das fontes de financiamento

- (38) De acordo com o plano de reestruturação, a aplicação das medidas de reestruturação acarretará custos de reestruturação líquidos que não estão cobertos pelas reduções previstas nas despesas com o pessoal operacional ou por outras receitas, num valor estimado de [...] mil milhões de euros até 2025. Mais especificamente, o essencial dos custos de reestruturação, que se elevam a [...] mil milhões de euros, é imputado ao défice de cobertura dos custos durante o período, os quais têm de ser cobertos para prevenir um risco de incumprimento das operações da TAP SGPS ou a sua incapacidade de manter a licença de exploração. Os restantes custos de reestruturação são atribuídos a reembolsos de dívida, até ao montante de [...] milhões de euros, à aquisição de novas aeronaves, até ao montante de [...] milhões de euros, e a indemnizações contratuais ao pessoal, num montante de [...] milhões de euros. Os custos de reestruturação não têm em conta os auxílios notificados antes da presente decisão e destinados a compensar os prejuízos sofridos pela TAP Air Portugal devido a um acontecimento extraordinário decorrente das restrições públicas aos transportes aéreos, nos termos do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), do TFUE, tal como estabelecido nas decisões aplicáveis da Comissão ⁽²⁸⁾.
- (39) De acordo com Portugal, devido ao agravamento da situação financeira e aos graves efeitos do surto de COVID-19 no setor e na economia, a TAP SGPS é atualmente incapaz de [...] sem o apoio do Estado. No entanto, a TAP Air Portugal obteve [...] milhões de euros [...], com uma garantia de [...] % prestada pela República Portuguesa, cabendo à TAP Air Portugal a garantia dos restantes [...] %, [...]. Portugal considera que a aplicação de medidas substanciais de reforço do capital próprio deverá permitir à TAP SGPS ter acesso aos mercados de capitais a partir de [...], com vista a obter fundos adicionais junto de investidores privados.
- (40) Uma vez operacionalizados o financiamento garantido pelo Estado e o aumento de capital de [...] milhões de euros, a partir de [...], a TAP Air Portugal poderá obter pelo menos [...] milhões de euros de financiamento sem garantia pública [...]. O acesso ao financiamento do mercado privado evita a necessidade de uma reserva de liquidez adicional sob a forma de financiamento através de empréstimos com garantia do Estado até [...] milhões de euros, que tinha sido incluída como reserva para imprevistos na notificação inicial do auxílio à reestruturação.
- (41) O financiamento total do Estado, revisto em 16 de novembro de 2021, inclui medidas de capital próprio ou quase capital, a aplicar do seguinte modo:
- a) empréstimo de emergência de 1,2 mil milhões de euros a converter em capital próprio no mesmo valor nominal, acrescido de juros vencidos de cerca de [...] milhões de euros em 2021;
 - b) [...] milhões de euros para a parcela de [...] % do empréstimo de [...] milhões de euros, garantido pelo Estado em [...] %, que deverão ser concedidos até ao final de [...] e reembolsados em [...] através de uma injeção de capital do Estado. O empréstimo terá uma taxa de juro consentânea com as condições de mercado aplicáveis no momento da concessão ([...]), mas não excederá a taxa de referência definida em conformidade com a Comunicação da Comissão sobre as taxas de referência ⁽²⁹⁾;
 - c) injeção direta de capital de [...] milhões de euros, a executar pelo Estado em [...].

⁽²⁸⁾ Decisão da Comissão, de 23 de abril de 2021, no processo SA.62304 (2021/N) – Portugal – COVID 19: Damages compensation to TAP (JO C 240 de 18.6.2021, p. 1); Decisão da Comissão, de 21 de dezembro de 2021, no processo SA.63402 (2021/N) – COVID-19 TAP Compensation II (não publicada); e processo SA.100121 (2021/N) – COVID-19 Damages compensation to TAP III. Os montantes concedidos à TAP Air Portugal a título de compensação constituem um rendimento que, à semelhança das receitas de exploração, reduz os custos remanescentes que não podem ser cobertos pelas receitas de exploração passadas e presentes ou por contribuições próprias do beneficiário do auxílio à reestruturação ou, por exemplo, de mutuantes ou fornecedores.

⁽²⁹⁾ Comunicação da Comissão sobre a revisão do método de fixação das taxas de referência e de atualização (JO C 14 de 19.1.2008, p. 6).

- (42) Portugal informou que financiaria as medidas diretamente a partir do orçamento do Estado ⁽³⁰⁾, o que exige a adoção dos atos de execução necessários, incluindo a aprovação pela empresa das alterações ao capital social e dos acordos de empréstimo e de garantia a celebrar.
- (43) A contribuição própria da TAP SGPS e dos seus vários contribuintes para os custos de reestruturação rondará os [...] mil milhões de euros, repartidos ao longo do período de 2020 a 2025, e integrará as seguintes medidas:
- a) pagamento de indemnizações associadas à reestruturação do quadro de pessoal – [...] – [...] [...] milhões de euros ([...] [...] milhões de euros [...]);
 - b) contribuições de terceiros ou medidas de eficiência em termos de custos num montante total de [...] milhões de euros, dos quais [...] milhões de euros já executados em 2021 e [...] milhões de euros provenientes de contratos em vigor, incluindo:
 - i) [...] milhões de euros relativos a serviços aeroportuários e serviços de restauração e de refeições em voo na sequência da renegociação de contratos (ou seja, novos pedidos de proposta) relativos a serviços de restauração em aeroportos secundários, de renegociação de fornecedores para serviços de restauração no aeroporto de Lisboa, da renegociação da oferta de compras a bordo, da renegociação dos serviços de limpeza, bilhética e outros serviços aeroportuários),
 - ii) [...] milhões de euros relativos à frota e à monitorização e avaliação, ou seja, a renegociação do equipamento comprado diretamente pelo adquirente, materiais e descontos),
 - iii) [...] milhões de euros relativos a serviços empresariais e bens imobiliários (ou seja, a renegociação das taxas de estacionamento e de comunicação social, publicidade e apoio jurídico, etc.),
 - iv) [...] milhões de euros relativos à tecnologia de informação (ou seja, a renegociação de licenças, plataformas de comunicação, externalização do apoio técnico, etc.), e
 - v) [...] milhões de euros relativos ao alojamento dos tripulantes e ao combustível (ou seja, a renegociação do transporte e do alojamento nos aeroportos secundários);
 - c) locação de novas aeronaves num montante já autorizado de pelo menos [...] milhões de euros, [...];
 - d) outras contribuições relacionadas com a supressão gradual de ativos e a renegociações com os fabricantes originais dos equipamentos, num montante total de cerca de [...] milhões de euros, repartidos do seguinte modo:
 - i) [...] milhões de euros, [...] [...] milhões de euros,
 - ii) [...] milhões de euros [...],
 - iii) [...] milhões de euros [...];
 - e) novo financiamento no valor de [...] milhões de euros, angariado ou intermediado por [...], nomeadamente:
 - i) empréstimo de [...] milhões de euros não garantido pelo Estado e garantido pela TAP Air Portugal, no âmbito do empréstimo de [...] milhões de euros, e
 - ii) nova dívida no valor de [...] milhões de euros, com uma notação do instrumento [...] [...] milhões de euros [...]; esta nova dívida está subordinada a possíveis necessidades de liquidez e substitui, de facto, o auxílio à liquidez de contingência garantido pelo Estado inicialmente notificado num montante de [...] milhões de euros, que deixou de ser considerado um auxílio à reestruturação ⁽³¹⁾;
 - f) pagamento de imprevistos associadas à alienação da filial [...] [...] milhões de euros ([...] % [...], [...] % [...] [...]), [...] ⁽³²⁾;
 - g) diferimentos do reembolso de [...] milhões de euros relativos ao montante nominal em dívida de duas emissões de obrigações (considerando 23) e empréstimos sindicados resultantes da renúncia às respetivas convenções de emissão de obrigações e empréstimo; os credores existentes renunciaram ao seu direito ao reembolso dos montantes devidos pelo beneficiário [...] ([...] [...] milhões de euros, [...] [...] milhões de euros [...] [...] milhões de euros); [...].
- (44) Nas suas observações de 10 de junho e 16 de novembro de 2021, Portugal observa que todas estas medidas de contribuição própria foram já aplicadas ou estão prestes a ser aplicadas. Baseiam-se nos compromissos vinculativos já acordados com as respetivas partes, que foram aplicados com instruções internas a respeitar. Quanto às medidas de reestruturação do quadro de pessoal, as economias de custos assentam em acordos de emergência celebrados entre a TAP Air Portugal, a Portugália e os sindicatos dos trabalhadores, após a suspensão das convenções coletivas de trabalho anteriormente em vigor.

⁽³⁰⁾ Leis do Orçamento do Estado aprovadas durante os anos do plano de reestruturação. Relativamente ao ano de 2021, ver o artigo 166.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro de 2020, que aprova o Orçamento do Estado para 2021.

⁽³¹⁾ [...].

⁽³²⁾ [...].

- (45) No que toca à repartição de encargos, Portugal afirma que a TAP SGPS tem um capital social total de [...] milhões de euros, [...]. A fim de assegurar a devida repartição de encargos pelos acionistas do beneficiário, o montante total do capital social será reduzido para [...] nas contas da TAP SGPS. Antes dessa redução, [...] para efeitos de absorção das perdas. Importa salientar que [...]. Na sequência da redução de capital e da absorção de perdas supramencionadas, o Estado português, através da DGTF, subscreverá um aumento de capital de aproximadamente [...] milhões de euros na TAP SGPS, passando a ser o acionista único da TAP SGPS. Além do mais, a TAP Air Portugal será um beneficiário direto do auxílio, através de uma redução de capital para efeitos de absorção das perdas, seguida de uma injeção de capital. A primeira medida de auxílio, relativa à conversão em capital próprio do atual empréstimo de emergência de 1,2 mil milhões de euros, só será aplicada após a absorção das perdas e a redução de capital.
- (46) Na notificação de 10 de junho de 2021, atualizada em 16 de novembro de 2021, Portugal reconhece que o montante da contribuição própria é inferior a 50% dos custos de reestruturação estimados. A este respeito, Portugal salienta que, nas circunstâncias atuais, com as perspetivas incertas do setor dos transportes aéreos, fortemente afetado pelos efeitos diretos e indiretos do surto de COVID-19, o beneficiário é [...]. Portugal informa que [...]. No entanto, os mercados de financiamento da dívida estiveram, em grande medida, encerrados para as companhias aéreas após o início da pandemia de COVID-19, tendo a generalidade das instituições financeiras reduzido drasticamente os seus limites de crédito para o setor dos transportes aéreos.
- (47) Portugal destaca o alcance das medidas de redução de custos a cargo das partes interessadas do beneficiário e reitera que essas medidas representam fontes reais e efetivas de contribuição própria para o plano de reestruturação, tendo em conta que são eficazes e duradouras. Em conclusão, de acordo com Portugal, o nível da contribuição própria é significativo, uma vez que corresponde ao nível máximo que o beneficiário está em condições de assumir nas circunstâncias específicas inerentes à pandemia de COVID-19.

2.4.3. Solvência e necessidades de liquidez: perspetiva de regresso à viabilidade

- (48) Portugal facultou projeções financeiras no cenário de base do plano de reestruturação, notificado em 10 de junho de 2021 e alterado em 16 de novembro de 2021, referentes às atividades de aviação essenciais da TAP Air Portugal (incluindo a Portugália), tal como descrito na secção 2.4.1.1. Essas projeções preveem [...]. No final do plano de reestruturação, em 2025, a TAP Air Portugal espera obter uma rentabilidade do capital próprio (RCP) de [...]% e uma rentabilidade do capital investido (RCI) de [...]%.
- (49) Relativamente às projeções de liquidez, a TAP Air Portugal prevê [...]. As projeções financeiras também apontam para que os rácios fundos próprios/ativos e dívida líquida/fundos próprios [...] e atinjam, em 2025, um nível de [...]% e [...], respetivamente. Por último, as projeções do rácio dívida líquida/EBITDA diminuem gradualmente de [...], em 2022, para [...], em 2025.

Quadro 1

Projeções financeiras do plano de reestruturação notificado em 10 de junho de 2021 (cenário de base)

Milhões de euros	Período de reestruturação					
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Receitas	1 060	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
EBIT	(965)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Resultado líquido	(1 230)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Dívida líquida	4 110	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Fluxo de caixa operacional	(244)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Capital próprio	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Fonte: informações da empresa. Todos os dados são referentes à TAP Air Portugal (incluindo a Portugália).

- (50) O regresso à viabilidade da TAP Air Portugal depende da redução dos custos, dado que as projeções das receitas têm em conta a retoma do tráfego aéreo. A redução dos custos resulta das medidas de reestruturação descritas nas secções 2.4.1.1 a 2.4.1.3, através das quais a TAP Air Portugal espera baixar o CLDQ de [...] cêntimos de euro, em 2019, para [...] cêntimos de euro, em 2025. Esse valor de [...] cêntimos de euro do CLDQ decorre essencialmente das medidas de reestruturação que afetaram as principais rubricas de custos da TAP Air Portugal em 2019, ou seja, o combustível ([...] cêntimos de euro em 2019) e o pessoal ([...] cêntimos de euro em 2019). No que diz respeito ao combustível, a TAP Air Portugal prevê uma poupança de [...] cêntimos de euro por LDQ (lugar disponível por quilómetro), pressupondo uma taxa de câmbio e um preço do combustível em linha com as atuais estimativas de mercado com base na Bloomberg, graças à aquisição de aeronaves com um consumo mais baixo de combustível, a uma melhor correspondência entre as rotas e as aeronaves e à introdução de um *software* de otimização do combustível (secção 2.4.1.3). Relativamente ao pessoal, a TAP Air Portugal espera que as medidas de redução dos ETC e a renegociação dos contratos com os trabalhadores (secção 2.4.1.3) permitam gerar uma poupança de [...] cêntimos de euro por LDQ.
- (51) No que respeita às receitas, as projeções apontam para que provenham maioritariamente do tráfego aéreo de passageiros, com as operações de manutenção, transporte de mercadorias e correio a representarem cerca de [...]% das receitas totais em 2025. Para efetuar a estimativa das receitas do tráfego aéreo de passageiros, a TAP Air Portugal pressupõe uma tendência de recuperação consonante com as previsões de base da IATA (outubro de 2020) ⁽³³⁾, mas com níveis mais baixos de tráfego aéreo por ano. Por exemplo, enquanto a IATA prevê um aumento do tráfego aéreo de 49% em 2021 para 109% em 2025, em relação ao número de passageiros que viajaram em 2019, a TAP pressupõe um aumento de [...]% em 2021 e de [...]% em 2025. Além disso, a TAP Air Portugal pressupõe um rendimento de [...] cêntimos de euro e uma taxa de ocupação de [...]% em 2025, inferior a [...] cêntimos de euro) e superior em [...]%) relativamente aos valores respetivos em 2019. Por último, a TAP Air Portugal espera um aumento das receitas geradas pelas medidas relativas às atividades auxiliares e de transporte de mercadorias descritas na secção 2.4.1.4. Globalmente, tendo em conta todas as fontes de receitas, a TAP Air Portugal prevê que as receitas por CLDQ diminuam de [...] cêntimos de euro em 2019 para [...] cêntimos de euro em 2025.
- (52) O plano de reestruturação notificado em 10 de junho de 2021 contemplava um cenário adverso, com base na evolução pessimista de três parâmetros: custo do combustível, procura e rendimento. Com variações negativas dos parâmetros no cenário adverso, os fluxos de caixa operacionais e o EBIT da TAP Air Portugal [...], com o pressuposto pessimista a alterar somente a magnitude dos resultados. Apenas no cenário mais adverso, pressupondo uma evolução negativa dos três parâmetros em causa, [...].
- (53) Por último, Portugal forneceu uma atualização das projeções financeiras do plano de reestruturação notificado em 9 de novembro de 2021. Essa atualização tem em conta a evolução mais recente do mercado da aviação em relação às projeções notificadas, nomeadamente a melhoria das perspetivas de recuperação do tráfego ⁽³⁴⁾ e o aumento dos preços dos combustíveis para aviação, e pressupõe um aumento de [...]% dos custos de tráfego para refletir a dinâmica recente da inflação. Estes pressupostos revistos traduzem-se num aumento das receitas e dos custos comparativamente às projeções notificadas. Globalmente, o EBIT [...], mas atinge [...], ou seja, [...] milhões de euros em vez de [...] milhões de euros nas projeções notificadas. No mesmo sentido, o resultado líquido passa a ser positivo [...] ([...] [...] milhões de euros), [...] [...] milhões de euros. Em [...], a RCI seria de [...], enquanto a RCP [...]% [...]%).

2.5. Conclusões preliminares da decisão de início do procedimento

- (54) Com base nas informações transmitidas por Portugal na notificação de 10 de junho de 2021, na decisão de início do procedimento, a Comissão qualificou o apoio estatal notificado à TAP SGPS como um auxílio estatal legal nos termos dos artigos 107.º, n.º 1, e 108.º, n.º 3, do TFUE. A Comissão apreciou a compatibilidade desse auxílio com o mercado interno à luz das Orientações E&R e, tendo concluído que várias das condições de compatibilidade nelas estabelecidas pareciam, à primeira vista, não estar preenchidas, decidiu dar início a um procedimento formal de investigação.
- (55) Na decisão de início do procedimento, a Comissão concluiu, a título preliminar, que a TAP SGPS, designada como beneficiária do auxílio, era elegível para beneficiar de auxílios à reestruturação, nomeadamente devido ao capital próprio negativo acumulado, que aumentou de [...] milhões de euros no final de 2019 para [...] mil milhões de euros em 2020. A Comissão concluiu igualmente que o auxílio à reestruturação era necessário para a boa execução do plano de reestruturação e que a sua forma era adequada para resolver os problemas de liquidez e de solvência encontrados.

⁽³³⁾ Dados sobre a recuperação da procura no tráfego doméstico na Europa e da Europa para a América do Norte e do Sul, a África Subsariana e o Norte de África. Fonte: IATA/Oxford Economics – *Air Passenger Forecast Global Report*, outubro de 2020

⁽³⁴⁾ Dados sobre a recuperação da procura no tráfego doméstico em Portugal, de Portugal para a Europa e de Portugal para a América do Norte e do Sul e a África, de acordo com os pesos dos passageiros da TAP em 2019. Fonte: IATA/Oxford Economics – *Air Passenger Forecast Global Report*, outubro de 2021.

- (56) A Comissão concluiu que, partindo de pressupostos prudentes, a avaliação dos lucros esperados e da rentabilidade do capital próprio de cerca de [...]% [...], até ao final do período de reestruturação sustentava o argumento de Portugal de que o plano de reestruturação garantiria a viabilidade a longo prazo do beneficiário e permaneceria sólido também num cenário adverso. Sem a intervenção do Estado, o beneficiário e, por conseguinte, a TAP Air Portugal, teriam inevitavelmente de sair do mercado, causando dificuldades sociais, efeitos indiretos negativos em toda a economia portuguesa – fortemente dependente do setor do turismo – e a perturbação de um serviço importante e difícil de reproduzir.
- (57) Seguidamente, a Comissão levantou dúvidas, em primeiro lugar, quanto à proporcionalidade do auxílio ⁽³⁵⁾, sublinhando que as fontes de contribuição própria eram maioritariamente provenientes da redução dos custos, ou seja, cingiam-se a evitar custos, sem novo financiamento por parte de um investidor ou mutuante do mercado, excetuando os novos contratos de locação de aeronaves a partir de 2021. A Comissão observou que a contribuição própria corresponderia, na melhor das hipóteses, a apenas [...]% dos custos de reestruturação, além de não ser clara a admissibilidade da redução dos custos de pessoal, que representava mais de [...]% da contribuição própria. Quanto aos requisitos de repartição de encargos, a Comissão referiu que não tinha sido apresentada nenhuma justificação para que uma redução parcial da dívida suportada pelos detentores das obrigações da TAP SGPS não fosse, em princípio, viável.
- (58) Em segundo lugar, a Comissão levantou dúvidas sobre as medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência ⁽³⁶⁾. Mais particularmente, a Comissão assinalou o seguinte: i) subsistiam dúvidas quanto ao facto de as alienações propostas de certos ativos relativos a atividades deficitárias poderem constituir uma solução para a distorção da concorrência criada pelo auxílio e de, em qualquer caso, as alienações propostas serem suficientes para fazer face a essa mesma distorção, ii) a opinião das autoridades portuguesas de que a alienação de faixas horárias era prematura e desnecessária não foi sustentada por qualquer análise quantitativa que demonstrasse um risco efetivo de tais alienações para o regresso à viabilidade da TAP Air Portugal, dada a sua forte posição em termos de faixas horárias no altamente congestionado aeroporto de Lisboa e iii) embora a capacidade total da frota prevista para 2025 fosse inferior à prevista antes da reestruturação, nada permitia verificar que a capacidade criada através da aquisição de novas aeronaves durante o período de reestruturação não seria excessiva, não havendo nenhum compromisso no sentido de manter uma capacidade mais reduzida durante a vigência do plano de reestruturação.
- (59) Por último, a Comissão observou que o plano tinha uma duração superior a cinco anos, não obstante as projeções conterem incertezas quanto à evolução da procura no final de 2025 em cenários de grande tensão, em que poderiam ser necessários mais auxílios ⁽³⁷⁾.

3. OBSERVAÇÕES DE PORTUGAL

- (60) Portugal apresentou as suas observações sobre a decisão de início do procedimento em 19 de agosto de 2021.
- (61) Como observação preliminar, Portugal recorda a interrupção generalizada e sem precedentes do tráfego aéreo causada pela pandemia de COVID-19, bem como as suas consequências devastadoras e assimétricas para as transportadoras aéreas. Portugal salienta que, antes do surto, a TAP Air Portugal era lucrativa de forma autónoma e apresentava sinais claros de estabilidade financeira. Por último, Portugal observa que a pandemia adiou a revisão das Orientações E&R, que deveriam ser aplicáveis até 31 de dezembro de 2020. Embora as Orientações E&R não estejam concebidas para circunstâncias excecionais como a pandemia de COVID-19, deixam margem para uma aplicação mais flexível das suas regras, principalmente no que se refere a considerar que a contribuição própria é suficientemente elevada e adequada. De acordo com Portugal, as circunstâncias únicas e os desafios associados à COVID-19 e ao seu impacto no modelo empresarial da TAP justificam uma abordagem mais flexível do que as anteriores abordagens convencionais de emergência e reestruturação no setor. O contexto sem precedentes da pandemia de COVID-19 impõe essa aplicação flexível das regras e dos princípios em matéria de emergência e reestruturação.

3.1. Projeções financeiras e regresso à viabilidade

- (62) Portugal salienta que as projeções do plano de reestruturação assentam em pressupostos fiáveis e prudentes. Por outro lado, sublinha que, embora as previsões da IATA superem os níveis de 2019 já em 2024, as projeções da procura no cenário de base do plano só apontam para o regresso aos níveis de 2019 em [...]. De igual modo, a trajetória das receitas da TAP Air Portugal parte de um ponto mais baixo em 2021 em relação à previsão de passageiros; por exemplo, as receitas com passageiros em 2021 equivalem a [...]% dos níveis de 2019, contra [...]% para o número de passageiros.

⁽³⁵⁾ Ver considerandos 83 a 88 da decisão de início do procedimento.

⁽³⁶⁾ Ver considerandos 97 a 100 da decisão de início do procedimento.

⁽³⁷⁾ Ver considerandos 74 e 75 da decisão de início do procedimento.

- (63) Portugal destaca a mobilização flexível da capacidade da TAP Air Portugal. A empresa foi capaz de reafetar a sua capacidade para visar nichos de procura, compensando as viagens de/para o Brasil com uma recuperação mais forte dos fluxos africanos. Além disso, tinha substituído ativamente as aeronaves de maior dimensão por aeronaves de menor porte nos casos em que se verificavam baixas taxas de ocupação, tendo ainda reconfigurado as aeronaves de passageiros para transporte de mercadorias, etc. Em conjugação com as políticas rigorosas de controlo dos custos, essa mobilização flexível da capacidade e as operações flexíveis resultaram numa perda de fundos inferior ao previsto no plano de reestruturação, apesar de um cenário de procura menos favorável (por exemplo, o EBIT da TAP Air Portugal no primeiro semestre de 2021 excedeu em [...] milhões de euros as projeções do plano).
- (64) Portugal observa que a TAP Air Portugal pressupôs uma trajetória de receitas dos lugares disponíveis por quilómetro (RLDQ) inferior aos níveis históricos ([...] cêntimos de euro em 2025, contra um montante até [...] cêntimos de euro em 2018) e àquela que consegue atingir atualmente (compensando um volume de passageiros inferior ao número de passageiros da reestruturação em relação ao plano). Portugal salienta também que o plano de reestruturação não teve em conta até [...] milhões de euros de receitas adicionais decorrentes de melhorias nos processos/metodologias, atualizações de sistemas/ferramentas essenciais e iniciativas suplementares de redução dos custos (por exemplo, no âmbito da locação de frotas, diferimentos e futuras rondas de negociação depois da aprovação), identificadas após a notificação.
- (65) No que diz respeito à duração do período de reestruturação, Portugal alega que muitas das medidas incluídas no plano de reestruturação já são aplicadas desde 2020, embora o auxílio à reestruturação só seja concedido no último trimestre de 2021. Por conseguinte, a duração da intervenção do Estado, que é fundamental para o regresso à viabilidade da TAP Air Portugal [...], será inferior a cinco anos.

3.2. Proporcionalidade e limitação do auxílio estatal ao mínimo

- (66) Nas suas observações de 16 de novembro de 2021, Portugal assinala novas fontes de contribuição própria, já não insiste na classificação das reduções dos custos de pessoal como uma fonte de contribuição própria, apresenta uma nova repartição dos custos de reestruturação e pronuncia-se sobre as medidas de repartição de encargos.

3.2.1. *Novas fontes de contribuição própria*

- (67) Portugal identificou as seguintes novas fontes adicionais de contribuição própria:
- Apoio dos atuais credores:* Portugal indica que a TAP Air Portugal logrou receber o apoio dos credores existentes. Devido à pandemia de COVID-19 e à conseqüente deterioração do EBITDAR, a TAP Air Portugal [...]. Contudo, a empresa conseguiu obter renúncias, evitando assim o acionamento das opções de venda e de reembolso antecipado. De acordo com Portugal, essas renúncias constituem uma forma de repartição de encargos e de contribuição própria, uma vez que [...] [considerando 43, alínea g)].
 - Novo financiamento dos investidores e do mercado:* Portugal indica que a TAP Air Portugal foi contactada por potenciais novos investidores, com interesse numa futura compra de participações, e negociou novos financiamentos [considerando 43, alínea e)];
 - Financiamento adicional para aeronaves:* Portugal apresenta elementos que demonstram novos compromissos para o financiamento de contratos de locação de aeronaves, elevando o nível desse financiamento de [...] milhões de euros para um total de [...] milhões de euros [considerando 43, alínea c)].

3.2.2. *Reduções dos custos de pessoal*

- (68) Quanto às reduções dos custos de pessoal, que suscitaram dúvidas à Comissão, Portugal afirmou essencialmente que contribuem para minimizar o auxílio e constituem contribuições eficazes, duradouras e não reversíveis dos credores do beneficiário. Portugal insiste em que, ao abrigo do direito português, os trabalhadores constituem credores privilegiados em relação aos empregadores, uma vez que a liquidação dos créditos dos trabalhadores precede quaisquer outros créditos garantidos ou privilegiados. Como tal, estes créditos estão incluídos nas reduções dos custos de pessoal propostas como contribuição própria, no montante total de [...] milhões de euros. Por último, Portugal observa que a TAP Air Portugal alcançou essas reduções de custos através de negociações e exigiu aos trabalhadores que renunciassem a parte dos seus créditos futuros. São, portanto, equivalentes a uma remissão de dívida ou a outras reduções dos custos contratuais dos parceiros (por exemplo, fornecedores/locadores de aeronaves), quer em termos de participação no esforço, quer como sinal de confiança na viabilidade a longo prazo do beneficiário.

- (69) Embora Portugal tenha reconhecido que, normalmente, a contribuição própria deve ser comparável ao auxílio concedido no que respeita aos efeitos sobre a situação de solvência ou liquidez do beneficiário e que as reduções de custos não constituem medidas de reforço do capital próprio, uma contribuição própria que não tenha um efeito comparável ao auxílio concedido é admissível em circunstâncias excecionais. Finalmente, nas suas observações de 16 de novembro de 2021, Portugal já não incluiu as reduções dos custos de pessoal nas fontes de contribuição própria do beneficiário para os custos de reestruturação.

3.2.3. Repartição e fontes de financiamento dos custos de reestruturação

- (70) Em 16 de novembro de 2021, Portugal apresentou uma repartição dos custos de reestruturação e o cálculo e rácio respetivos da contribuição própria, tendo em conta as novas fontes de contribuição própria, conforme descrito abaixo.

Quadro 2

Repartição e fontes de financiamento dos custos de reestruturação (milhões de euros arredondados)

Custos de reestruturação		Fontes de financiamento	Milhões de euros	%
		Contribuição própria		
Aquisição de novas aeronaves	[...]	Indemnizações contratuais ao pessoal	[...]	[...]%
Reembolso da dívida	[...]	Contratos renegociados com terceiros	[...]	[...]%
[...]	[...]	Locação de novas aeronaves	[...]	[...]%
Pessoal (indemnizações)	[...]	Outras contribuições	[...]	[...]%
Perdas de exploração	[...]	Convenção de emissão de obrigações e títulos de dívida bancária (valor de mercado)	[...]	[...]%
		Liquidez temporária ([...]% não garantida)	[...]	[...]%
		Nova dívida bancária	[...]	[...]%
		Imprevistos M&E Brasil	[...]	[...]%
		Auxílio estatal		
		Injeção de capital	[...]	[...]%
		Liquidez temporária ([...]% garantida)	[...]	[...]%
		Montante da contribuição própria	[...]	[...]%
		Montante do auxílio à reestruturação	[...]	[...]%
		FINANCIAMENTO TOTAL		
			[...]	

- (71) Portugal observa que já foram aceites contribuições inferiores a 50% dos custos de reestruturação noutras casos de auxílio à reestruturação no setor da aviação⁽³⁸⁾ e que a pandemia de COVID-19 pode ser considerada uma circunstância excecional, tal como reconhecido pela Comissão no quadro temporário para a COVID-19⁽³⁹⁾ («Quadro Temporário»). Por conseguinte, Portugal alega que o nível revisto de contribuição própria é significativo no contexto específico das incertezas enfrentadas pelo setor da aviação devido à pandemia de COVID-19.

⁽³⁸⁾ Decisão da Comissão, de 9 de julho de 2014, no processo SA.34191 – Alegado auxílio a favor da Air Baltic (JO L 183 de 10.7.2015, p. 1); Decisão da Comissão de 27 de junho de 2012 no processo SA.33015 – Air Malta (JO L 301 de 30.10.2012, p. 29).

⁽³⁹⁾ Comunicação da Comissão – «Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19» (C/2020/1863, JO C 91 I de 20.3.2020, p. 1), com a última redação que lhe foi dada pela Comunicação da Comissão – «Sexta alteração ao Quadro Temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19 e alteração ao anexo da Comunicação da Comissão aos Estados-Membros sobre a aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ao seguro de crédito à exportação em operações garantidas a curto prazo» (C/2021/8442 final), de 18 de novembro de 2021 (JO C 473 de 24.11.2021, p. 1).

3.2.4. *Repartição de encargos*

- (72) Portugal reitera que a repartição de encargos será assegurada ao nível dos acionistas da TAP SGPS. As perdas da TAP SGPS foram plenamente contabilizadas nas contas consolidadas de 2020 e correspondem a um montante total de capital próprio negativo de [...] milhões de euros. Depois de o plano de reestruturação ser aprovado, o montante total de [...] milhões de euros [...] será reduzido para [...] nas contas da TAP SGPS. Antes disso, [...] para efeitos de absorção das perdas.
- (73) Portugal explica ainda que a TAP SGPS terá de regressar aos mercados de crédito o mais rapidamente possível, tal como previsto no plano de reestruturação. O impacto de uma imposição de perdas aos credores prejudicará uma eventual tentativa futura da TAP SGPS de obter fundos junto do setor privado, mesmo com garantia. Seria considerada pelos participantes nos mercados de crédito como uma situação de incumprimento de facto, que se traduziria numa descida imediata da notação atribuída pelas agências de notação para a categoria de crédito mais baixa. Por sua vez, os bancos abster-se-iam de negociar com a empresa no futuro. Por último, Portugal observa que as renúncias a determinados direitos dos credores no âmbito dos acordos de empréstimo/emissões de dívida aplicáveis [considerando 43, alínea g)] devem ser consideradas uma forma de repartição de encargos ao abrigo das Orientações E&R.

3.3. **Medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência**

- (74) No que se refere à alienação de ativos, à redução da capacidade ou à presença no mercado, no plano de reestruturação notificado em 10 de junho de 2021, Portugal propôs vender as participações detidas pela TAP SGPS em atividades não essenciais, ou seja, na Groundforce, M&E Brasil e Cateringpor. Todavia, no respeitante a uma possível transferência de faixas horárias, Portugal começou por considerar que, no caso da TAP Air Portugal, um compromisso de cedência de faixas horárias no aeroporto de Lisboa seria prematuro e muito provavelmente desnecessário para assegurar uma concorrência efetiva, acarretando o risco de pôr em causa a conectividade e o modelo de plataforma da empresa, além de poder hipotecar o regresso à sua viabilidade. Além disso, durante o procedimento formal de investigação, Portugal apresentou, clarificou ou ampliou as medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência, seguindo-se as medidas propostas na sua versão final.

3.3.1. *Alienação de participações em atividades verticalmente integradas com o transporte aéreo*

- (75) Portugal alega que a Groundforce tem um histórico de rentabilidade, com um resultado líquido de [...] milhões de euros e receitas de [...] milhões de euros em 2019, mas que foi seriamente atingida pela crise da COVID-19. Em 2020, a Groundforce perdeu [...] milhões de euros de receitas em relação a 2019 e, [...]. Devido a essas dificuldades, a Groundforce entrou em processo de insolvência controlada que, em última instância, conduzirá à reestruturação ou à liquidação da empresa. Neste contexto, a Groundforce já suscitou o interesse de várias empresas líderes na prestação de serviços de assistência em escala na Europa.
- (76) A Cateringpor é uma empresa de restauração criada em 1994. É o principal prestador de serviços de restauração da TAP SGPS, que é também o seu acionista maioritário (participação de 51%) e principal fonte de receitas ([...] % das receitas em 2019). Historicamente, a empresa tem apresentado lucros, com um resultado líquido de [...] milhões de euros e receitas líquidas de [...] milhões de euros em 2019. No entanto, à semelhança da Groundforce, a Cateringpor foi abalada pela crise da COVID-19, que provocou uma redução de [...] % das refeições fornecidas e uma diminuição do resultado líquido de [...] milhões de euros em relação a 2019. Para enfrentar essas dificuldades, a Cateringpor iniciou um processo de reestruturação atualmente em curso [...], no termo do qual a TAP SGPS prevê [...] % [...]. De acordo com as projeções, [...] [...] milhões de euros.
- (77) A M&E Brasil é uma empresa prestadora de serviços de manutenção, reparação e revisão constituída no Brasil, cujo acionista maioritário é a TAP SGPS. A M&E Brasil presta serviços de manutenção de aeronaves de grande porte à TAP SGPS, a qual foi responsável por [...] % das suas receitas em 2019. [...] foi [...], apesar de [...]. A crise da COVID-19 agravou as dificuldades da empresa, tendo as receitas registadas em 2020 (cerca de [...] milhões de euros) diminuído para metade das receitas de 2019 ([...] milhões de euros) [...] ([...] [...] milhões de euros [...], [...] milhões de euros [...]). [...] [...] milhões de euros [...].
- (78) Tendo em conta que as alienações supramencionadas permitirão reduzir significativamente as atividades verticalmente integradas da TAP Air Portugal, que são acessórias ao transporte aéreo, Portugal considera que constituem uma medida admissível para limitar as distorções da concorrência ao abrigo das Orientações E&R.

3.3.2. Redução e congelamento da frota de aeronaves

- (79) O plano de reestruturação contempla igualmente uma redução da capacidade, em resultado do redimensionamento da frota, da racionalização da rede e do ajustamento à redução da procura. A TAP Air Portugal já implementou uma redução da frota de 108 para [90-100] aeronaves até fevereiro de 2021. Portugal compromete-se a que, durante a vigência do plano de reestruturação e até 2025 inclusive, a frota da TAP Air Portugal não ultrapasse [90-100] aeronaves.

3.3.3. Libertação de faixas horárias

- (80) Atendendo, nomeadamente, ao elevado número de faixas horárias detidas pela TAP Air Portugal na sua base altamente congestionada de Lisboa (considerando 32) ⁽⁴⁰⁾, a Comissão considera que, para efeitos da presente decisão, a TAP Air Portugal terá uma posição de mercado significativa relativamente à prestação de serviços de transporte aéreo de passageiros no aeroporto de Lisboa após a reestruturação.
- (81) A este respeito, em 3 de dezembro de 2021, Portugal apresentou um compromisso estrutural suplementar no sentido de limitar melhor os efeitos de distorção do auxílio sobre a concorrência relativamente à prestação de serviços de transporte aéreo de passageiros em rotas com partida ou destino no aeroporto de Lisboa, onde a TAP Air Portugal manterá previsivelmente uma posição de mercado significativa após a reestruturação.
- (82) Concretamente, Portugal comprometeu-se a que a TAP Air Portugal transferisse um pacote de faixas horárias com um máximo de 18 faixas horárias diárias (inverno e verão) para outra transportadora aérea (um concorrente efetivo ou potencial), a fim de lhe permitir estabelecer uma nova base ⁽⁴¹⁾ ou expandir a sua base existente no aeroporto de Lisboa («beneficiário da medida corretiva») ⁽⁴²⁾.
- (83) As faixas horárias disponibilizadas pela TAP Air Portugal ao beneficiário da medida corretiva na data da assinatura do acordo de transferência de faixas horárias devem corresponder às faixas horárias solicitadas pelo beneficiário da medida corretiva num intervalo de ± 20 minutos para os voos de pequeno curso e de ± 60 minutos para os voos de longo curso. Se a TAP Air Portugal não dispuser de faixas horárias na janela temporal em causa, deve disponibilizar-se para transferir as faixas horárias mais próximas das solicitadas pelo beneficiário da medida corretiva.
- (84) A título excecional, a TAP Air Portugal não será obrigada a transferir:
- a) mais do que uma faixa horária antes das 8h00 (hora local) por aeronave baseada pelo beneficiário da medida corretiva no aeroporto de Lisboa que utilize faixas horárias corretivas;
 - b) mais de metade do total das faixas horárias corretivas antes das 12h00 (hora local); e
 - c) mais faixas horárias antes das 20h00 (hora local) do que o total de faixas horárias corretivas, menos uma faixa horária por aeronave baseada pelo beneficiário da medida corretiva no aeroporto de Lisboa que utilize faixas horárias corretivas para a operação de voos de pequeno curso.
- (85) Caso seja apresentado um pedido para mais do que uma faixa horária antes das 8h00 (hora local) por aeronave baseada, para mais de metade do total das faixas horárias corretivas antes das 12h00 (hora local) ou para mais faixas horárias antes das 20h00 (hora local) do que o total de faixas horárias corretivas menos uma faixa horária por aeronave baseada pelo beneficiário da medida corretiva no aeroporto de Lisboa que utilize faixas horárias corretivas para a operação de voos de pequeno curso, a TAP Air Portugal deve disponibilizar ao beneficiário da medida corretiva a faixa horária seguinte depois das 8h00 (hora local), depois das 12h00 (hora local) e depois das 20h00 (hora local), respetivamente.
- (86) As faixas horárias de chegada e partida devem permitir, na medida do possível, uma rotação razoável das aeronaves pelo beneficiário da medida corretiva, tendo em conta o modelo empresarial e as restrições de utilização das aeronaves do beneficiário potencial elegível da medida corretiva.
- (87) Portugal comprometeu-se a que a TAP Air Portugal não readquira as faixas horárias alienadas ao beneficiário da medida corretiva.

⁽⁴⁰⁾ Esta combinação de fatores (elevado número de faixas horárias detidas num aeroporto altamente congestionado utilizado como base) não se encontra em mais nenhum aeroporto da UE com destino ao qual ou a partir do qual a TAP Air Portugal presta serviços de transporte aéreo de passageiros.

⁽⁴¹⁾ Uma base significa que as aeronaves ficam estacionadas de noite no aeroporto e que as aeronaves baseadas no aeroporto são utilizadas para servir várias rotas a partir desse aeroporto. Ou seja, em voos de pequeno curso, o primeiro movimento diário da aeronave é uma partida do aeroporto de Lisboa e o último movimento é uma chegada ao aeroporto de Lisboa.

⁽⁴²⁾ Conforme explicado mais pormenorizadamente no considerando 88, os beneficiários potenciais da medida corretiva devem comprometer-se a basear no aeroporto de Lisboa as aeronaves que utilizam as faixas horárias transferidas pela TAP Air Portugal. A obrigação de explorar uma base nova ou ampliada no aeroporto de Lisboa utilizando as faixas horárias corretivas justifica-se pelo nível relativo de pressão concorrencial que as transportadoras baseadas e não baseadas no aeroporto exercem sobre as transportadoras antigas.

- (88) Para ser elegível, o beneficiário potencial da medida corretiva tem de preencher os seguintes critérios:
- a) ser uma transportadora aérea titular de uma licença de exploração emitida por um país membro da UE ou do EEE;
 - b) não ter nenhuma ligação de dependência ou outra ligação em relação à TAP Air Portugal;
 - c) não ser objeto de medidas corretivas em matéria de concorrência por ter beneficiado de um instrumento de recapitalização no contexto da COVID-19 superior a 250 milhões de euros;
 - d) comprometer-se a operar o número de aeronaves baseadas no aeroporto de Lisboa utilizando as faixas horárias corretivas até ao termo do plano de reestruturação. Os beneficiários potenciais da medida corretiva indicam nas suas propostas o número de aeronaves que utilizam as faixas horárias corretivas que estarão baseadas no aeroporto de Lisboa ⁽⁴³⁾. Para efeitos do compromisso no sentido de basear as aeronaves que utilizam as faixas horárias corretivas, o beneficiário potencial da medida corretiva deve comprometer-se a observar o direito do trabalho aplicável a nível nacional e da UE que os tribunais da UE interpretem como pertinente ⁽⁴⁴⁾.
- (89) O beneficiário da medida corretiva será aprovado pela Comissão no seguimento de um processo de seleção transparente e não discriminatório (convite à apresentação de propostas).
- (90) A Comissão será assistida por um mandatário responsável pelo acompanhamento, o qual será diretamente nomeado após a adoção da presente decisão.
- (91) O mandatário responsável pelo acompanhamento publicará o convite à apresentação de propostas com antecedência suficiente em relação ao início do procedimento geral de atribuição de faixas horárias para cada estação IATA até a Comissão aprovar um beneficiário da medida corretiva, sendo conferida publicidade adequada ao convite.
- (92) Caberá à Comissão, assistida pelo mandatário responsável pelo acompanhamento, avaliar as propostas recebidas, podendo excluir as propostas se estas não forem credíveis do ponto de vista económico ou operacional ou não forem conformes com o direito da concorrência da UE.
- (93) No caso de propostas concorrentes, a Comissão dará preferência, por ordem decrescente, aos beneficiários potenciais da medida corretiva que, em especial: i) forneçam a maior capacidade de lugares relativamente às aeronaves baseadas e que utilizem faixas horárias corretivas desde o início das operações até ao termo do plano de reestruturação e ii) sirvam o maior número de destinos através de voos diretos operados pelas aeronaves baseadas e que utilizem as faixas horárias corretivas desde o início das operações até ao termo do plano de reestruturação (conectividade direta, sem ter em conta as frequências).
- (94) Se a apreciação da Comissão resultar numa avaliação idêntica ou semelhante de várias propostas (ofertas empatadas) na ponderação dos dois critérios, dará preferência à proposta mais bem classificada pela TAP Air Portugal (que pode aplicar quaisquer critérios à sua escolha, desde que sejam transparentes).
- (95) Pouco tempo após a decisão de avaliação da Comissão, a TAP Air Portugal celebrará um acordo de transferência de faixas horárias, que será revisto pelo mandatário responsável pelo acompanhamento e aprovado pela Comissão, com o beneficiário potencial da medida corretiva mais bem classificado que tenha confirmado a sua intenção de estabelecer uma base ou ampliar a sua base no aeroporto de Lisboa utilizando as faixas horárias corretivas.
- (96) A TAP Air Portugal transferirá as faixas horárias a título gratuito para o beneficiário da medida corretiva, em conformidade com o artigo 8.º-B do Regulamento (CEE) n.º 95/93 do Conselho ⁽⁴⁵⁾ («Regulamento Faixas Horárias»).

⁽⁴³⁾ A Comissão avaliará a credibilidade operacional e financeira das propostas apresentadas pelos beneficiários potenciais da medida corretiva, incluindo o plano de atividades relativo à operação das aeronaves que utilizam as faixas horárias corretivas que estarão baseadas no aeroporto de Lisboa. Para ser aprovado, um beneficiário potencial da medida corretiva terá de demonstrar a credibilidade operacional e financeira do plano de atividades relativo à sua base nova ou ampliada em Lisboa. No entanto, a fim de dissipar qualquer dúvida, o compromisso de operar o número de aeronaves baseadas no aeroporto de Lisboa utilizando as faixas horárias corretivas não é uma condição para a sua transferência efetiva ou para a sua utilização imposta ao beneficiário da medida corretiva após a sua aprovação. Dito de outro modo, logo que um beneficiário da medida corretiva seja aprovado, as faixas horárias corretivas são transferidas incondicionalmente e o beneficiário da medida corretiva pode utilizá-las livremente.

⁽⁴⁴⁾ Ver, por exemplo, *Nogueira*, processos apensos C-168/16 e C-169/16, ECLI:EU:C:2017:688.

⁽⁴⁵⁾ Regulamento (CEE) n.º 95/93 do Conselho, de 18 de janeiro de 1993, relativo às normas comuns aplicáveis à atribuição de faixas horárias nos aeroportos da Comunidade (JO L 14 de 22.1.1993, p. 1). Nos termos do artigo 8.º-B: «O direito a uma série de faixas horárias, referido no n.º 2 do artigo 8.º, não confere o direito a nenhum pedido de indemnização relativo a uma limitação, restrição ou eliminação desse direito imposta pelo direito comunitário, nomeadamente em virtude da aplicação das disposições do Tratado sobre transporte aéreo. O presente regulamento não prejudica a faculdade de as autoridades públicas exigirem a transferência de faixas horárias entre transportadoras aéreas e determinarem a forma da respetiva atribuição nos termos da legislação nacional em matéria de concorrência ou dos artigos 81.º ou 82.º do Tratado CE ou do Regulamento (CEE) n.º 4064/89 do Conselho, de 21 de dezembro de 1989, relativo ao controlo das operações de concentração de empresas. Estas transferências só podem ser realizadas a título gratuito.»

- (97) As faixas horárias serão disponibilizadas para transferência até ao termo do período de reestruturação (final de 2025, ver considerando 27). Sejam quais forem as circunstâncias, não será organizado qualquer convite à apresentação de propostas após o termo do período de reestruturação.

3.3.4. *Proibição de aquisição e de publicidade*

- (98) Além das referidas alienações de ativos e medidas destinadas a reduzir a capacidade e a presença no mercado, Portugal propôs compromissos no sentido de o beneficiário se abster de: i) adquirir ações em qualquer empresa durante o período de reestruturação, exceto se indispensável para assegurar a sua viabilidade a longo prazo e sob reserva de aprovação da Comissão e ii) divulgar o apoio estatal como uma vantagem concorrencial quando comercializar os seus produtos e serviços.

4. OBSERVAÇÕES APRESENTADAS POR TERCEIROS

- (99) Foram recebidas 39 respostas de terceiros ao convite à apresentação de observações dentro do prazo fixado até 6 de setembro de 2021. Outras quatro observações foram apresentadas após o termo do prazo. As respostas apresentadas dentro do prazo incluíram observações substantivas de dois concorrentes diretos – a Ryanair e a euroAtlantic Airways (EAA) – e de parceiros comerciais, como agências de viagens, operadores turísticos ou respetivas associações (13), grandes grupos hoteleiros (1), agências de venda de bilhetes (2), fornecedores (1) e gestores aeroportuários/agências de controlo do tráfego (2). Outras observações foram apresentadas por organismos governamentais, como as representações de vários Estados brasileiros e o Ministério brasileiro do Turismo (8), e por organismos que promovem o turismo e intercâmbios comerciais ou culturais (10).
- (100) Com exceção dos dois concorrentes diretos e de outra parte, todos os terceiros apoiam, de modo geral, o auxílio à reestruturação e confirmam o importante papel desempenhado pela TAP Air Portugal na conectividade de Portugal com a União e com outras regiões do mundo e em prol da economia portuguesa.

4.1. **Observações dos concorrentes**

4.1.1. *Ryanair*

Contribuição para um objetivo de interesse comum bem definido

- (101) A Ryanair discorda da conclusão provisória da Comissão segundo a qual o auxílio à reestruturação contribui para um objetivo de interesse comum. A Ryanair entende não haver provas que evidenciem um risco de perturbação de um serviço importante e difícil de reproduzir, uma vez que o serviço da TAP Air Portugal é reproduzido por concorrentes que têm assumido esse papel. Concretamente, a Ryanair também oferece ligações para destinos fora da UE, como Israel, Turquia ou Ucrânia. A Ryanair indicou igualmente que opera voos com destino a Marrocos e ao Reino Unido a partir de aeroportos portugueses.
- (102) Além disso, a Ryanair discorda da afirmação segundo a qual outras grandes transportadoras aéreas da UE, que oferecem ligações intercontinentais via Lisboa, operam num modelo radial e, por conseguinte, transferem os passageiros de Portugal para as suas plataformas situadas noutros Estados-Membros em vez de estabelecerem outra plataforma em Portugal. Neste sentido, a Ryanair observa que os principais destinos de longo curso (por exemplo, Nova Iorque, São Paulo, Toronto, Montreal, Filadélfia, Boston, Washington, Dubai) são igualmente servidos diretamente a partir de Lisboa por grandes companhias aéreas internacionais, como a American Airlines, Air Canada, Delta Airlines, LATAM, United Airways e Emirates, e que a TAAG oferece voos diretos entre Lisboa e Luanda. Na opinião da Ryanair, continuaria a ser possível voar para estes destinos a partir de Portugal sem trânsito ou correspondência através da plataforma de outra companhia aérea, mesmo que a TAP Air Portugal suspendesse algumas rotas de longo curso.
- (103) Segundo a Ryanair, vários concorrentes operam nas mesmas rotas que a TAP Air Portugal a nível nacional, para as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, para outros países de língua portuguesa e para a diáspora, bem como para outros países dentro e fora da Europa. A par da TAP Air Portugal, várias outras companhias aéreas oferecem rotas de Portugal para as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, como a Ryanair, a EasyJet, a Transavia, a SATA Air Açores e a Azores Airlines.

- (104) Neste contexto, a Ryanair sugere que a TAP Air Portugal também enfrenta a concorrência nas suas rotas nacionais da rede ferroviária de alta velocidade ou das empresas de autocarros intercidades, como a Flixbus, que podem continuar a assegurar a conectividade em Portugal e nas suas regiões.
- (105) A Ryanair afirma que está em concorrência direta com a TAP Air Portugal num grande número de rotas entre pares de cidades de ponto de origem/ponto de destino. Para sustentar as suas conclusões, a Ryanair apresentou anexos com dados sobre as «rotas de pares de cidades portuguesas nas quais a Ryanair e a TAP estiveram em situação de concorrência em 2020» e as «rotas e concorrentes europeus da TAP em março de 2021». A Ryanair alega que o grupo Ryanair concorria com a TAP Air Portugal em 17 pares de cidades em 2019, 29 pares de cidades em 2020 e 24 pares de cidades em 2021, o que seria muito superior à concorrência de qualquer outra companhia aérea. A Ryanair apresentou igualmente um estudo⁽⁴⁶⁾ por si encomendado. O estudo analisa a dimensão das maiores companhias aéreas em alguns dos principais mercados europeus, bem como a origem das suas licenças de exploração. Abrange a capacidade total intraeuropeia oferecida em 2014 e 2019 e as atuais previsões para 2021. Além de identificar as quotas das principais companhias aéreas nos anos referidos, o estudo analisou a taxa de crescimento a cinco anos dos principais mercados entre 2014 e 2019, o contributo para esse crescimento das principais companhias aéreas e o crescimento global nas rotas servidas pelas companhias aéreas durante o mesmo período. Seguidamente, repete este exercício para o período de dois anos que termina em 2021, tal como atualmente previsto. No que se refere especificamente a Portugal, o estudo conclui que as transportadoras de baixo custo contribuíram para 44,3% do crescimento na capacidade de lugares entre 2014 e 2019, representando as outras companhias aéreas que não fazem parte das principais companhias aéreas domiciliadas 29,3%. De acordo com o estudo, as duas principais companhias aéreas portuguesas domiciliadas representaram apenas 26,4% do crescimento registado nesse período de cinco anos. O estudo conclui que, em termos de conectividade, as transportadoras de baixo custo apresentaram novamente melhores resultados ao longo do referido período de cinco anos, tendo acrescentado 199 novas rotas ao conjunto das suas redes. A título comparativo, as duas principais transportadoras portuguesas registaram, em conjunto, menos 12 rotas. Quanto às rotas intraeuropeias e não domésticas, os números verificados são +199 contra -10, respetivamente. Esta discrepância seria, alegadamente, dececionante para as principais transportadoras de Portugal, uma vez que controlam 30% do mercado total e 65% do mercado doméstico em termos de capacidade de lugares. O estudo inclui igualmente um quadro com previsões de aumento das quotas das transportadoras de baixo custo no mercado português durante a pandemia. Após a apresentação de sete conclusões, o estudo conclui que o historial de apoio às «transportadoras de bandeira» tradicionais a nível nacional não proporcionou um crescimento superior nem uma maior conectividade, e continua a considerar que foram as transportadoras pan-europeias de baixo custo que conseguiram estes resultados em prol de mercados mais abertos.
- (106) Por último, a Ryanair informa que Portugal é um dos objetivos de expansão do grupo Ryanair. Neste contexto, segundo a Ryanair, as rotas em que o grupo Ryanair e a TAP Air Portugal estão em concorrência direta são importantes do ponto de vista económico. O grupo Ryanair e a TAP Air Portugal estariam, mais particularmente, em concorrência direta nas rotas internacionais para cidades importantes, incluindo Londres, Berlim, Dublin, Paris, Roma, Milão e Viena, as quais são relevantes do ponto de vista económico, visto que ligam Portugal às cidades europeias maiores e mais prósperas. A Ryanair e a TAP Air Portugal estariam igualmente em concorrência, por exemplo, nas rotas domésticas entre Lisboa e Ponta Delgada e a ilha Terceira.
- (107) No mesmo contexto de contribuição para um objetivo de interesse comum bem definido, a Ryanair afirma que a decisão de início do procedimento não explicou por que razão a TAP Air Portugal seria uma empresa sistémica, se nem sequer utiliza o adjetivo «sistémico». De acordo com a Ryanair, tendo em conta que as companhias aéreas europeias estão agora a sair da crise, a perda de capacidade de uma companhia seria rapidamente substituída por outras companhias interessadas em mobilizar a sua capacidade excedentária e em operar de forma mais eficiente.
- (108) A Ryanair considera que, mesmo que algumas das atividades da TAP Air Portugal tenham um carácter verdadeiramente sistémico, a Comissão não determinou se não seria possível preservar essas atividades sistémicas através de uma redução da dimensão do grupo e diminuição ou supressão de atividades não sistémicas ou deficitárias. Mais concretamente, segundo a Ryanair, outras companhias aéreas e prestadores de serviços de transporte já desempenham um papel importante na conectividade de Portugal e das suas regiões e podem prestar o mesmo serviço que a TAP Air Portugal, bem como assumir o serviço da TAP Air Portugal caso esta saia do mercado.
- (109) Em conclusão, a Ryanair defende que a TAP Air Portugal estaria a atravessar um processo de substituição por companhias aéreas mais eficientes, que já servem o interesse comum. Por conseguinte, a sua reestruturação não serviria o interesse comum, uma vez que poria em perigo este processo.

⁽⁴⁶⁾ «Landing market shares in key European passenger markets», 10 de agosto de 2021, elaborado no contexto do recurso interposto pela Ryanair da Decisão da Comissão Europeia de 23 de abril de 2021 relativa ao auxílio estatal SA.62304 (2021/N) – Portugal – COVID-19: Damages compensation to TAP, da autoria de Mark Simpson, analista de companhias aéreas na Goodbody, Reino Unido.

Viabilidade a longo prazo da TAP Air Portugal

- (110) Primeiramente, a Ryanair contesta o facto de o considerando 73 e a secção 2.3.3 da decisão de início do procedimento, referentes à viabilidade a longo prazo, terem sido consideravelmente alterados e de todos os dados financeiros e etapas cronológicas do plano de reestruturação terem sido suprimidos. A Ryanair não teria, pois, a possibilidade de apresentar observações pormenorizadas, devido a informações insuficientes. No entanto, como observação geral, a Ryanair refere que os problemas da TAP Air Portugal resultam de um crescimento vertiginoso que a TAP não foi capaz de explorar para gerar receitas e cobrir os seus custos, na ausência de uma competitividade suficiente. Neste contexto, o plano da TAP Air Portugal de retomar o crescimento da capacidade logo que as condições de mercado se normalizem parece repetir a estratégia fracassada que esteve na origem das dificuldades da TAP Air Portugal.

Adequação do auxílio

- (111) A Ryanair considera que, para verificar o cumprimento desta condição, seria necessário comparar as várias opções disponíveis, a fim de identificar a opção que gerasse menos distorções. Contudo, a decisão de início do procedimento não apresentou nem comparou o auxílio com outras opções que impliquem ou não auxílios estatais e, por conseguinte, não verificou se o auxílio é adequado.

Proporcionalidade do auxílio

- (112) No que respeita à proporcionalidade do auxílio à reestruturação, a Ryanair alega que a decisão de início do procedimento não apresenta provas que demonstrem que a TAP SGPS tentou mobilizar fundos privados. Na opinião da Ryanair, uma vez que não ficou estabelecida a falta de acesso da TAP SGPS aos mercados financeiros antes da concessão do auxílio, a sua falta de acesso após a concessão do auxílio parece duplamente duvidosa. Além disso, a Ryanair afirma que a TAP SGPS deveria ser capaz de mobilizar fundos privados após a aplicação das medidas de capital próprio, pelo que a «reserva» de [...] milhões de euros seria excessiva. A Ryanair queixa-se igualmente da ausência de dados financeiros suficientes na decisão de início do procedimento para permitir que as partes interessadas avaliem em pormenor a proporcionalidade do montante do auxílio.
- (113) A Ryanair observa num tom crítico que a decisão de início do procedimento não justifica a presunção de Portugal de que uma notação financeira «B-» da Standard & Poor's impossibilitaria a contração de empréstimos nos mercados financeiros. De acordo com a Ryanair, Portugal não descreveu qualquer tentativa fracassada concreta de a TAP obter financiamento, nem explica por que motivo não estava disponível uma garantia que garantisse a dívida. Na opinião da Ryanair, a carteira de faixas horárias aeroportuárias e de outros ativos da TAP Air Portugal representa uma garantia significativa.
- (114) No tocante à repartição de encargos, a Ryanair receia que o outro acionista privado (HPGB) beneficie de um tratamento favorável. De acordo com a Ryanair, a decisão de início do procedimento não continha informações factuais que permitissem à Ryanair pronunciar-se sobre o cumprimento da condição relativa à repartição de encargos pela HPGB e, por maioria de razão, por outras partes interessadas na TAP SGPS.

Medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência

- (115) A Ryanair concorda com a conclusão da Comissão de que as medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência não são justificadas e se afiguram insuficientes, mesmo com base nas informações insuficientes apresentadas na decisão de início do procedimento.
- (116) Relativamente à libertação de faixas horárias, a Ryanair alega que a grande dimensão do auxílio concedido e os níveis insuficientes de contribuição própria justificam uma alienação de faixas horárias muito superior ao nível das alienações da Lufthansa ⁽⁴⁷⁾.
- (117) A Ryanair considera que a alienação de faixas horárias no aeroporto de Lisboa na mesma medida que as previstas na decisão relativa à Lufthansa (24 faixas horárias por dia) não prejudicaria a conectividade de Portugal (incluindo com o Brasil), nem as operações de plataforma da TAP Air Portugal (por exemplo, tornando as suas rotas não lucrativas). Na opinião da Ryanair, permitir à TAP Air Portugal manter faixas horárias que não conseguiria utilizar devido, por exemplo, a uma perda de tráfego ou a uma redução da frota constituiria um açambarcamento de um recurso raro, motivo pelo qual a alienação de faixas horárias deveria pelo menos ser proporcionalmente equivalente à redução da frota da TAP Air Portugal. Além disso, a procura de faixas horárias por companhias aéreas viáveis nos aeroportos de Lisboa e do Porto seria elevada.

⁽⁴⁷⁾ Decisão da Comissão, de 25 de junho de 2020, no processo SA.57153 (2020/N) – COVID-19 – Aid to Lufthansa (JO C 397 de 20.11.2020, p. 1).

- (118) Para o efeito, a Ryanair propõe que a Comissão tome em consideração uma dimensão correta para a TAP Air Portugal, que permita a Portugal ter uma conectividade adequada, e que não exclua a hipótese de a dimensão certa para a TAP Air Portugal poder passar por uma saída do mercado. Na opinião da Ryanair, a Comissão não deve excluir, *a priori*, um cenário em que a TAP Air Portugal prestaria apenas serviços de longo curso e outras companhias aéreas (incluindo as de baixo custo) atuariam como operadores de partilha de códigos, ou mesmo como operadores de facto nas atuais rotas de recolha com destino a Lisboa.
- (119) Por último, no que diz respeito ao congelamento das capacidades e à redução das atividades, a Ryanair alega que a decisão de início do procedimento não explora suficientemente um cenário de redução da dimensão.

4.1.2. EAA

- (120) Antes de mais, a EAA afirma que, ao aprovar, em novembro de 2020, a Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2021, pela qual o Governo português afetou 500 milhões de euros de apoio financeiro à TAP SGPS, o Estado português comprometeu-se a disponibilizar recursos estatais, o que a EAA considera constituir um auxílio estatal não notificado à Comissão.
- (121) A EAA contesta o tratamento discriminatório a favor da TAP SGPS mediante o apoio financeiro concedido pelo Estado à reestruturação da empresa. A título de enquadramento, a EAA informa que pediu repetidamente a Portugal um apoio proporcional. Apesar de a EAA ter envidado os melhores esforços e de ter apresentado as vantagens para a economia, Portugal recusou-se a analisar os factos e não prestou qualquer assistência relevante.
- (122) A EAA informa ainda que transportou, no total, mais de 1,4 milhões de passageiros nos 8 500 voos que realizou, dos quais 430 000 (correspondentes a 30% do total de passageiros transportados durante este período) viajaram de/para Portugal. Foi a primeira companhia aérea portuguesa a operar voos fretados para o norte do Brasil e, quando a TAP Air Portugal começou a voar regularmente para essa região e ofereceu tarifas muito baixas aos operadores turísticos, a EAA encontrou novas oportunidades. Em 2020, devido à pandemia de COVID-19, a principal atividade da EAA passou a ser a operação de voos fretados.

Adequação do instrumento de auxílio

- (123) Na opinião da EAA, o objetivo do auxílio à reestruturação é conceder apoio à liquidez para a execução do plano de reestruturação e equilibrar o capital próprio negativo da TAP SGPS. No entanto, o auxílio em questão está maioritariamente estruturado como capital próprio e, em parte, como garantia, que será igualmente convertida em capital próprio no cenário mais adverso se não for obtido o acesso aos mercados de capitais. Este instrumento de auxílio não parece ser adequado, dado que vai além do necessário. Uma medida que cause menos distorções, sob a forma de uma garantia financeira sem caráter de capital próprio, bastaria para facilitar o acesso aos mercados de capitais e, deste modo, restaurar a liquidez e a solvabilidade da TAP SGPS. Ao fazê-lo, a TAP SGPS seria obrigada a encontrar os seus próprios métodos de financiamento e, por conseguinte, a atingir igualmente os objetivos de contribuição própria.

Proporcionalidade do auxílio

- (124) A EAA partilha as dúvidas levantadas pela Comissão nas suas conclusões preliminares no que se refere à proporcionalidade do auxílio, nomeadamente quanto ao nível suficiente de contribuições próprias da TAP SGPS. Além disso, a EAA manifesta-se preocupada com o facto de Portugal já prever a concessão de indemnizações por danos, em conformidade com o artigo 107.º, n.º 2, alínea b), do TFUE.
- (125) Tal como a Ryanair, a EAA também se queixa da ocultação excessiva de informações na decisão de início do procedimento, que torna impossível a elaboração de observações relevantes sobre a proporcionalidade.

Medidas em matéria de concorrência justificadas para a TAP Air Portugal

- (126) A EAA subscreve as preocupações da Comissão segundo as quais o encerramento de atividades deficitárias não é suficiente para solucionar as distorções da concorrência criadas pelo auxílio à reestruturação, afirmando que as medidas propostas pelo Governo português no plano de reestruturação não são suficientes para resolver as distorções da concorrência criadas pelo auxílio. Na opinião da EAA, são necessárias medidas mais completas para limitar as distorções da concorrência, tendo em conta a dimensão do auxílio à TAP Air Portugal. Para o efeito, a EAA identificou uma série de medidas que devem ser consideradas cumulativamente necessárias para limitar as distorções da concorrência criadas por um auxílio com esta dimensão, deste tipo e com estas características.
- (127) A EAA apresenta igualmente propostas concretas no que toca às medidas em matéria de concorrência. Em especial, propõe que a TAP Air Portugal reduza a sua quota nas rotas em que a EAA também está presente e celebre acordos de partilha de códigos com a EAA nos voos de Portugal para São Tomé e Príncipe e para a Guiné-Bissau. A EAA informa que tem sido, desde 2008, o único operador português capaz de operar sistematicamente voos diretos para São Tomé. Além do mais, no Natal de 2013 e durante os três anos seguintes, a TAP Air Portugal suspendeu os voos para a Guiné-Bissau por razões de segurança e, neste período, a EAA foi o único operador português capaz de assegurar uma ligação entre esses países e, em última instância, para o espaço lusófono. A EAA afirma, de resto, que a Comissão deve pedir um compromisso no sentido de a TAP Air Portugal não adotar práticas de preços predatórios nas rotas com destino a São Tomé e Príncipe e à Guiné-Bissau, nas quais a TAP Air Portugal e a EAA estariam em concorrência direta.
- (128) A EAA exige que a TAP Air Portugal não utilize auxílios estatais para abrir novas rotas em relação às que operava antes da pandemia e que ceda frequências em voos para destinos rentáveis. Além disso, a EAA propõe que a TAP Air Portugal reduza as suas faixas horárias em um terço em destinos rentáveis definidos, a fim de abrir caminho a outras companhias aéreas, incluindo a EAA. Por outro lado, a EAA considera que a TAP Air Portugal deve cancelar todas as rotas que abriu durante a pandemia.
- (129) Ademais, a EAA insta a Comissão a equacionar dois novos compromissos: um compromisso no sentido de a TAP Air Portugal não se expandir para novas atividades, como o transporte de mercadorias e de passageiros, incluindo com a Portugaláia, e um segundo compromisso no sentido de a TAP Air Portugal abandonar as operações de voos fretados e não disponibilizar voos fretados para operadores turísticos ou outros clientes (por exemplo, equipas desportivas).
- (130) A EAA acolhe favoravelmente os planos da TAP Air Portugal de reduzir a sua capacidade em termos de número de aeronaves e propõe um compromisso adicional no sentido de a TAP Air Portugal não adquirir novas aeronaves para expandir a sua frota durante um período mínimo de cinco anos.
- (131) De forma mais geral, a EAA também apresenta as suas observações sobre a concorrência no setor dos transportes aéreos em Portugal. Segundo a EAA, Portugal deve favorecer a entrada de novos concorrentes e a expansão dos pequenos concorrentes existentes, concedendo uma autorização aos operadores mais pequenos para operar nas principais rotas de transporte de mercadorias atualmente exploradas pela TAP Air Portugal, permitindo assim que outras empresas (portuguesas) concorram nessas rotas.

4.2. Observações apresentadas por outros terceiros

- (132) Com exceção da Associação Comercial do Porto, os restantes terceiros manifestaram o seu apoio à intervenção do Estado a favor da TAP SGPS. Os elementos de prova apresentados pelos restantes terceiros demonstram que a TAP Air Portugal assegura uma melhor conectividade e concorrência. Os parceiros comerciais e os organismos governamentais destacam particularmente:
- o volume e a importância do tráfego aéreo de passageiros entre Portugal e os países lusófonos servidos pela TAP Air Portugal, bem como um segmento das viagens de negócios em crescimento constante e assente em ligações culturais e/ou históricas ⁽⁴⁸⁾,
 - a importância dos serviços prestados pela TAP Air Portugal para o desenvolvimento do turismo e, de forma mais geral, a economia não só de Portugal, mas também de outras regiões do mundo, como Cabo Verde ou o Brasil ⁽⁴⁹⁾,

⁽⁴⁸⁾ Ver as observações dos seguintes terceiros: Associação Portuguesa das Agências de Viagens e Turismo (APAVT); Ministério brasileiro do Turismo; governos dos vários Estados brasileiros.

⁽⁴⁹⁾ Ver as observações dos seguintes terceiros: Ministério brasileiro do Turismo; governos dos vários Estados brasileiros.

- a especificidade e singularidade da rede da TAP Air Portugal, que tem em conta os laços políticos, económicos, culturais e históricos de Portugal e da UE com vários países terceiros, a diversidade das ligações oferecidas (dez pontos diferentes no Brasil, incluindo regiões do Nordeste mal servidas), as ligações com várias ilhas do arquipélago de Cabo Verde, as ligações únicas com os países africanos de língua portuguesa, bem como a posição geográfica (periférica) favorável da plataforma em Lisboa, que permite encurtar os voos de longo curso e atrair turistas/clientes de outros continentes para Portugal ⁽⁵⁰⁾,
- a importância para Portugal de uma companhia aérea com dimensão suficiente para criar e manter ⁽⁵¹⁾ uma plataforma em Lisboa, considerada essencial para o desenvolvimento da conectividade com os países lusófonos (Brasil, países africanos de língua portuguesa),
- a importância de uma relação de longa data e bem estabelecida com a TAP Air Portugal para a sua atividade/a atividade dos seus membros/clientes, para o desenvolvimento do setor do turismo e para o reforço das ligações comerciais e culturais entre Portugal e outros países,
- por último, a importância da estabilidade das ligações asseguradas por uma transportadora nacional.

(133) A Associação Comercial do Porto alude à afirmação de Portugal de que a TAP Air Portugal é um pilar da economia portuguesa, particularmente devido ao seu contributo para o desenvolvimento do setor do turismo em Portugal. Todavia, na opinião da Associação Comercial do Porto, a população, a atividade económica e o setor do turismo não estão apenas concentradas em Lisboa, mas também nas ilhas dos Açores e da Madeira, bem como no norte e no sul do país. Neste contexto, a Associação Comercial do Porto critica o facto de a coesão territorial e a prestação de serviços ao setor do turismo em todo o país estarem aparentemente ausentes do plano de reestruturação, muito embora tenham sido questões invocadas, pelo menos, quando do auxílio de emergência.

(134) Na sua carta, a Associação Comercial do Porto reconhece a importância da plataforma em Lisboa. Na sua opinião, há duas formas de assegurar da melhor forma a conectividade aérea e a proteção das atividades económicas, nomeadamente do setor do turismo. Em primeiro lugar, as faixas horárias da TAP Air Portugal deveriam ser atribuídas a uma empresa sem dívidas e participações noutras empresas. Deste modo, seria possível operar a partir de Portugal voos de longo curso a que a localização geográfica do país lhe confere uma vantagem concorrencial e na ausência dos quais se registam perdas para os residentes em Portugal. Em segundo lugar, ao apoiar a atração de rotas num mercado concorrencial (mediante concurso aberto aos operadores interessados) nos voos nacionais e europeus.

(135) Além disso, a Associação Comercial do Porto partilha das dúvidas levantadas pela Comissão. Concretamente, indica que as reduções salariais dos trabalhadores do beneficiário são aparentemente temporárias, uma vez que a convenção coletiva de trabalho não foi revogada, mas simplesmente suspensa. Por outro lado, alega que o histórico da TAP SGPS (e da TAP Air Portugal) quanto aos resultados e à evolução do capital próprio nos últimos 11 anos não permite pressupor razoavelmente que a sua contribuição para o plano de reestruturação será mais elevada.

(136) Quanto à relação entre os aeroportos nacionais, a Associação Comercial do Porto afirma que, contrariamente à situação nos aeroportos do Porto e de Faro, onde a presença da TAP Air Portugal é reduzida, a TAP Air Portugal tem uma posição dominante no aeroporto de Lisboa, em detrimento dos outros dois aeroportos nacionais e das populações e atividades económicas que os mesmos servem e que deles dependem.

⁽⁵⁰⁾ Ver as observações dos seguintes terceiros: American Express Global Business Travel (AMEX GBT); HOTELPLAN, APAVT; AMEX GBT; ARCHIPELAGO CHOICE; CVP CORP; Ministério brasileiro do Turismo; governos dos vários Estados brasileiros; Município de Lisboa.

⁽⁵¹⁾ APAVT; Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP).

5. RESPOSTA DE PORTUGAL ÀS OBSERVAÇÕES DOS TERCEIROS

5.1. Necessidade de assegurar a conectividade

- (137) As autoridades portuguesas sublinham que, das 40 partes interessadas que responderam à decisão de início do procedimento, apenas três apresentaram observações negativas com dúvidas sobre a concessão à TAP SGPS de um auxílio à reestruturação. Na grande maioria das observações recebidas, foi reiterada a importância da TAP SGPS e a necessidade de assegurar a sua viabilidade a longo prazo. Neste sentido, as autoridades portuguesas salientam que o auxílio à reestruturação da TAP SGPS contribui claramente para um objetivo de interesse comum bem definido, tendo em conta que, tal como estabelecido na decisão de início do procedimento, a TAP Air Portugal desempenha indubitavelmente um papel fundamental na conectividade de Portugal e para a economia portuguesa. A relação estreita da TAP Air Portugal com o setor do turismo em Portugal, que tem sido extremamente importante para a economia e a recuperação do país após a crise de 2008, será primordial na sequência da pandemia de COVID-19. Os serviços prestados pela TAP Air Portugal asseguram a conectividade com os países lusófonos e com países onde existem comunidades portuguesas importantes, não sendo facilmente substituíveis por outras transportadoras aéreas, nomeadamente transportadoras de baixo custo.
- (138) Contrariamente ao que a Ryanair sugere, outras companhias aéreas oferecem algumas ligações de longo curso a partir de Lisboa, mas com frequência reduzida e poucos destinos. Em 2019, a Delta operou voos para Boston, mas apenas durante um breve período e como serviço de época alta, ao passo que a TAP Air Portugal presta esse serviço durante todo o ano e continuou a fazê-lo durante a crise. De igual modo, a United operava voos para Washington apenas nas épocas de verão e não manteve o serviço, enquanto a TAP Air Portugal continuou a voar para esse destino. Quanto a Nova Iorque, a Delta operava um serviço diário ao longo do ano, mas reduziu-o para três voos semanais durante a crise, enquanto a TAP Air Portugal manteve um serviço diário duplo, continuando a assegurar uma conectividade essencial para Portugal. A United tem um serviço diário, que preservou, mas a United e a TAP Air Portugal fazem ambas parte da Star Alliance e, por conseguinte, a United beneficia da conectividade com os serviços de pequeno curso da TAP Air Portugal, o que ajuda a manter as suas operações. O mesmo se aplica aos voos da Air Canada a partir de Toronto e Montreal. A supressão das operações de plataforma da TAP Air Portugal em Lisboa seria igualmente uma ameaça para estes serviços da Star Alliance.
- (139) Além disso, as observações da Ryanair contêm várias imprecisões que podem induzir em erro a apreciação da Comissão. Por exemplo, a SATA Air Açores não opera voos entre os Açores e Portugal continental (apenas a Azores Airlines o faz) e não existem ligações por *ferry* com as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Com exceção, e de forma limitada, dos voos domésticos em Portugal continental, a maior parte dos serviços prestados pela TAP Air Portugal não pode ser substituída pela rede ferroviária de alta velocidade, por empresas de autocarros intercity ou pelas inexistentes ligações por *ferry*, principalmente porque estes meios de transporte não estão disponíveis para os destinos servidos pelos voos da TAP Air Portugal.
- (140) As autoridades portuguesas assinalam que nenhuma outra companhia aérea a operar com partida e com destino a Portugal desempenha um papel equivalente, que não será possível assegurar por companhias aéreas alternativas no futuro próximo. A Ryanair e a EAA não têm em conta este aspeto quando comparam as operações da TAP Air Portugal com as de uma companhia aérea de baixo custo, que explora apenas ligações com elevada rentabilidade, ou de uma companhia aérea maioritariamente dedicada aos voos fretados e de uma empresa de locação com tripulação (aeronave, tripulação, manutenção e seguro – designados pela sigla inglesa ACMI) com um interesse público limitado. Contrariamente ao que se pode inferir das suas observações, a Ryanair não constitui uma alternativa à TAP Air Portugal. Tal como referido anteriormente, no verão de 2019, [...] dos [...] destinos oferecidos pela TAP Air Portugal a partir de Lisboa não eram servidos por outras companhias aéreas, a maioria dos quais eram ligações de longo curso com a América do Norte e do Sul e com África.
- (141) Embora seja correto afirmar que a Ryanair e a TAP Air Portugal estão em concorrência direta em determinadas rotas internacionais para várias grandes cidades europeias, importa recordar que a Ryanair apenas concorre com a TAP Air Portugal nas rotas mais rentáveis e não oferece ligações de longo curso. A saída do mercado da TAP Air Portugal deixaria rotas rentáveis de pequeno curso para a Ryanair e eliminaria um concorrente das ligações intercontinentais com destino a Lisboa. Em substância, o resultado seria, portanto, uma menor concorrência, tanto nas rotas atrativas como nas menos atrativas.
- (142) No caso da EAA, cumpre referir que a companhia aérea não tem um posicionamento relevante no mercado português, tratando-se de uma pequena transportadora aérea com sete aeronaves dedicadas à prestação de serviços (a chamada «locação com tripulação», com o fornecimento de aeronave, tripulação, manutenção e seguro) para outras companhias aéreas e voos fretados, que não constituem mercados em que a posição da TAP Air Portugal seja relevante. A EAA não tem a presença, os recursos, nem a organização necessários para substituir uma companhia aérea como a TAP Air Portugal (por exemplo, a EAA não dispõe de capacidades ou recursos adequados de venda e distribuição).

- (143) Embora as observações da EAA apontem para um certo crescimento previsto da frota (que não foi comunicada às autoridades portuguesas, dado tratar-se de informações confidenciais da EAA), é pouco provável que a EAA atinja uma dimensão da frota comparável à da TAP Air Portugal. Sendo uma transportadora aérea de pequena dimensão, sem presença significativa no aeroporto de Lisboa, o investimento necessário para a EAA estar em condições de substituir a TAP Air Portugal é avultado e muito dificilmente poderá ser obtido num futuro próximo. Considerando que a atividade central da EAA é prestar serviços de ACMI a outras transportadoras, entre as quais a TAP Air Portugal, as autoridades portuguesas observam que uma reestruturação bem-sucedida da TAP Air Portugal poderia traduzir-se em acordos de serviços adicionais entre estas duas companhias.

5.2. Adequação do auxílio

- (144) As autoridades portuguesas reiteraram a sua conclusão de que, atendendo à anterior situação de dificuldade da TAP SGPS e ao impacto da pandemia de COVID-19, o apoio estatal sob a forma de capital próprio confere à TAP SGPS uma melhor estrutura financeira para reforçar o seu balanço.
- (145) No que respeita às observações da Ryanair e da EAA, as autoridades portuguesas sublinham que, de acordo com o ponto 58 das Orientações E&R, os Estados-Membros são livres de escolher a forma do auxílio à reestruturação. Ao fazê-lo, não são obrigados a proceder a uma comparação exaustiva de todas as opções disponíveis. Devem avaliar a natureza das dificuldades do beneficiário e selecionar os instrumentos adequados para as resolver. As autoridades portuguesas realizaram esse exercício de forma aprofundada e submeteram-no à apreciação da Comissão. As medidas de auxílio estatal notificadas por Portugal foram concebidas para proporcionar apoio à liquidez na aplicação das medidas do plano de reestruturação e dar resposta à situação de capital próprio negativo da TAP SGPS.
- (146) Mais concretamente, a TAP SGPS acumulou um capital próprio dos acionistas negativo no valor de [...] milhões de euros entre 2006 e 2015, devido sobretudo [...]. Considerando o peso da atividade de transporte aéreo nas receitas da TAP SGPS, [...]. Quanto à TAP Air Portugal, embora a companhia aérea tenha mantido uma trajetória de crescimento operacional, graças ao lançamento de um processo de transformação, a TAP Air Portugal ainda não tinha sido capaz de reduzir consideravelmente os seus custos em relação aos seus concorrentes, tendo sistematicamente apresentado uma rentabilidade mais baixa, devido a uma menor eficiência e a custos extraordinários.
- (147) Além disso, o processo de transformação da TAP Air Portugal foi interrompido em consequência da pandemia mundial de COVID-19 e da crise económica que se seguiu, tendo resultado numa grave crise de liquidez que levou as autoridades portuguesas a conceder auxílios de emergência, em 2020. Já no final de 2020, a análise de liquidez da TAP Air Portugal indicava claramente que, sem um novo apoio estatal, a companhia aérea atingiria uma posição líquida de tesouraria substancialmente negativa em 2021 e 2022, caso não se verificasse a recuperação do mercado.
- (148) Uma vez que não estiveram disponíveis mercados de capitais para companhias aéreas mutuárias como a TAP SGPS, o recurso ao financiamento estatal era a única opção disponível em 2020. A direção da TAP SGPS [...]. No entanto, os mercados de financiamento da dívida estiveram, em grande medida, encerrados para as companhias aéreas após o início da pandemia de COVID-19, tendo a generalidade das instituições financeiras reduzido drasticamente os seus limites de crédito para esse setor. Para maximizar a liquidez, a TAP Air Portugal envidou esforços no sentido de vender as aeronaves que pertenciam à empresa ([...]). Outros ativos [...].
- (149) Atualmente, antes de um apoio estatal suplementar e apesar dos esforços da TAP SGPS e dos seus intercâmbios com instituições financeiras e outras partes interessadas, não será possível obter fundos adicionais junto dos mercados privados para a TAP SGPS nas atuais condições e nunca antes da aprovação do plano de reestruturação. O Estado português, que é também o principal acionista, fica assim a única fonte viável de financiamento (ou garante do financiamento) para a empresa.
- (150) Neste contexto, tendo em conta a indisponibilidade, nesta fase, dos mercados de capitais para a TAP SGPS e a posição de capital próprio e liquidez da empresa, as autoridades portuguesas concluem que o apoio estatal sob a forma de capital próprio confere à TAP SGPS uma melhor estrutura financeira para reforçar o seu balanço. Além do mais, prevê-se que, juntamente com a aplicação das medidas previstas no plano de reestruturação (nomeadamente no tocante à reestruturação da frota, da rede e dos custos), o auxílio estatal facilite o acesso da TAP SGPS ou da TAP Air Portugal aos mercados de capitais durante o período a contar de [...].

5.3. Regresso à viabilidade a longo prazo

- (151) Apesar da atual incerteza quanto à trajetória de recuperação da procura associada à situação pandémica, as autoridades portuguesas reiteram que as projeções financeiras incluídas no plano de reestruturação se baseiam em pressupostos sólidos, que poderiam até ser considerados prudentes. A perspetiva adotada no plano de reestruturação pressupõe uma recuperação da procura em termos do número de passageiros transportados que é geralmente inferior às previsões da IATA. Do mesmo modo, a trajetória das receitas no plano de reestruturação parte de um ponto mais baixo em 2021 em comparação com as previsões relativas aos passageiros. O plano de reestruturação encerra igualmente uma certa flexibilidade para adaptar a capacidade e as operações do beneficiário em função da procura previsível, sem pôr em causa o compromisso máximo relativo à frota.
- (152) A avaliação e as projeções financeiras demonstram que as medidas de reestruturação previstas apoiadas pelo auxílio permitiriam à TAP SGPS atingir [...]. As projeções demonstram uma rentabilidade do capital próprio na ordem dos [...] % em 2024 e 2025, no final do período de reestruturação. As rentabilidades esperadas sustentam o argumento de que o plano de reestruturação garantiria a viabilidade a longo prazo do beneficiário. Com efeito, essas rentabilidades são comparativamente mais favoráveis do que o custo (de oportunidade) do capital próprio nos vários setores económicos em Portugal (10,9%) e no setor da aviação (8,5%), no qual o beneficiário se insere. Outros indicadores-chave, como a RCI e o rácio fundos próprios/ativos [...] e mantêm-se sólidos, mesmo num cenário adverso.
- (153) Além disso, a alienação de atividades deficitárias e não essenciais, prevista no plano de reestruturação, designadamente a M&E Brasil, permitirá assegurar que a recuperação não seja prejudicada por novas perdas resultantes dessas atividades. Tendo em conta o exposto, a República Portuguesa reitera que o plano de reestruturação foi elaborado para responder especificamente às dificuldades da TAP SGPS no passado e assegurar a sua viabilidade a longo prazo.

5.4. Proporcionalidade

- (154) No que diz respeito à proporcionalidade do auxílio, as autoridades portuguesas observam que o beneficiário procurou obter junto das suas partes interessadas fontes suplementares de contribuição própria, nomeadamente compromissos adicionais em matéria de concursos para a locação de aeronaves, bem como renúncias significativas por parte dos detentores de obrigações, que devem ser consideradas uma partilha de encargos com os credores existentes do beneficiário. Mesmo que só sejam tidas em conta as locações adicionais de aeronaves, o nível da contribuição própria para os custos de reestruturação aumenta para [...] %. Este nível de contribuição própria deve ser considerado suficiente no caso específico da TAP SGPS e no contexto da pandemia de COVID-19, dado que as Orientações E&R permitem uma aplicação mais flexível e ajustada das regras em matéria de auxílios estatais, em especial em circunstâncias excecionais.
- (155) As sugestões da Ryanair relativas ao potencial de utilização da garantia não são viáveis no caso da TAP SGPS. Quanto às alegações da Ryanair de que a falta de acesso aos mercados de capitais é utilizada para inflacionar o auxílio através de uma reserva de [...] milhões de euros, essa reserva foi inicialmente concebida apenas como medida de salvaguarda prevista no plano de reestruturação inicial, tendo deixado de ser equacionada.
- (156) As autoridades portuguesas descreveram os recentes esforços da TAP SGPS para melhorar o seu próprio rácio de contribuição, incluindo: i) procurar novas fontes de financiamento, apesar dos atuais desafios exógenos e condições de mercado, ii) obter o apoio dos credores existentes e iii) ponderar a entrada de novos investidores. Desde a adoção da decisão de início do procedimento, a TAP Air Portugal conseguiu assegurar compromissos de financiamento adicionais de [...] milhões de euros em novos contratos de locação de aeronaves a partir de 2021 e 2022, a somar a [...] milhões de euros relativos aos compromissos de locação financeira já incluídos no plano de reestruturação. Deste modo, o montante total da contribuição própria resultante da locação de aeronaves com base em compromissos juridicamente vinculativos assumidos com os locadores aumentou, finalmente, para [...] milhões de euros. Além disso, a TAP SGPS logrou obter o apoio dos credores existentes, ao conseguir obter renúncias significativas, evitando o acionamento das opções de venda e de reembolso antecipado, as quais teriam consequências graves para a liquidez do beneficiário.
- (157) No que respeita à repartição de encargos, importa atender ao contexto em que o Estado Português adquiriu, à AGW, ações num montante correspondente a 22,5% do capital social da TAP SGPS e entrou, de forma direta, no capital social da TAP SGPS. Esta operação foi acordada para ultrapassar o impasse nas negociações relativas à concessão do empréstimo de emergência à TAP SGPS e permitir a sua execução urgente.

- (158) Nessa altura, as partes não conseguiam prever o montante final do auxílio à reestruturação, que teve de ser ajustado devido à natureza prolongada da pandemia, e, por conseguinte, o sacrifício concreto que os acionistas teriam de fazer para efeitos de repartição de encargos. Neste contexto, [...] ([...])% [...]
- (159) Além disso, e para evitar esse cenário, a HPGB [...]%. [...]. Segundo Portugal, tal constitui uma partilha de encargos por parte da HPGB, uma vez que não beneficiará de eventuais futuras mais-valias do beneficiário, em resultado da injeção de capital do Estado.

6. APRECIÇÃO DAS MEDIDAS

- (160) A Comissão apreciará, em primeiro lugar, se as medidas a aplicar para financiar o plano de reestruturação da TAP SGPS, ou seja, o empréstimo de emergência de 1,2 mil milhões de euros a converter em capital próprio, a garantia do Estado de [...] milhões de euros sobre um empréstimo de [...] milhões de euros a substituir por capital próprio, e a injeção direta de capital de [...] milhões de euros, a executar em 2022, constituem um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE e, em caso afirmativo, se esse auxílio é legal e compatível com o mercado interno.

6.1. Existência de um auxílio estatal

- (161) Nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, «[s]alvo disposição em contrário dos Tratados, 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».
- (162) A qualificação de uma medida como auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE exige o preenchimento cumulativo das seguintes condições: i) a medida deve ser imputável ao Estado e financiada através de recursos estatais, ii) a medida deve conferir uma vantagem ao beneficiário, iii) essa vantagem deve ser seletiva, e iv) deve falsear ou ameaçar falsear a concorrência e deve afetar as trocas comerciais entre Estados-Membros. Por conseguinte, há que apreciar separadamente se as medidas podem ser qualificadas como auxílios.

6.1.1. Recursos estatais e imputabilidade ao Estado

- (163) As medidas implicam atos administrativos e decisões públicas e serão financiadas pelo orçamento do Estado (considerando 42).
- (164) Por conseguinte, para efeitos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, as medidas implicam recursos estatais e a decisão de as conceder é imputável ao Estado português.

6.1.2. Vantagem

- (165) A Comissão observa que Portugal notificou as medidas como constituindo auxílios estatais. Esta declaração não dispensa a Comissão de examinar se as medidas constituem auxílios estatais e, em especial, se favorecem o beneficiário, na medida em que um operador de mercado com participações que se encontrasse numa situação tão próxima quanto possível da situação de Portugal não tomaria uma decisão semelhante nem concederia as mesmas medidas nas mesmas condições, não tendo em conta os benefícios esperados na sua situação de autoridade pública ⁽³²⁾.
- (166) A Comissão tem de apreciar se as medidas podem ser qualificadas como auxílios, na medida em que conferem uma vantagem económica ao beneficiário ⁽³³⁾. A existência de uma vantagem desta natureza pode ser inferida e determinada pelo facto de o beneficiário não ser capaz de obter capital ou financiamento da dívida em condições de mercado sem apoio público (considerando 39, nota de rodapé 31). Do mesmo modo, a apreciação destinada a saber se um operador de mercado que se encontrasse numa situação tão próxima quanto possível da situação da DGTF ou da Párpública concederia o mesmo financiamento («teste do operador numa economia de mercado») revela que o financiamento público em causa proporciona uma vantagem em relação às condições de mercado.

⁽³²⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de setembro de 2017, *Comissão/Frucona Košice*, C-300/16 P, ECLI:EU:C:2017:706, n.º 59; acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de junho de 2012, *Comissão/EDF*, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, n.ºs 78, 79 e 103.

⁽³³⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 1996, *SFEI e outros*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, n.º 60; acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de abril de 1999, *Espanha/Comissão*, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, n.º 41.

- a) Em primeiro lugar, não existem elementos de prova *prima facie* de que o financiamento possa ser atribuído a comportamentos e decisões que um acionista no mercado adotaria. O financiamento baseia-se em razões de política pública, a fim de garantir a conectividade dos transportes aéreos de Portugal e de evitar que a falência da TAP Air Portugal tenha efeitos indiretos negativos na economia portuguesa (considerando 17). Este tipo de considerações, embora pertinente para uma autoridade pública, seria irrelevante para um acionista no mercado. Por conseguinte, o teste do operador numa economia de mercado não parece ser aplicável;
- b) Em segundo lugar, não é possível considerar que o financiamento é suscetível de proporcionar aos acionistas uma rentabilidade proporcional ao risco assumido. Portugal não alega que essa rentabilidade seria efetivamente alcançada até ao final do período de reestruturação. Entretanto, os demais acionistas privados do beneficiário abstiveram-se de fornecer novos capitais e tão-pouco de atingir os montantes necessários para preservarem a quota de participações e de propriedade que detinham e que lhes conferia o direito a eventuais retornos. Os elementos de prova disponíveis mostram que, embora possam proporcionar uma rentabilidade adequada e remunerar o Estado no final do plano de reestruturação (considerandos 48 e 49 e quadro 1), os lucros líquidos positivos do período de reestruturação integral ascenderão a [...] [...] milhões de euros [...]. [...] [...] milhões de euros [...] % [...].

(167) Por conseguinte, as medidas fornecem um financiamento que o beneficiário não consegue nem conseguiria obter no mercado. Um operador de mercado que se encontrasse numa situação tão próxima quanto possível da situação da DGTf ou da Parública não concederia um financiamento semelhante.

(168) Por conseguinte, as medidas conferem uma vantagem económica ao beneficiário na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

6.1.3. Seletividade

(169) As medidas devem ser concedidas através do exercício de poderes discricionários para um montante *ad hoc* determinado em função das necessidades específicas do plano de reestruturação do beneficiário (considerandos 38-43). O financiamento público não faz parte, quer seja pelos seus instrumentos quer pelo seu montante, de uma medida de política económica geral mais ampla destinada a apoiar as empresas numa situação jurídica e económica comparável que operam no setor dos transportes aéreos ou noutros setores económicos. Conforme declarou o Tribunal de Justiça, quando esteja em causa um auxílio individual, a identificação da vantagem económica permite, em princípio, presumir a sua seletividade⁽⁵⁴⁾. Esta presunção é possível independentemente de existirem nos mercados relevantes operadores que se encontrem numa situação de facto e de direito comparável.

(170) Por conseguinte, as medidas são seletivas na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

6.1.4. Distorção da concorrência e efeitos sobre as trocas comerciais

(171) O setor dos serviços de transporte aéreo de passageiros e de mercadorias em que o beneficiário opera está aberto à concorrência e ao comércio entre Estados-Membros. Outras companhias aéreas licenciadas na União Europeia prestam serviços de transporte aéreo que ligam os aeroportos portugueses, especialmente Lisboa, a outras cidades da União. Por conseguinte, ao apoiar a continuidade da exploração dos serviços de transporte aéreo prestados pelo beneficiário, as medidas são suscetíveis de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

(172) Ao conceder acesso a financiamento em condições que, de outro modo, não obteria no mercado, o financiamento público é suscetível de melhorar a posição do beneficiário em relação a empresas concorrentes reais ou potenciais que não têm acesso a apoio estatal semelhante por parte de Portugal ou que têm de financiar as suas operações nas condições de mercado.

(173) As medidas notificadas são, portanto, suscetíveis de falsear ou de ameaçar falsear a concorrência e de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

6.2. Conclusão sobre a existência de auxílio

(174) À luz do que precede, a Comissão conclui que as medidas notificadas a favor da TAP SGPS constituem um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

⁽⁵⁴⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de junho de 2015, *Comissão/MOL*, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, n.º 60.

6.3. Legalidade do auxílio

- (175) Após ter anulado, em 19 de maio de 2021, a decisão inicial sobre o auxílio de emergência (considerando 2), o Tribunal Geral suspendeu os efeitos do acórdão com base no artigo 264.º, n.º 2, do TFUE até que a Comissão adotasse uma nova decisão no prazo de dois meses. Em 16 de julho de 2021, a Comissão adotou uma nova decisão que aprova o auxílio de emergência a favor da TAP SGPS notificado em 8 de junho de 2020, devendo, como tal, considerar-se que o auxílio de emergência concedido à TAP SGPS é legal.
- (176) De acordo com o considerando 16 da decisão inicial sobre o auxílio de emergência, estava previsto que o auxílio de emergência concedido através de um empréstimo de até 1,2 mil milhões de euros ou de uma combinação de empréstimos e garantias de empréstimo, seria reembolsado no prazo de seis meses a contar da data de pagamento da primeira prestação, a menos que Portugal submetesse à aprovação da Comissão um plano de reestruturação antes dessa data. Em 10 de dezembro de 2020, ou seja, dentro do prazo de seis meses após a Comissão ter aprovado o auxílio de emergência na decisão inicial sobre o auxílio de emergência, Portugal apresentou à Comissão um plano de reestruturação. Por conseguinte, em conformidade com o ponto 55, alínea d), subalínea ii), das Orientações E&R, a autorização do auxílio de emergência e o prazo de reembolso foram prorrogados automaticamente até a Comissão tomar uma decisão final sobre o plano de reestruturação e o auxílio em seu apoio.
- (177) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a EAA alega que, ao ter aprovado, em novembro de 2020, a Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2021, pela qual o Governo português afetou 500 milhões de euros de apoio financeiro à TAP SGPS, Portugal concedeu um auxílio ilegal à TAP SGPS (considerando 120). Importa recordar que a mera inscrição de uma verba para um fim específico num orçamento nacional não equivale à concessão de auxílios. Para que o auxílio possa ser considerado executado, é necessário que o direito de receber apoio, concedido através de recursos estatais, seja conferido ao beneficiário nos termos da legislação nacional aplicável, não tendo sido esse o caso da verba afetada de 500 milhões de euros.
- (178) No que diz respeito às verbas referidas acima, Portugal explicou que não adotou o ato de execução necessário, nem foi executada a dotação orçamental para disponibilizar estes recursos à TAP SGPS ou habilitar a TAP SGPS a recebê-los. Por conseguinte, Portugal não concedeu auxílios à reestruturação em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.
- (179) Assim, Portugal respeitou a obrigação de suspensão prevista no artigo 108.º, n.º 3, do TFUE e o auxílio à reestruturação a favor da TAP SGPS constitui um auxílio estatal legal.

6.4. Compatibilidade do auxílio com o mercado interno

- (180) Nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, a Comissão pode autorizar auxílios estatais destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas, sempre que os referidos auxílios não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum.
- (181) Por conseguinte, para que possa ser considerado compatível com o mercado interno nos termos dessa disposição, o auxílio estatal deve preencher duas condições. A primeira é a de se destinar a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas, e a segunda, formulada no sentido negativo, a de não alterar as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum. O exposto acima não prejudica a circunstância de as decisões adotadas pela Comissão a esse título deverem zelar pelo respeito do direito da União ⁽⁵⁵⁾.
- (182) Da notificação e das informações recolhidas durante a investigação formal sobre o auxílio à reestruturação não resulta que o auxílio à reestruturação ou as condições a ele subjacentes, ou as atividades económicas facilitadas pelo auxílio, possam implicar a violação de uma disposição aplicável do direito da União. Mais especificamente, a medida de concorrência relativa à transferência de faixas horárias no aeroporto de Lisboa baseia-se nas regras previstas no direito da União (considerandos 96 e 295) e o novo detentor das faixas horárias deve comprometer-se a observar o direito do trabalho aplicável a nível da União [considerando 88, alínea d)]. Além disso, as críticas da EAA segundo as quais o auxílio viola o princípio da não discriminação estabelecido no TFUE (considerando 121) são infundadas. No direito da União, o princípio da igualdade de tratamento não se opõe à concessão de auxílios à reestruturação *ad hoc* nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE. De qualquer modo, a Comissão assinala que o beneficiário tem uma posição objetivamente diferente da das outras companhias aéreas que operam voos em Portugal ou voos com partida e com destino a Portugal, atendendo quer à sua elegibilidade para receber auxílios ao abrigo das

⁽⁵⁵⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de setembro de 2020, *Áustria/Comissão*, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, n.ºs 18 a 20.

Orientações E&R, quer às consequências que adviriam do seu fracasso. Por conseguinte, Portugal pode decidir conceder um auxílio à reestruturação apenas ao beneficiário, e não a outras companhias aéreas que operam nesse Estado-Membro, nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE. Além disso, a Comissão não enviou um parecer fundamentado a Portugal sobre uma eventual violação do direito da União que tivesse uma relação com o presente processo, nem recebeu qualquer denúncia ou informação que pudesse indiciar que o auxílio estatal, as condições a ele subjacentes ou as atividades económicas facilitadas pelo auxílio pudessem ser incompatíveis com outras disposições aplicáveis do direito da União além dos artigos 107.º e 108.º do TFUE.

- (183) Portugal considera que o auxílio à reestruturação pode ser declarado compatível com o mercado interno ao abrigo das Orientações E&R.
- (184) Tendo em conta a natureza e os objetivos do auxílio estatal em causa e as alegações das autoridades portuguesas, a Comissão apreciará se o financiamento previsto para apoiar o auxílio à reestruturação cumpre as disposições aplicáveis estabelecidas nas Orientações E&R. A Comissão define, nas Orientações E&R, as condições em que os auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade podem ser considerados compatíveis com o mercado interno com base no artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE.
- (185) Para determinar se um auxílio à reestruturação altera as condições das trocas comerciais de maneira contrária ao interesse comum, a Comissão realiza um teste de equilíbrio em consonância com o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE e as Orientações E&R. No âmbito desse teste, se o beneficiário for elegível para receber auxílios à reestruturação, a Comissão pondera os efeitos positivos do auxílio para o desenvolvimento das atividades que visa apoiar e os efeitos negativos produzidos pelo impacto do auxílio estatal na concorrência e nas trocas comerciais entre Estados-Membros, apreciando nomeadamente de que forma a medida de auxílio minimiza as distorções na concorrência e nas trocas comerciais (necessidade de intervenção do Estado, adequação, proporcionalidade, transparência do auxílio, princípio do «auxílio único» e medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência).

Elegibilidade: empresa em dificuldade

- (186) Para ser elegível para beneficiar de um auxílio à reestruturação, o beneficiário deve ser considerado uma empresa em dificuldade na aceção da secção 2.2 das Orientações E&R. Concretamente, o ponto 20 das Orientações E&R explica que uma empresa é considerada em dificuldade quando, sem intervenção do Estado, será quase certamente condenada a desaparecer a curto ou médio prazo. Tal sucede quando se verifica pelo menos uma das circunstâncias descritas no ponto 20, alíneas a) a d), das Orientações E&R.
- (187) Tal como explicado na decisão de início do procedimento (considerandos 15-22), no final de 2019, a TAP SGPS apresentava um capital próprio negativo num valor aproximado de [...] milhões de euros. Desde então, a situação financeira da TAP SGPS piorou. De acordo com as contas consolidadas da TAP SGPS relativas a 2020, o capital próprio negativo total aumentou para [...] mil milhões de euros. A TAP Air Portugal também apresentou um capital próprio negativo em 2020, que ascendia a [...] mil milhões de euros (considerando 26). Estes valores mostram que pelo menos metade do capital social subscrito da TAP SGPS e da TAP Air Portugal desapareceu e que, por conseguinte, as duas empresas são consideradas empresas em dificuldade ao abrigo do ponto 20, alínea a), das Orientações E&R.
- (188) De acordo com o ponto 21 das Orientações E&R, uma empresa recém-criada não pode beneficiar de auxílios de emergência. O beneficiário não é uma empresa recém-criada para efeitos das Orientações E&R, uma vez que foi criada em 2003, ou seja, há mais de três anos (ver considerando 8).
- (189) Em conformidade com o ponto 22 das Orientações E&R, uma empresa que pertencer a, ou estiver em vias de ser adquirida por, um grupo de empresas não pode, em princípio, beneficiar de auxílios à reestruturação, salvo se puder demonstrar que as suas dificuldades lhe são específicas e não resultam de uma afetação arbitrária dos custos no âmbito do grupo e que essas dificuldades são demasiado graves para serem resolvidas pelo próprio grupo.
- (190) Na segunda decisão sobre o auxílio de emergência (considerandos 113 a 128), a Comissão concluiu que a TAP SGPS pertencia a um grupo de empresas no momento da notificação do auxílio de emergência, em 9 de junho de 2020. Por um lado, não havia provas de uma afetação arbitrária dos custos entre a TAP SGPS, a AGW e a Parpública através da qual as empresas-mãe tivessem imputado artificialmente encargos à TAP SGPS no período em causa. (Além disso, infere-se do exposto nos considerandos 19 a 22 da presente decisão que as dificuldades da TAP SGPS não resultam de uma afetação arbitrária dos custos no âmbito de um grupo e que são próprias do setor do transporte aéreo e dos setores conexos em que a empresa opera.) Por outro lado, o consórcio AGW, enquanto segundo maior acionista com 45% da TAP SGPS, era uma empresa de responsabilidade limitada controlada por

acionistas individuais: David Neeleman, que controlava 50% das ações da AGW por intermédio da DGN Corporation (40%) e da Global Azulaire Projects, SGPS, S.A. (10%), e Humberto Pedrosa, que detinha 50% da AGW por intermédio da sociedade HPGB, SGPS, S.A. Enquanto tal, a forma societária do consórcio AGW era independente e alheia ao património privado dos seus dois acionistas indiretos e particulares – David Neeleman e Humberto Pedrosa –, que não eram pessoalmente responsáveis pelas obrigações do consórcio AGW. Consequentemente, não seria possível responsabilizar estes dois particulares e acionistas privados indiretos pelas dificuldades financeiras da TAP SGPS através da execução do seu património privado.

- (191) Tal como a Comissão concluiu na segunda decisão sobre o auxílio de emergência (considerando 127), os acionistas que exerciam um controlo conjunto, com exceção da Parpública (o Estado), não tinham as capacidades necessárias para satisfazer as necessidades de liquidez num valor estimado de 1,2 mil milhões de euros, o qual era indispensável para assegurar a continuidade da TAP SGPS durante um período de seis meses, nem para continuar a financiar a reestruturação da TAP SGPS (sem a concessão de auxílios estatais).
- (192) No que diz respeito à TAP Air Portugal, não há provas de que as suas condições financeiras precárias resultem de uma afetação arbitrária dos custos no âmbito do grupo ou da unidade económica. Isto é válido quer no período em que a TAP Air Portugal esteve sob o controlo conjunto, em última instância, da Parpública (o Estado), da HPGB e da DGN, quer na situação atual, em que está sob o controlo exclusivo do Estado português, no âmbito da mesma unidade económica que a sua empresa cofilial TAP SGPS, que também detém uma participação minoritária sem direitos de controlo na TAP Air Portugal (ver considerandos 11 e 12). A constatação exposta no considerando 191 relativamente à incapacidade dos anteriores acionistas que controlavam conjuntamente a empresa para satisfazer as respetivas necessidades de liquidez (sem a concessão de auxílios estatais) aplica-se igualmente à TAP Air Portugal, que estava e está na mesma unidade económica que a TAP SGPS.
- (193) Após a alteração da estrutura do capital da TAP SGPS, em virtude de a DGTF ter adquirido 22,5% das ações da TAP SGPS, esta passou a ser controlada exclusivamente pelo Estado [...] (ver considerandos 8, 11 e 12). Por conseguinte, a TAP SGPS e a TAP Air Portugal integram uma unidade económica (ou um grupo maior de empresas), que a Comissão pode considerar um centro de decisão independente no Estado que concede o auxílio à reestruturação notificado.
- (194) A Comissão considera, pois, que nem as entidades de controlo conjuntas nem, posteriormente o Estado enquanto acionista único com o controlo da empresa, estavam em condições de amenizar, de uma forma conforme com o mercado, a situação económica e financeira debilitada da TAP SGPS ou da TAP Air Portugal. A intervenção financeira do Estado para sanar as dificuldades das empresas, quer diretamente através da DGTF, quer por intermédio da Parpública, constituiria um auxílio estatal, a menos que fosse realizada isoladamente ou em articulação com as entidades de controlo conjuntas, em condições de mercado. A Parpública, enquanto entidade de controlo conjunta, não apoiou nem poderia ter apoiado a TAP SGPS em condições de mercado, tal como não o fizeram nem poderiam ter feito as entidades privadas de controlo conjuntas⁽⁵⁶⁾. Por conseguinte, tendo em conta a posição acionista prévia do Estado, que detinha 50% da TAP SGPS [...], e o controlo exercido posteriormente, as dificuldades da TAP SGPS e da TAP Air Portugal não podem ser resolvidas por um grupo.
- (195) Com base no que precede, a Comissão conclui que tanto a TAP SGPS como a TAP Air Portugal (incluindo as filiais por estas controladas) são empresas em dificuldade e são elegíveis para beneficiar de auxílios à reestruturação.

6.4.1. O auxílio facilita o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas

- (196) Nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, para serem considerados compatíveis com o mercado interno, os auxílios estatais têm de facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas.
- (197) A este respeito, para demonstrar que um auxílio à reestruturação se destina a facilitar o desenvolvimento dessas atividades ou regiões, o Estado-Membro que concede o auxílio deve demonstrar que o auxílio visa impedir dificuldades sociais ou colmatar uma deficiência de mercado. No contexto específico dos auxílios à reestruturação, a Comissão observa que, tal como reconhecido no ponto 43 das Orientações E&R, a saída do mercado é, de facto, importante para o processo mais vasto de aumento da produtividade, pelo que o mero ato de evitar que uma empresa saia do mercado não justifica de forma suficiente a concessão um auxílio estatal. Pelo contrário, os auxílios de emergência e à reestruturação fazem parte dos tipos de auxílios estatais que maiores distorções provocam, uma

⁽⁵⁶⁾ Esta conclusão limita-se necessariamente à AGW, enquanto veículo de propriedade por parte, em última instância, de pessoas singulares, para a análise dos recursos das entidades de controlo conjuntas relativamente aos recursos dessas entidades e não aos recursos privados de que dispõem as pessoas singulares que não são responsáveis, a título pessoal, pelas participações das referidas entidades.

vez que interferem com o processo de saída do mercado. No entanto, em determinadas situações, a reestruturação de uma empresa em dificuldade pode contribuir para o desenvolvimento de atividades ou regiões económicas, incluindo para além das próprias atividades exercidas pelo beneficiário. É o que sucede nos casos em que, na ausência do auxílio, a falha do beneficiário conduziria a situações de deficiência de mercado ou dificuldades sociais, prejudicando o desenvolvimento das atividades e/ou regiões económicas que seriam afetadas por essas situações. O ponto 44 das Orientações E&R apresenta uma lista não exaustiva de tais situações.

- (198) Este tipo de situação ocorre, nomeadamente, quando o auxílio previne um risco de interrupção de um serviço importante, difícil de reproduzir e de ser facilmente assumido por um concorrente, ou quando o beneficiário desempenha um papel sistémico importante numa região ou num setor particulares, em que a sua saída teria consequências negativas potenciais ⁽⁵⁷⁾. Ao permitir que o beneficiário prossiga as suas atividades, o auxílio evita, assim, tais situações de deficiência de mercado ou dificuldades sociais. Contudo, no caso dos auxílios à reestruturação, tal só válido se o auxílio permitir ao beneficiário concorrer no mercado com base nos seus próprios méritos, o que só pode ser assegurado se o auxílio se basear na execução de um plano de reestruturação que restabeleça a viabilidade a longo prazo do beneficiário.
- (199) Neste sentido, a Comissão começará por apreciar se o auxílio se destina a impedir uma situação de deficiência de mercado ou dificuldades sociais (secção 6.4.1.1) e se é acompanhado por um plano de reestruturação que restabeleça a viabilidade a longo prazo do beneficiário (secção 6.4.1.2).

6.4.1.1. Prevenção de dificuldades sociais ou de deficiência de mercado como contributo para o desenvolvimento da atividade económica

- (200) Entre as situações em que a concessão de auxílios de emergência a uma empresa em dificuldade pode contribuir para o desenvolvimento de atividades ou regiões económicas, o ponto 44, alíneas b) e c), das Orientações E&R refere os casos em que os auxílios se destinam a evitar o risco de o crescimento económico ser afetado pela perturbação de um serviço importante, como consequência de uma saída do beneficiário do mercado [ponto 44, alínea b), das Orientações E&R], ou por uma falha de uma empresa com um papel sistémico importante no setor ou na região em causa [ponto 44, alínea c), das Orientações E&R].

O auxílio evita a perturbação de um serviço importante

- (201) Na decisão de início do procedimento, a Comissão assinalou que o objetivo do auxílio à reestruturação era evitar que a TAP SGPS e, consequentemente, a TAP Air Portugal cessassem as suas atividades devido às dificuldades que têm enfrentado e que foram fortemente agravadas pela crise da COVID-19 ⁽⁵⁸⁾. Uma vez que as companhias aéreas têm de garantir liquidez suficiente para manterem as suas licenças de exploração, é evidente, tendo em conta os recursos disponíveis e as perdas de exploração recentes e previstas, que a TAP Air Portugal não conseguiria cumprir as suas obrigações de pagamento e honrar as suas dívidas, pelo que, sem o auxílio à reestruturação, teria de apresentar um pedido de insolvência e cessar a sua atividade (quadro 1). Com base nas informações fornecidas durante a investigação formal, a Comissão concluiu que existe, de facto, um risco concreto de incumprimento imediato das obrigações de pagamento por parte do beneficiário, o que resultaria numa perturbação da atividade em curso de transporte aéreo da TAP Air Portugal.
- (202) A este respeito, os serviços da TAP Air Portugal oferecem ligações únicas a partir da sua plataforma, o aeroporto de Lisboa, proporcionando horários de viagens regulares (considerandos 15 e 16). Além da prestação de serviços essenciais de transporte aéreo à comunidade de língua portuguesa, a nível nacional e além-fronteiras, a TAP Air Portugal apoia de forma decisiva e significativa o crescimento económico de uma das atividades económicas mais relevantes para Portugal: o turismo. Especificamente, um segmento importante de empresas portuguesas – ou seja, hotéis, restaurantes, eventos sociais e culturais, lojas de venda a retalho e outras atividades turísticas, particularmente presentes nas regiões da Grande Lisboa e do Grande Porto e no Algarve – teria mais dificuldades em sobreviver à crise sem o apoio das atividades da TAP Air Portugal que atraem viajantes.
- (203) Como salienta Portugal, a maioria das empresas que só poderão sobreviver à crise da COVID-19 com o apoio do Governo português através do trabalho temporário subsidiado e de medidas que lhes permitam adiar os pagamentos devidos precisam do turismo para se desenvolverem. As agências de viagens portuguesas e os representantes regionais que apresentaram observações sublinham que dependem dos serviços da TAP Air Portugal para uma parte da sua atividade comercial e empresarial, que, sem as relações comerciais com a TAP Air Portugal, sofreria perdas consideráveis em termos de volume de negócios.

⁽⁵⁷⁾ Ponto 44, alíneas b) e c), das Orientações E&R.

⁽⁵⁸⁾ Ver considerando 71 da decisão de início do procedimento.

- (204) Portanto, a Comissão considera que, na ausência de um auxílio à reestruturação que evite a cessação das atividades da TAP Air Portugal, não só os viajantes, como também a comunidade das empresas de viagens dependeriam inteiramente da capacidade e vontade de uma combinação de transportadoras de baixo custo e transportadoras de longo curso centradas em ligações ponto a ponto dentro da União e com o resto do mundo, nos 92 destinos que a TAP Air Portugal oferecia antes da sua reestruturação, para estabelecer os mesmos serviços em termos de frequência e âmbito geográfico, especialmente na América do Norte, América Latina e África (considerando 15). Os terceiros – nomeadamente os parceiros comerciais, como agências de viagens, operadores turísticos, grandes grupos hoteleiros, agências de venda de bilhetes e fornecedores, além de organismos governamentais nacionais e estrangeiros, incluindo organismos que promovem o turismo e intercâmbios comerciais ou culturais – confirmaram e corroboram a conclusão da Comissão, exposta na decisão de início do procedimento, de que uma saída do mercado da TAP Air Portugal acarretaria um risco de perda dessas ligações (considerando 100).
- (205) Para conseguirem reproduzir o papel da TAP Air Portugal, os concorrentes teriam de criar e estabelecer uma rede de destinos, um processo moroso e que poderia não ser concluído com os mesmos serviços em termos de frequência e âmbito geográfico. A este propósito, a Comissão assinala que o objetivo do auxílio à reestruturação é evitar que a TAP Air Portugal cesse as suas atividades devido às dificuldades que tem enfrentado e que foram fortemente agravadas pela crise da COVID-19.
- (206) As rotas concretas que compunham a rede da TAP Air Portugal em 2019, antes da pandemia, estão atualmente reduzidas em virtude das medidas restritivas em matéria de viagens, aplicadas por razões sanitárias pelas autoridades portuguesas para limitar a propagação do vírus. Todavia, as previsões de recuperação do tráfego da IATA, referidas na decisão de início do procedimento, e que nenhuma das partes pôs em causa, apontam para uma recuperação da procura antes de 2025 (considerando 223). Neste contexto, no cenário previsível de procura de serviços de transporte aéreo e conectividade em Portugal, a rede da TAP Air Portugal – ou uma rede com uma densidade equivalente – seria decisiva, como era antes da pandemia, para satisfazer a procura futura, especialmente em todas ou nalgumas das rotas em que a TAP Air Portugal era a única companhia aérea a operar [...] de [...] rotas na época de verão e [...] de [...] rotas na época de inverno (considerandos 15 e 16).
- (207) Quanto à hipótese de uma rede reproduzir a rede da TAP Air Portugal, é altamente improvável que uma combinação de transportadoras históricas ou de baixo custo existentes tenha ao mesmo tempo vontade e capacidade para criar, num prazo razoável, a rede de ligações necessária, nomeadamente com os países lusófonos, a fim de assumir o papel da TAP Air Portugal na ligação de Portugal ao resto do mundo. Com efeito, as duas transportadoras aéreas que intervieram não fundamentaram devidamente a vontade e capacidade para desenvolver uma rede nacional de transportes semelhante, nem têm planos para desenvolver uma conectividade similar, e apenas mencionaram genericamente outras companhias aéreas – as quais não intervieram no processo – que, na sua opinião, poderiam reproduzir parcialmente a rede da TAP Air Portugal. De igual modo, embora os estudos apresentados revelem o crescimento e a concorrência das transportadoras de baixo custo (considerando 105), não explicam e tão-pouco demonstram que os serviços e a rede da TAP Air Portugal poderiam ser quase seguramente reproduzidos ou substituídos por uma única transportadora ou por combinações específicas de transportadoras. Pelo contrário, tal como referido nos considerandos 100 e 132, muitos terceiros que dependem dos serviços da TAP Air Portugal manifestaram-se preocupados com a eventual perda desses serviços. Por conseguinte, as informações fornecidas durante a investigação formal confirmam a conclusão da Comissão de que existe, de facto, um risco concreto de incumprimento imediato das obrigações de pagamento por parte do beneficiário, acarretando, portanto, um risco de perturbação da atividade económica relativa aos serviços de transporte aéreo prestados pela TAP Air Portugal.
- (208) Assim, o incumprimento do beneficiário comportaria, por sua vez, o risco de perturbação de um importante serviço de transporte, que proporciona uma conectividade e rede à escala internacional e nacional – com ligações entre Portugal continental e os seus arquipélagos, bem como a comunidade de língua portuguesa noutros continentes – difícil de reproduzir por outros fornecedores, tal como descrito no ponto 44, alínea b), das Orientações E&R.

O auxílio apoia uma empresa com um papel sistémico

- (209) O auxílio tem igualmente como finalidade evitar o risco de saída de uma empresa que presta um serviço importante com um papel sistémico em Portugal, na aceção do ponto 44, alínea c), das Orientações E&R.

- (210) A este respeito, a Comissão considera que o beneficiário desempenha indubitavelmente um papel fundamental na economia portuguesa ⁽⁵⁹⁾, não só para o desenvolvimento do turismo e a conectividade com os países lusófonos, mas também para o emprego. Em primeiro lugar, o beneficiário tem um papel sistémico importante no conjunto do território português, dado que apoia o crescimento do turismo em Portugal, um dos setores mais importantes desse Estado-Membro e responsável por 14,6% do seu produto interno bruto («PIB») em 2018. Este setor foi primordial para a recuperação económica portuguesa na sequência da crise da dívida soberana e financeira após a crise de 2008. O turismo contribui com cerca de 19 mil milhões de euros para o PIB de Portugal, ou seja, 8,7% do PIB em 2019, e nada indica que a recuperação económica pós-pandemia alterará significativamente a composição do PIB português e o contributo do turismo para esse efeito. Em segundo lugar, com cerca de 10 000 trabalhadores (em 2019), a TAP SGPS é um dos maiores empregadores do país, e é responsável por mais de 110 000 postos de trabalho indiretos. Estes números demonstram que uma eventual insolvência, a que a TAP SGPS estaria sujeita na ausência do auxílio à reestruturação, teria um efeito indireto negativo de grande proporção em toda a economia portuguesa.

Análise das alegações apresentadas nas observações e conclusões de terceiros

- (211) As conclusões preliminares formuladas pela Comissão na decisão de início do procedimento são contestadas pela Ryanair. A Ryanair alega, antes de mais, que não há provas que evidenciem um risco de perturbação de um serviço importante e difícil de reproduzir. De acordo com a Ryanair, os concorrentes que estão a intervir poderiam reproduzir os serviços da TAP Air Portugal. Mais precisamente, a Ryanair alega, em primeiro lugar, que poderia facilmente substituir a TAP Air Portugal nos voos de pequeno curso, ao passo que, nos voos de longo curso, existem concorrentes suficientes a operar desde Lisboa e que poderiam fornecer capacidades superiores às da TAP Air Portugal. Em segundo lugar, a Ryanair alega que a TAP Air Portugal não é uma empresa sistémica e que, mesmo supondo que o seja, a decisão de início do procedimento não explica se a redução da dimensão da TAP SGPS e a supressão das atividades não sistémicas ou deficitárias não permitiriam preservar as atividades sistémicas.
- (212) As alegações da Ryanair são amplamente refutadas, em primeiro lugar, pelas observações de outros terceiros e, em segundo lugar, pelas informações apresentadas por Portugal (considerandos 138 a 141).
- (213) As conclusões preliminares formuladas pela Comissão na decisão de início do procedimento contaram com o forte apoio dos terceiros. Entre as 39 respostas ao convite à apresentação de observações sobre a decisão de início do procedimento, 36 partes manifestaram que subscrevem o ponto de vista da Comissão sobre a importância da TAP Air Portugal enquanto principal motor de conectividade entre Portugal e os restantes países lusófonos (designadamente, Brasil, Angola, Moçambique e São Tomé), bem como na sua função de elo entre toda a Europa e Portugal e, através da sua plataforma em Lisboa, com os referidos países. Excetuando os dois concorrentes diretos, todas as partes interessadas apoiam os planos de auxílio à reestruturação da TAP SGPS e confirmam o papel importante que a TAP Air Portugal desempenha, particularmente, para a economia portuguesa.
- (214) Com base nas informações de que dispõe, a Comissão observa ainda que, embora algumas das rotas da TAP Air Portugal possam ser atrativas para um concorrente a operar de forma autónoma, não há indícios de que um concorrente pudesse assumir a totalidade dos serviços da TAP SGPS. Por conseguinte, uma saída do mercado da TAP SGPS seria suscetível de provocar graves dificuldades sociais aos seus clientes, trabalhadores e fornecedores.
- (215) A Comissão regista, designadamente, que, ao contrário dos seus concorrentes, a TAP Air Portugal é atualmente um motor essencial de conectividade para os passageiros que viajam com partida e com destino aos países lusófonos. Tal como referido anteriormente (secção 4.2), esta empresa desempenha um papel crucial na conectividade de Portugal e de toda a Europa com o Brasil, Angola, Moçambique e São Tomé. Embora os serviços da TAP Air Portugal possam, teoricamente, ser substituídos por vários operadores durante o período abrangido pelo plano de reestruturação, essa substituição só poderia ser parcial e implicaria uma deterioração significativa dos serviços, especialmente para os clientes situados em Portugal. Entretanto, a redução da dimensão da TAP Air Portugal que a Ryanair solicita não tem em conta os efeitos indiretos negativos da diminuição, entre outros aspetos, de um número considerável de ligações intra-União no modelo de plataforma da TAP Air Portugal, que conta igualmente com rotas intercontinentais que poderiam ficar irremediavelmente comprometidas numa perspetiva a médio prazo ⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵⁹⁾ De acordo com a notificação, em 2019, a TAP SGPS contribuiu com 3,3 mil milhões de euros para o PIB português (representando 1,2% do PIB total do país) e com 300 milhões de euros em impostos diretos e contribuições sociais. O contributo da TAP SGPS para as exportações portuguesas ascende a perto de 2,6 mil milhões de euros, ao passo que o valor dos serviços e bens adquiridos pela TAP SGPS a mais de 1 000 fornecedores nacionais equivale a perto de 1,3 mil milhões de euros.

⁽⁶⁰⁾ A este respeito, a apreciação pela Comissão do impacto sobre a viabilidade da medida de concorrência que consiste na transferência de 18 faixas horárias implica uma redução e permite a abertura de três rotas com três rotações em ligações intra-União ponto a ponto. O efeito produzido é uma redução de [...] % da rentabilidade do capital investido da TAP Air Portugal e [...] do seu rácio dívida/fundos próprios (quadro 3). Portanto, a apreciação implica que uma redução mais ampla e significativa das rotas lucrativas nos voos intra-União, que alimentam os voos intercontinentais, poderia prejudicar a capacidade da empresa para manter a sua posição no mercado sem ter acesso ao financiamento do mercado, o que daria azo à necessidade de mais auxílios até ao termo do período de reestruturação.

- (216) As restantes maiores companhias aéreas em Portugal (Ryanair, EasyJet) asseguram uma conectividade apenas entre Portugal e outros Estados-Membros da União e o seu modelo empresarial exclui os voos intercontinentais de longo curso. As outras grandes transportadoras aéreas da UE que oferecem ligações intercontinentais a partir de Lisboa utilizam um modelo radial. Quer isto dizer que, em vez de operarem voos diretos para destinos noutros continentes com origem no aeroporto de Lisboa, prefeririam transferir os passageiros de Portugal para as suas plataformas noutros Estados-Membros, como Orly/Roissy, Schiphol, Frankfurt ou Munique, antes de os transportar para esses destinos. Por sua vez, a duração total dos voos de Portugal para destinos ocidentais ou meridionais seria muito mais longa.
- (217) Assim, quer como empregador, quer como elemento central da cadeia económica de muitas outras empresas portuguesas, o beneficiário pode ser considerado uma empresa com um papel sistémico nos termos do ponto 44, alínea c), das Orientações E&R.
- (218) À luz do que precede, a Comissão conclui, por conseguinte, que o auxílio contribui para o desenvolvimento da atividade económica de prestação de serviços de transporte aéreo que ligam Portugal, na medida em que permite manter um serviço importante que poderia estar em risco de não ser reproduzido na sua totalidade, ou de forma globalmente semelhante, e sem dificuldades sociais, pelos concorrentes a curto e médio prazo, com consequências negativas potenciais para o conjunto da economia portuguesa, no seguimento da atual crise causada pela pandemia de COVID-19 [ponto 44, alíneas b) e c), das Orientações E&R].

6.4.1.2. Plano de reestruturação e regresso à viabilidade a longo prazo como contributo para o desenvolvimento da atividade ou região económica

- (219) Adicionalmente, de acordo com o ponto 46 das Orientações E&R, a concessão de um auxílio à reestruturação deve depender da aplicação de um plano de reestruturação que restabeleça a viabilidade do beneficiário. Uma vez que facilita o regresso à sua viabilidade a longo prazo, a correção das causas que conduziram às dificuldades do beneficiário é uma condição necessária para que o auxílio à reestruturação sirva o objetivo de desenvolvimento da(s) atividade(s) e regiões económicas em que o beneficiário opera. O auxílio à reestruturação apoia um plano de reestruturação exaustivo, que abrange todo o âmbito das atividades da TAP SGPS e da TAP Air Portugal.
- (220) Nos termos dos pontos 45 a 48 das Orientações E&R, os auxílios à reestruturação só devem ser concedidos para apoiar um plano de reestruturação realista, coerente e de grande envergadura, cujas medidas devem ser concebidas para restabelecer a viabilidade a longo prazo num período razoável, excluindo outros auxílios além do auxílio destinado a apoiar o plano de reestruturação do beneficiário. O plano de reestruturação deve ilustrar a forma como as medidas de reestruturação propostas irão resolver os problemas subjacentes do beneficiário.
- (221) Os resultados da reestruturação devem ser demonstrados em diversos cenários, nomeadamente através da identificação dos parâmetros de desempenho e dos principais fatores de risco previsíveis. O regresso à viabilidade do beneficiário deve resultar numa rentabilidade adequada do capital investido após estarem cobertos os custos, sem depender de hipóteses otimistas sobre fatores como a variação de preços ou da procura. A viabilidade a longo prazo é assegurada quando uma empresa for capaz de apresentar previsões de uma rentabilidade dos capitais próprios adequada, depois de ter coberto todos os seus custos, incluindo as depreciações e os encargos financeiros, bem como de enfrentar a concorrência no mercado com base nos seus próprios méritos.
- (222) Na presente secção, a Comissão apreciará, em primeiro lugar, a credibilidade dos pressupostos subjacentes ao plano de reestruturação do beneficiário e, em seguida, os dados que demonstram o regresso à viabilidade do beneficiário no termo do plano de reestruturação.

Apreciação dos pressupostos subjacentes às projeções financeiras

- (223) No que respeita à credibilidade dos pressupostos subjacentes às projeções das receitas, a Comissão observa que as projeções de recuperação do tráfego aéreo do beneficiário são mais prudentes do que as previsões de base da IATA. Enquanto a IATA prevê um volume de passageiros em 2025 equivalente a 109% do volume registado em 2019, o beneficiário pressupõe que apenas [...] % do número de passageiros em 2019 voará em 2025, o termo do plano de reestruturação (considerando 51). Além disso, o beneficiário pressupõe um rendimento ligeiramente inferior em 2025 ([...] centimos de euro) relativamente a 2019 ([...] centimos de euro), ao passo que a taxa de ocupação em 2025 deverá ser [...] pontos percentuais mais alta do que em 2019 ([...] % contra [...] %). Por último, as receitas do beneficiário por LDQ são mais baixas em 2025 do que em 2019 ([...] centimos de euro contra [...] centimos de euro), o que indica que o beneficiário já conseguiu alcançar metas semelhantes de receitas por LDQ imediatamente antes do início do período de reestruturação. Tendo em conta que as projeções de tráfego do beneficiário são mais prudentes do que as previsões da IATA e que os indicadores-chave de desempenho relativos às receitas são coincidentes com os valores históricos do beneficiário em 2019, a Comissão considera que as projeções de receitas do beneficiário são razoáveis.
- (224) No que respeita às projeções dos custos, a Comissão observa que o restabelecimento da rentabilidade do beneficiário depende da redução dos custos, nomeadamente de combustível e de pessoal, tal como descrito na secção 2.4.3. Em relação ao combustível, as projeções têm em conta a operação de aeronaves mais recentes e com menor consumo de combustível e baseiam-se em estimativas de mercado implícitas relativamente aos preços dos combustíveis, extraídas da base de dados Bloomberg. Uma vez que a calendarização da entrega das novas aeronaves já foi negociada com os fornecedores, o consumo de combustível dessas aeronaves é um dado objetivo e verificável, assim como a estimativa dos preços dos combustíveis; a Comissão considera, portanto, que as projeções dos custos de combustível são credíveis.
- (225) No que respeita às projeções dos custos de pessoal, a Comissão regista que o beneficiário já assinou acordos com todos os seus sindicatos, válidos até 2024 (os ditos «acordos de emergência») e aplicáveis a todos os seus trabalhadores. Os acordos de emergência preveem reduções salariais, o congelamento dos aumentos salariais automáticos e melhorias da produtividade. Além disso, o beneficiário já conseguiu uma redução de 1 200 ETC através da não renovação de contratos a termo certo e iniciou um processo no sentido de alcançar uma redução adicional de 2 000 ETC, através quer de medidas voluntárias, quer de despedimentos. O beneficiário começou igualmente a preparar a negociação de novas convenções coletivas de trabalho, que substituirão os acordos de emergência, e já obteve o compromisso de vários sindicatos com as metas de custos para 2025 inscritas no plano de reestruturação. No cômputo geral, tendo em conta que o beneficiário já realizou negociações sobre a maior parte dos pressupostos subjacentes às projeções dos custos de pessoal, a Comissão considera que essas projeções são credíveis.
- (226) A Comissão considera que os seguintes elementos também contribuem para a credibilidade das projeções financeiras. Em primeiro lugar, o beneficiário já identificou e começou a aplicar várias medidas com vista a reduzir outros custos para além dos custos de pessoal e combustível (considerando 35). Em segundo lugar, as projeções financeiras não incluem [...] milhões de euros (do total de [...] milhões de euros) de aumentos de receitas previstos pelo beneficiário (secção 2.4.1.4), um montante que gera uma reserva de segurança adicional. Em terceiro lugar, o plano de reestruturação centra-se na atividade de aviação e prevê a venda ou o encerramento de atividades não essenciais, como a M&E Brasil, que tem tido um histórico de acumulação de prejuízos e contribuído para as dificuldades do beneficiário (secção 2.4.1.1).
- (227) No sentido de apreciar a razoabilidade global das projeções financeiras do beneficiário, a Comissão comparou a margem EBIT prevista do beneficiário (ou seja, o EBIT dividido pelas receitas) em 2025 com a de uma amostra de pares para os quais estão disponíveis previsões de analistas do mercado bolsista referentes ao mesmo ano⁽⁶¹⁾. A margem média do EBIT nessa amostra é de 13,1%, enquanto a margem prevista do beneficiário é de [...]%. Por conseguinte, a Comissão considera que as projeções de rentabilidade do beneficiário em 2025 estão em conformidade com as dos seus pares médios, o que constitui um indício suplementar da credibilidade dos pressupostos subjacentes ao plano de reestruturação.

Apreciação do regresso à viabilidade do beneficiário

- (228) Após ter estabelecido a credibilidade dos pressupostos subjacentes às projeções financeiras, a Comissão apreciará agora se, com base nessas projeções, o beneficiário está em condições de restabelecer a sua viabilidade até ao final de 2025, ou seja, o termo do plano de reestruturação. Mais especificamente, a Comissão verificará se o beneficiário prevê, em 2025, gerar uma taxa de rentabilidade das suas operações suficiente e estar em condições de concorrer com base nos seus próprios méritos.

⁽⁶¹⁾ A amostra inclui: Lufthansa, IAG, SAS, Aegean e Finnair, Ryanair, EasyJet e Wizz Air.

- (229) Relativamente à capacidade do beneficiário para gerar uma rentabilidade suficiente das suas operações em 2025, a abordagem habitualmente seguida consiste em comparar a rentabilidade do capital investido (RCI) ⁽⁶²⁾ em 2025 com o custo médio ponderado do capital (CMPC). Quando o primeiro valor é superior ao segundo, as operações da empresa podem gerar lucros suficientes para cobrir o seu custo de capital, o que indicia a viabilidade dessa empresa.
- (230) A RCI do beneficiário, cujo cálculo se baseia nas projeções financeiras que a Comissão reputou credíveis nos considerando 223-227, deverá ser de [...] % em 2025, de acordo com Portugal (considerando 48). Este valor corresponde ao rácio entre o EBIT antes de impostos e o capital investido em 2025. Contudo, dado que o teste de viabilidade consiste em comparar a RCI com o CMPC, que representa uma taxa de rentabilidade após impostos, a Comissão considera mais adequado calcular a RCI utilizando o EBIT após impostos. Além disso, no sentido de atenuar as flutuações anuais nas variáveis do balanço, a Comissão considera igualmente razoável utilizar a média do capital investido em 2024 e 2025, em vez do capital investido em 2025, como denominador da RCI em 2025. Com estas duas alterações, a Comissão obtém uma RCI de [...] %.
- (231) O valor de RCI de [...] % é superior ao CMPC do beneficiário de [...] %. Em conformidade com a metodologia normalizada, esse CMPC consiste numa média ponderada do custo do capital próprio do beneficiário ([...] %) e do custo da dívida ([...] %), com ponderações iguais ao objetivo do beneficiário em matéria de rácio dívida/dívida mais capitais próprios ([...] %). Essas componentes do CMPC são devidamente justificadas, baseando-se em dados do mercado e informações financeiras sobre os pares do beneficiário, extraídos da Capital IQ e da Reuters (nota de rodapé 61). Mais especificamente, o cálculo do custo do capital próprio pressupõe uma taxa sem risco de [...] %, muito superior aos atuais rendimentos negativos das obrigações soberanas alemãs a dez anos, um prémio de risco de mercado de 4,72% e um prémio de risco-país de 1,95%, ambos consentâneos com os valores de referência publicamente disponíveis ⁽⁶³⁾, e um beta de [...] ⁽⁶⁴⁾. Este beta é o beta de ações médio dos pares do beneficiário indicados na nota de rodapé 61, ajustado para refletir as diferenças nos rácios dívida/capitais próprios e nas taxas de tributação, em conformidade com a fórmula normalizada Hamada. O custo do capital próprio também inclui um pequeno prémio de risco de 1,75%, calculado pela Duff & Phelps. Por seu lado, o custo da dívida é uma média do rendimento atual da dívida pendente do beneficiário ([...] % antes de impostos, [...] % após impostos), o que constitui um pressuposto prudente, uma vez que se prevê que os rácios de endividamento e de solvabilidade do beneficiário melhorem ao longo do período de planeamento. Por conseguinte, a Comissão considera que o beneficiário estará em condições de restabelecer a sua viabilidade em 2025, com base na perspetiva razoável de que a sua RCI em 2025 será superior ao seu CMPC.
- (232) A Comissão observa igualmente que a RCI prevista em 2025 é superior à RCI mediana de 2019 ([...] %) das companhias aéreas equiparáveis enumeradas na nota de rodapé 61. Tal constitui outro indício do regresso à viabilidade do beneficiário, dado que, em 2019, essas companhias aéreas puderam concorrer no mercado com base nos seus próprios méritos.
- (233) O regresso à viabilidade do beneficiário é corroborado por uma abordagem alternativa: a comparação entre a rentabilidade do capital próprio (RCP) e o custo do capital próprio. Esta abordagem centra-se nos lucros obtidos pelos acionistas, ao invés da abordagem descrita no considerando 230, que depende dos lucros gerados pelas atividades da empresa. Do ponto de vista dos acionistas, uma empresa é viável quando gera uma RCP superior ao custo do capital próprio. A Comissão observa que é esse o caso do beneficiário em 2025, uma vez que a RCP prevista é de [...] % e o custo do capital próprio é de [...] %.
- (234) A fim de assegurar uma apreciação sólida do regresso à viabilidade, a Comissão teve em consideração uma abordagem alternativa para calcular o CMPC e o custo do capital próprio. Esta abordagem consiste em utilizar o rácio previsto dívida/capitais próprios do beneficiário em 2025 ([...]), em vez do rácio relativo aos pares (1.5), para ajustar o beta de ações dos pares para ter em conta as diferenças de alavancagem e calcular as ponderações da dívida e do capital próprio na fórmula do CMPC. Esse pressuposto resulta num aumento do custo do capital próprio de [...] % para [...] %, refletindo a maior alavancagem e, portanto, o nível de risco do capital próprio do beneficiário em comparação com os seus pares. Além disso, o CMPC varia entre [...] % e [...] %, devido aos efeitos de compensação de um custo do capital próprio mais elevado e de uma ponderação mais baixa do capital próprio na estrutura do capital do beneficiário. No cômputo geral, tendo em conta que a RCI (RCP) prevista em 2025 é de [...] % ([...]), a Comissão conclui que o resultado dos testes de regresso à viabilidade é positivo, inclusive no âmbito da abordagem alternativa para calcular o CMPC e o custo do capital próprio.

⁽⁶²⁾ A RCI no ano t é definida como o EBIT após impostos no ano t dividido pela média do capital investido no ano t e t-1.

⁽⁶³⁾ Prémio de risco de mercado e prémio de risco-país disponíveis na página do prof. Damodaran (https://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New_Home_Page/datafile/ctryprem.html).

⁽⁶⁴⁾ O custo do capital próprio é calculado pela soma da taxa sem risco, do prémio de risco-país, do prémio de risco de pequena dimensão, do produto do beta e do prémio de risco de mercado.

- (235) Quanto à capacidade do beneficiário para concorrer com base nos seus próprios méritos no final de 2025, no termo do plano de reestruturação, a Comissão prevê que o beneficiário recupere o seu pleno acesso aos mercados de capitais sem cofinanciamento público até 2025, ou seja, três anos após o último apoio ao capital próprio. Esta previsão assenta nos fundamentos descritos a seguir. Em primeiro lugar, as projeções financeiras revelam um aumento do resultado líquido durante o período de planeamento, contribuindo para um nível de capital próprio positivo de [...] milhões de euros em 2025. Este valor é superior à posição de capital próprio da TAP Air Portugal de [...] milhões de euros em 2019, altura em que o beneficiário conseguiu obter um financiamento de longo prazo de [...] milhões de euros em condições de mercado (considerando 23) ⁽⁶⁵⁾. Em segundo lugar, o beneficiário prevê um rácio dívida líquida/EBITDA de [...]. Este rácio é [...] do que o limiar de 3,5, que constitui o limiar superior compatível com uma notação de grau de investimento e assegura, por conseguinte, um acesso mais fácil aos mercados de capitais, em conformidade com a prática do mercado. Por estes motivos, a Comissão considera que o beneficiário é capaz de concorrer com base nos seus próprios méritos, sem novos auxílios de emergência ou à reestruturação até 2025.
- (236) Como prova suplementar das condições do beneficiário para aceder aos mercados de capitais sem apoio estatal e, por conseguinte, concorrer com base nos seus próprios méritos no futuro, a Comissão observa auspiciosamente que o beneficiário já obteve [...] milhões de euros de contratos de locação de aeronaves e já negociou parcialmente um empréstimo não garantido pelo Estado com [...], que declarou estar muito confiante no suprimento positivo das futuras necessidades de financiamento até um montante de [...], caso seja necessário reforçar a liquidez. Estes dois elementos são já indicativos da capacidade do beneficiário para recuperar o seu pleno acesso aos mercados de capitais e representam um sinal de confiança do mercado no regresso à sua viabilidade logo que o auxílio à reestruturação seja posto em prática.
- (237) Além do cenário de base, Portugal apresentou uma análise de sensibilidade e contemplou vários cenários adversos (considerandos 52 e 53). A referida análise consiste numa atualização das projeções financeiras em relação ao plano notificado em junho de 2021, tendo em conta a melhoria das previsões relativas ao tráfego aéreo, assim como o aumento dos preços dos combustíveis e as expectativas de subida da inflação. Os cenários adversos baseiam-se no plano notificado em junho de 2021 e consistem numa simulação dos efeitos de um aumento dos preços dos combustíveis (aumento de [...]%), de rendimentos mais baixos (diminuição de [...]%) e de uma combinação destes fatores. A Comissão considera que as referidas análises de sensibilidade e cenários adversos são razoáveis, dado que simulam os efeitos de alterações adversas em elementos essenciais para a rentabilidade das companhias aéreas.
- (238) A Comissão observa que, apesar do seu impacto negativo na rentabilidade e na solvabilidade do beneficiário, estes cenários adversos não comprometem o regresso à viabilidade até 2025. No cenário com um preço do combustível [...]% mais alto e rendimentos [...]% mais baixos (considerando 52), o beneficiário geraria um EBIT positivo [...] e atingiria um EBIT de [...] milhões de euros [...], em vez de [...] milhões de euros. No cenário adverso com projeções financeiras atualizadas (considerando 53), a RCI em 2025 [...], enquanto a RCP baixa de [...]% para [...]%. Estes rácios continuam a indicar uma rentabilidade significativa e são superiores aos limiares de viabilidade, mesmo pressupondo a configuração mais prudente do CMPC ([...]%) e do custo do capital próprio ([...]%). Quanto às condições do beneficiário para aceder aos mercados de capitais e concorrer com base nos seus próprios méritos em 2025, conclui-se que não ficariam comprometidas, uma vez que a posição de capital próprio continuaria a ser positiva ([...] milhões de euros) e o rácio dívida líquida/EBITDA não excederia [...], atingindo o valor de [...].

Conclusão sobre a facilitação do desenvolvimento de atividades e regiões económicas

- (239) Em conclusão, a Comissão considera que o plano de reestruturação do beneficiário é realista, coerente e credível. Como tal, afigura-se adequado para restabelecer a viabilidade a longo prazo do beneficiário sem recorrer a novos auxílios estatais num prazo razoável. Por conseguinte, o auxílio à reestruturação cumpre os requisitos previstos nos pontos 44, alíneas b) e c), e 46 das Orientações E&R, contribuindo assim para o desenvolvimento da atividade económica de prestação de serviços de transporte aéreo que ligam Portugal, em conformidade com o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE.

6.4.2. Os efeitos positivos dos auxílios a favor das regiões económicas superam os efeitos negativos sobre as trocas comerciais e a concorrência

- (240) A fim de apreciar se o auxílio não afeta indevidamente a concorrência e as condições das trocas comerciais, é necessário analisar a sua necessidade, adequação e proporcionalidade e assegurar a transparência. Importa também analisar os efeitos do auxílio sobre a concorrência e as trocas comerciais e ponderar os seus efeitos positivos no desenvolvimento das atividades e regiões económicas que visa apoiar, bem como outros efeitos positivos, e os seus efeitos negativos sobre o mercado interno.

⁽⁶⁵⁾ Fonte: relatório anual da TAP Air Portugal relativo a 2019, página 53.

6.4.2.1. Necessidade

- (241) Nos termos do ponto 53 das Orientações E&R, os Estados-Membros que tencionarem conceder auxílios à reestruturação devem apresentar uma comparação com um cenário alternativo credível que não implique auxílios estatais, demonstrando que o desenvolvimento das atividades ou regiões económicas visadas pelo auxílio, tal como referido na secção 3.1.1 das Orientações E&R, não será alcançado, ou sê-lo-á em menor grau.
- (242) O objetivo do auxílio à reestruturação é evitar que a TAP SGPS cesse as suas atividades e, deste modo, prevenir uma situação de deficiência de mercado e dificuldades sociais que prejudicariam o desenvolvimento dos serviços de transporte aéreo que ligam Portugal. Este objetivo é alcançado através da execução do plano de reestruturação, financiado em parte pelo auxílio à reestruturação. O plano de reestruturação demonstra a necessidade de abordar tanto as questões de liquidez como de solvência do beneficiário para resolver os seus problemas financeiros. A curto prazo, a TAP SGPS não terá condições para assegurar a continuidade da prestação de serviços essenciais de transporte aéreo, cumprir obrigações financeiras ou ter acesso aos mercados financeiros. A longo prazo, tendo em conta o enorme volume de capital próprio negativo, de [...] mil milhões de euros, que se manterá durante um período prolongado, a TAP SGPS também não terá condições para cumprir as suas obrigações financeiras. Por conseguinte, o auxílio à reestruturação é necessário para a boa execução do plano de reestruturação, que, por sua vez, se destina a facilitar o desenvolvimento dos serviços de transporte aéreo que ligam Portugal.

6.4.2.2. Adequação

- (243) Nos termos dos pontos 38, alínea c), e 54 das Orientações E&R, a Comissão não deve considerar os auxílios à reestruturação compatíveis com o mercado interno se existirem outras medidas que causem menores distorções e permitam alcançar o mesmo objetivo. Os auxílios à reestruturação devem ser remunerados de forma adequada e cumprir as condições estabelecidas no ponto 58 das Orientações E&R; neste sentido, os instrumentos escolhidos devem ser adequados para o problema de solvência ou de liquidez que visam resolver.
- (244) Os concorrentes contestaram a conclusão preliminar formulada pela Comissão na decisão de início do procedimento, segundo a qual o auxílio à reestruturação era adequado em termos de forma. A Ryanair alega que o auxílio não é adequado, visto que a decisão de início do procedimento não apresenta nem compara o auxílio com outras opções que impliquem ou não auxílios estatais. A EAA alega que a forma do auxílio, constituído essencialmente por uma injeção de capital, não é adequada e vai além do que é necessário, dado que uma garantia do Estado (sem quaisquer medidas de capital próprio) bastaria para facilitar o acesso aos mercados de capitais e, deste modo, restaurar a liquidez e a solvabilidade da TAP. A alegação da EAA não é sustentada por quaisquer elementos de prova, ao passo que a Ryanair não tem em conta a situação atual, evidenciada por um acesso insuficiente aos mercados de capitais para selecionar um investidor disposto e capaz de fornecer capitais próprios ou financiamento de longo prazo. Em contrapartida, as conversações que asseguram um financiamento imediato e condicional com [...] corroboram a incapacidade da TAP SGPS/TAP Air Portugal para, neste momento, obter capitais em grande escala ⁽⁶⁶⁾.
- (245) Além disso, a Comissão considera que o auxílio à reestruturação de 2,55 mil milhões de euros a favor da TAP SGPS é adequado em termos de forma, pelos motivos a seguir indicados. Em primeiro lugar, a TAP SGPS era, em 2019, uma empresa em dificuldade com capital próprio negativo ([...] milhões de euros). Registou perdas de [...] mil milhões de euros em 2020 e prevê um resultado líquido positivo [...]. Na ausência do auxílio à reestruturação, o beneficiário não conseguiria constituir capital próprio suficiente para compensar os cerca de [...] mil milhões de euros [...], sem os quais a TAP SGPS ou a TAP Air Portugal seriam provavelmente incapazes de captar importantes fundos de dívida ou de investimento a longo prazo nos mercados de capitais. A este respeito, a Comissão observa igualmente que, para 2025, o beneficiário prevê uma posição de capital próprio de [...] milhões de euros, um valor que não se afigura excessivo em relação à dívida líquida prevista de [...] mil milhões de euros. Em segundo lugar, as projeções de liquidez mostram que, na ausência do auxílio à reestruturação, o beneficiário teria uma posição de tesouraria negativa de aproximadamente [...] mil milhões de euros em 2021, [...] mil milhões de euros em 2022 e [...] mil milhões de euros em 2023. Por estes dois motivos, a Comissão conclui que a dimensão e a forma do auxílio à reestruturação concedido essencialmente através de medidas de capital próprio são as mais adequadas para resolver os problemas de solvência e liquidez da TAP SGPS.
- (246) No que toca à remuneração do auxílio estatal, a Comissão observa que o Estado português, pela estrutura da sua intervenção, passará a deter 100% do capital social da TAP Air Portugal. A Comissão considera que o valor desse capital social, que Portugal pode realizar através de uma venda, constitui a remuneração do auxílio estatal. Para quantificar essa remuneração, a Comissão procedeu a uma avaliação do capital próprio da TAP Air Portugal (considerando 229) com base nas projeções financeiras do plano de reestruturação notificado e de acordo com metodologias de avaliação normalizadas, ou seja, o método dos fluxos de caixa atualizados e dos múltiplos.

⁽⁶⁶⁾ [...].

- (247) Para proceder à estimativa do valor do capital próprio da TAP Air Portugal, a Comissão começou por estimar o valor total da empresa. Para o efeito, descontou os fluxos de caixa disponíveis para a empresa (FCLE) durante o período de planeamento, bem como o valor final, utilizando o CMPC referido no considerando 230 como taxa de desconto. A Comissão aplicou duas abordagens para calcular o valor final. A primeira é a abordagem de crescimento de Gordon, que pressupõe uma taxa de crescimento constante dos fluxos de caixa disponíveis da empresa, a partir do último ano do plano e a título perpétuo. A segunda é o método dos múltiplos, que determina que o valor de uma sociedade corresponde a um múltiplo dos seus lucros. A Comissão atribuiu ao EBITDA a função de métrica dos lucros aplicável, em conformidade com a prática do mercado, e extraiu o valor de empresa (prospetivo) para o múltiplo EBITDA de companhias aéreas homólogas (nota de rodapé 61). Após a estimativa do valor total de empresa da TAP Air Portugal, a Comissão calcula o respetivo valor de capital próprio subtraindo a dívida líquida.
- (248) As estimativas da Comissão revelam um crescimento do valor do capital próprio da TAP Air Portugal ao longo do período de planeamento, que sube de [...] EUR – [...] milhões de euros em 2022 para [...] milhões de euros em 2025⁽⁶⁷⁾. A Comissão considera que, a partir de hoje, se trata de uma previsão razoável da remuneração que Portugal poderia auferir com o auxílio estatal através da venda da sua participação à TAP Air Portugal.
- (249) Assim, infere-se que o auxílio à reestruturação é adequado e suficientemente remunerado.

6.4.2.3. Proporcionalidade do auxílio: contribuição própria e repartição de encargos

- (250) Nos termos do ponto 38, alínea e), das Orientações E&R, o auxílio não deve exceder o mínimo necessário para atingir o objetivo do auxílio à reestruturação. O montante e intensidade do auxílio à reestruturação devem limitar-se ao mínimo estritamente necessário para permitir proceder à reestruturação em função dos recursos financeiros do beneficiário, dos seus acionistas ou do grupo empresarial de que faz parte (ponto 61 das Orientações E&R). Deve garantir-se, em especial, um nível suficiente de contribuição própria para os custos da reestruturação e, quando o apoio estatal for concedido sob uma forma que reforce a posição de capital próprio do beneficiário, a repartição de encargos. A apreciação desses requisitos terá em conta os auxílios de emergência concedidos anteriormente.
- (251) A contribuição própria do beneficiário para o plano de reestruturação deve ser real e efetiva e deve, em princípio, ser comparável ao auxílio concedido em termos de efeitos sobre a solvência ou a situação de liquidez do beneficiário. Em conformidade com o ponto 63 das Orientações E&R, é necessário que a Comissão aprecie se as várias fontes de contribuição própria são efetivas e isentas de auxílios. De acordo com o ponto 64 das Orientações E&R, a Comissão considera, regra geral, que a contribuição própria é adequada se o seu montante for superior a 50% dos custos de reestruturação.
- (252) A Comissão tem de verificar se as várias fontes de financiamento do plano, descritas nos considerandos 43 a 45, são isentas de auxílio e reais, ou seja, se é dado suficientemente adquirido que se materializem durante a execução do plano de reestruturação, excluindo os lucros futuros previstos. As contribuições do Estado, na sua qualidade de acionista da TAP SGPS e da TAP Air Portugal, não são isentas de auxílio e não podem ser tidas em conta na apreciação.
- (253) O pagamento de indemnizações associadas à reestruturação do quadro de pessoal, num montante de [...] milhões de euros, dos quais [...] milhões de euros já foram pagos em 2021 [considerando 43, alínea a)], diz respeito a custos pertinentes para a redução dos postos de trabalho prevista no plano de reestruturação. Estes custos são imediatos, uma vez que a TAP Air Portugal já resolveu os contratos de trabalho no âmbito das medidas de redimensionamento e reestruturação do quadro de pessoal aplicadas desde abril de 2020, e marginais em relação às receitas já realizadas até dezembro de 2021. Segundo os dados comunicados por Portugal, o montante global das indemnizações por resolução de contratos de trabalho em consequência da reestruturação equivale a [...] milhões de euros, dos quais os valores referidos são pagos diretamente pela TAP Air Portugal com os fluxos de caixa operacionais, enquanto [...] milhões de euros serão efetivamente financiados pelo Estado com recursos provenientes do empréstimo de auxílio de emergência. Por conseguinte, a parte de indemnizações associadas à reestruturação do quadro de pessoal que não é financiada através do auxílio estatal, de capitais próprios ou do empréstimo garantido pelo Estado pode ser considerada como a contribuição própria do beneficiário para estes custos e pode ser considerada real, ou seja, efetiva, na aceção do ponto 63 das Orientações E&R.

⁽⁶⁷⁾ Para calcular o valor final aplicando o modelo de crescimento de Gordon, a Comissão pressupõe uma taxa de crescimento de 1,5%, um investimento perpétuo igual à depreciação em 2025, um EBIT perpétuo igual ao EBIT em 2025 e nenhuma variação no fundo de maneiço líquido. Relativamente ao método dos múltiplos, a Comissão extraiu um valor mediano de empresa para um rácio EBITDA (prospetivo) de 4.16 utilizando dados sobre as companhias aéreas homólogas do beneficiário provenientes da Capital IQ. O caráter prospetivo refere-se à previsão analítica do mercado bolsista relativa ao EBITDA em 2025.

- (254) Do mesmo modo, o pagamento de imprevistos associados à alienação [...] [...] milhões de euros [considerando 43, alínea f)], refere-se a imprevistos (nomeadamente, [...] % [...], [...] % [...] % [...]), que, no contexto da alienação através da venda deste ativo, serão pagos pela TAP SGPS e não serão transferidos para o comprador. Trata-se de um montante de exposição predefinido que o beneficiário assumirá a partir dos seus recursos próprios, num montante acessível em função das suas receitas imediatas – e muito mais significativas – em 2022, provenientes das suas receitas e não de auxílios estatais. Por conseguinte, a Comissão considera que podem igualmente ser incluídas como contribuição própria e que são reais e efetivas, tendo em conta o compromisso de alienação deste ativo no decurso de 2022, estabelecido no plano de reestruturação (considerando 29).
- (255) No que se refere às contribuições de terceiros ou medidas de eficiência dos custos num montante total de [...] milhões de euros (considerando 43), a Comissão sublinha que as reduções de custos permanentes suportadas ou tornadas possíveis por fornecedores ou clientes externos junto do beneficiário podem constituir fontes reais e efetivas de contribuição própria, desde que resultem de acordos vinculativos e sejam eficazes e não reversíveis. Mais particularmente, as reduções de custos suportadas pelas partes interessadas em relação a este tipo de economias de custos devem ser eficazes, duradouras e não reversíveis para constituírem uma fonte real e efetiva de contribuição própria ⁽⁶⁸⁾. A Comissão já considerou que as reduções das responsabilidades contratuais definidas nos acordos renegociados com fornecedores e locadores constituem fontes reais de contribuição própria: em comparação com as condições dos acordos iniciais, libertam recursos disponíveis para financiar os custos de reestruturação que, de outra forma, teriam de ser utilizados para reembolsar os créditos associados ⁽⁶⁹⁾. O mesmo se aplica aos fornecedores e compradores que se comprometem firmemente ou alteram as condições dos seus contratos para libertar recursos do beneficiário ⁽⁷⁰⁾.
- (256) Tendo em conta que os mais de [...] contratos renegociados pela TAP Air Portugal são regidos por atos juridicamente vinculativos, dos quais [...] milhões de euros correspondem a contratos já executados e [...] milhões de euros correspondem a contratos já celebrados, estas medidas de reestruturação operacional podem ser consideradas contribuições reais e efetivas. Com efeito, essas medidas partilham os encargos financeiros dos custos de reestruturação da TAP SGPS com fornecedores que, de outra forma, teriam direito a créditos mais elevados sobre os seus resultados de exploração positivos.
- (257) De igual modo, as contribuições relacionadas com a supressão progressiva de ativos e renegociações com os fabricantes originais dos equipamentos (nomeadamente [...]), num valor de até [...] milhões de euros [considerando 43, alínea d)], representam o produto da venda de ativos, nomeadamente [...] ([...]), [...]. Com efeito, uma vez que representam receitas de tesouraria e contribuições a partir de recursos próprios do beneficiário e provenientes dos compradores de equipamento ou de ativos, estas medidas podem ser consideradas recursos reais que contribuem para a reestruturação. Além disso, essas contribuições podem ser consideradas efetivas, dado que já são executadas no âmbito de contratos assinados com as contrapartes do beneficiário. O mesmo raciocínio é aplicável ao financiamento obtido para a locação de novas aeronaves, num valor de até [...] milhões de euros [considerando 43, alínea c)], à luz dos elementos de prova fornecidos por Portugal quanto aos compromissos de financiamento relativos a nove caudas e dois motores, assinados no âmbito do plano de reestruturação.
- (258) No que diz respeito às garantias parciais do Estado concedidas no âmbito de uma operação de reestruturação, a Comissão considerou que a parte remanescente dos riscos assumida pelos intervenientes no mercado constitui uma contribuição válida e real para os custos de reestruturação ⁽⁷¹⁾. Como tal, a parte ([...]%) do financiamento de [...] milhões de euros não garantida pelo Estado, ou seja, [...] milhões de euros [considerando 43, alínea e)], pode ser considerada uma contribuição real e efetiva de um mutuante no mercado para os custos de reestruturação. Do mesmo modo, o novo financiamento negociado com uma instituição financeira privada ([...]), num montante de até [...] milhões de euros, constitui uma contribuição real e efetiva, que pode ser executada a partir de [...], estando subordinada a necessidades de liquidez superiores aos fluxos de caixa operacionais [considerando 43, alínea e)].

⁽⁶⁸⁾ Decisão da Comissão, de 30 de abril de 2021, nos processos SA.58101 (2020/C) e SA.62043 (2021/N) – Portugal – Auxílio de emergência e auxílio à reestruturação a favor do grupo SATA (JO C 223 de 11.6.2021, p. 37), considerando 72; Decisão da Comissão, de 26 de julho de 2021 no processo SA.63203 (2021/N) – Alemanha – Auxílio à reestruturação a favor da Condor (ainda não publicada), considerando 132, alínea c); Decisão da Comissão, de 12 de maio de 2016, no processo SA.40419 (2015/NN) – Auxílio à reestruturação a favor da Polzela (JO C 258 de 15.7.2016, p. 3), considerando 119.

⁽⁶⁹⁾ Decisão da Comissão, de 8 de junho de 2015, relativa ao auxílio estatal SA.37792 (2014/C) (ex-2013/N) que a Eslovénia tenciona conceder ao Grupo Cimos (JO L 59 de 4.3.2016, p. 168), considerando 80.

⁽⁷⁰⁾ Decisão da Comissão, de 20 de agosto de 2018, no processo SA.51408 (2018/N) – Aid to Terramass B.V. (JO C 406 de 19.11.2018, p. 10), considerando 22 e 71.

⁽⁷¹⁾ Decisão da Comissão, de 27 de agosto de 2021, no processo SA.64175 (2021/N) – CNIM – Aide à la restructuration (JO C 450 de 5.11.2021, p. 2), considerando 18 e 71.

- (259) No caso das obrigações e dos empréstimos sindicados num montante total de [...] EUR, referidos no considerando 43, alínea g), os diferimentos têm como vantagem o adiamento de pagamentos que eram devidos e que, de outro modo, seriam exigíveis. Quanto às operações de reestruturação acordadas, com diferimentos da dívida que mantêm a obrigação de reembolso do montante de capital devido, a Comissão considera que, ao contrário da alegação inicial das autoridades portuguesas, a contribuição para os custos de reestruturação é inferior ao montante nominal diferido e corresponde ao valor atual líquido do reescalonamento dos pagamentos acordado ⁽⁷²⁾. Os diferimentos implicam um montante total de [...] milhões de euros de contribuição real. Este montante foi apurado calculando a diferença do valor atual líquido entre o reembolso à data de vencimento e o reembolso imediato em aplicação das convenções objeto de renúncia, atualizado à taxa de juro de mercado ([...]) [...]: [...] milhões de euros [...], [...] milhões de euros [...], [...] milhões de euros [...].
- (260) Tendo em conta o exposto, o montante total que pode ser considerado uma contribuição real e efetiva do beneficiário é de [...] milhões de euros, o que equivale a [...] % dos custos de reestruturação. Deste montante, [...] milhões de euros provêm de um novo financiamento em condições de mercado provenientes do produto da venda de [...], de uma locação financeira que abrange [...] aeronaves e motores e de um novo financiamento obtido junto [...] (considerando 43). Estes montantes poderão aumentar durante a vigência do plano de reestruturação com as receitas de [...], mas cujo montante não pode ser estimado e determinado com grau de certeza suficiente para ser considerado uma contribuição própria efetiva do beneficiário para os custos de reestruturação.
- (261) Em conformidade com o ponto 64 das Orientações E&R, a Comissão só pode aceitar uma contribuição inferior a 50% dos custos de reestruturação em circunstâncias excecionais e nos casos de especial dificuldade, se o montante dessa contribuição se mantiver significativo.
- (262) Nas atuais circunstâncias na sequência da pandemia de COVID-19, a Comissão considera que pode justificar-se, em função do caso em apreço, que as contribuições próprias permaneçam abaixo do limiar de 50% dos custos de reestruturação, desde que continuem a ser significativas e incluam novos financiamentos em condições de mercado ⁽⁷³⁾. A título indicativo de um nível que a Comissão consideraria adequado no caso em apreço, na sua prática decisória, a Comissão considerou que uma contribuição própria correspondente a 24% dos custos de reestruturação pode ser significativa e que, portanto, o respetivo auxílio à reestruturação no valor de 76% dos custos de reestruturação pode ser proporcionado ⁽⁷⁴⁾.
- (263) A Comissão considera que Portugal demonstrou a existência de circunstâncias excecionais. Concretamente, a Comissão reconhece que a pandemia de COVID-19 e as medidas tomadas para a conter deram origem a circunstâncias excecionais para o beneficiário, no contexto de uma perturbação grave da economia, na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do TFUE, com impacto imediato nos setores da mobilidade e do transporte aéreo e na sua capacidade para obter financiamento no mercado. Uma vez que a contribuição própria ascende a [...] % dos custos de reestruturação e que metade é concedida a título de novo financiamento, a Comissão conclui que, no caso em apreço, é aceitável um montante de contribuição inferior a 50%.
- (264) Nos termos dos pontos 65 a 67 das Orientações E&R, um apoio estatal concedido sob uma forma que reforce a posição de capital próprio do beneficiário pode levar a que os acionistas e os credores subordinados fiquem protegidos contra as consequências da sua escolha de investir no beneficiário, criando assim um risco moral e minando a disciplina do mercado. Consequentemente, os auxílios destinados a cobrir as perdas devem ser concedidos apenas em condições que impliquem uma repartição de encargos adequada por parte dos investidores existentes e a intervenção do Estado deve ocorrer após as perdas terem sido plenamente contabilizadas e atribuídas aos acionistas e detentores de dívida subordinada existentes. A repartição adequada de encargos significa também que todos os auxílios estatais que reforcem a posição de capital próprio do beneficiário devem ser concedidos em condições que assegurem ao Estado uma parte razoável de futuras mais-valias do beneficiário, atendendo ao montante de fundos próprios injetados pelo Estado em comparação com os fundos próprios remanescentes da empresa após contabilização das perdas.

⁽⁷²⁾ Decisão da Comissão, de 9 de julho de 2014, no processo SA.38324 (2014/N) – Espanha – Auxílio à reestruturação a favor da Alestis (JO C 418 de 21.11.2014, p. 6), considerando 82.

⁽⁷³⁾ Quadro Temporário, com a última redação que lhe foi dada, pontos 3 e 14-A.

⁽⁷⁴⁾ Decisão da Comissão, de 24 de abril de 2007, relativa à medida de auxílio executada pela Bélgica a favor da Inter Ferry Boats [C 46/05 (ex-NN 9/04 e ex-N 55/05)] (JO L 225 de 27.8.2009, p. 1), considerando 348-350. Nesse caso, a Comissão aplicou as Orientações E&R de 1999, no âmbito das quais a contribuição própria tinha de ser significativa, não estando especificado um limiar mínimo de aplicação, que as Orientações E&R de 2004 fixaram em 50%.

- (265) A este respeito, embora o auxílio à reestruturação consista maioritariamente em injeções ou na conversão de instrumentos de dívida em capital próprio, o Estado português exerceu um controlo conjunto sobre o beneficiário enquanto acionista antes da concessão do auxílio de emergência, detendo agora uma participação de controlo tanto no beneficiário como na TAP Air Portugal (considerandos 8 a 12). Significa isto que o Estado português esteve intimamente ligado às opções estratégicas e financeiras, descritas nos considerandos 19 a 22, que levaram o beneficiário a tornar-se uma empresa em dificuldade. Como tal, a fim de evitar o risco moral através de uma repartição adequada dos encargos, cumpre assinalar que a intervenção do Estado enquanto prestador do auxílio à reestruturação é realizada em resposta a uma situação de desequilíbrios financeiros e perdas à qual o Estado esteve ligado enquanto acionista com controlo conjunto do beneficiário. Tal como indica Portugal, a TAP SGPS irá [...] (considerando 45).
- (266) Deste modo, os encargos da reestruturação serão adequadamente repartidos pelos acionistas existentes do beneficiário, incluindo o Estado português, uma vez que, na prática, o valor das suas atuais participações ficará reduzido a zero na absorção das perdas. Além disso, a TAP SGPS procederá à alienação gradual das suas filiais operacionais Cateringpor, Groundforce e M&E Brasil, ficando esvaziada de atividades comerciais. Consequentemente, o auxílio à reestruturação sob a forma de fundos próprios do Estado será concedido em condições que assegurem ao Estado todas as futuras mais-valias do beneficiário, em comparação com os fundos próprios remanescentes, observando assim a condição de repartição adequada dos encargos dos acionistas existentes estabelecida no ponto 67 das Orientações E&R.
- (267) Efetivamente, as instituições financeiras e os investidores titulares de obrigações que são credores do beneficiário e/ou das suas filiais e mencionados nos considerandos 67, alínea a), e 43, alínea g), detêm dívida privilegiada que não está subordinada ao pagamento de outra dívida financeira, mas sim aos acionistas em caso de insolvência ou liquidação, nem à absorção das perdas. Apesar de as Orientações E&R não exigirem a repartição com os credores privilegiados dos encargos de uma operação de reestruturação, no caso em apreço, os detentores de obrigações e as instituições financeiras contribuem, de facto, para cobrir os custos de reestruturação do beneficiário (considerando 259).
- (268) Além disso, no que respeita aos detentores de obrigações, e com vista a evitar o risco moral, convém sublinhar que as emissões de obrigações do beneficiário foram realizadas em junho e dezembro de 2019 (considerando 23), datas relativamente próximas da pandemia. Por conseguinte, estes investidores ou mutuantes não financiaram nem incentivaram de outra forma a tomada de riscos excessivos, nem uma expansão ou comportamento comercial que tenha contribuído para as dificuldades do beneficiário. Deste modo, a repartição de encargos assegurada pelos acionistas existentes do beneficiário é adequada e suficiente.
- (269) A Comissão conclui, por conseguinte, que o auxílio à reestruturação é proporcionado e implica uma repartição adequada dos encargos.

6.4.2.4. Efeitos negativos

- (270) Em conformidade com o ponto 38, alínea f), das Orientações E&R, quando é concedido um auxílio à reestruturação, devem ser tomadas medidas, preferencialmente estruturais, para limitar as distorções da concorrência, sob a forma de alienações de atividades autónomas que favoreçam a expansão de concorrentes de pequena dimensão ou a atividade transfronteiriça. Além disso, a fim de reduzir os efeitos negativos sobre a concorrência e as trocas comerciais, os beneficiários de auxílios de emergência ou à reestruturação também não podem, em princípio, ter recebido auxílios semelhantes nos últimos dez anos. Caso contrário, a recorrência de planos de emergência ou de reestruturação levanta dúvidas sobre a capacidade do beneficiário de contribuir para a produtividade agregada e, por conseguinte, para o desenvolvimento das atividades económicas ou das regiões em causa, enquanto os concorrentes mais eficientes no mercado interno são confrontados com a concorrência subvencionada de uma empresa que, de outro modo, desapareceria do mercado e o deixaria livre para crescer e absorver novos operadores.

6.4.2.5. Princípio do «auxílio único»

- (271) Ao abrigo dos pontos 70 e 71 das Orientações E&R, os auxílios podem ser concedidos a empresas em dificuldade em relação a uma única operação de emergência ou reestruturação. Por conseguinte, se tiverem decorrido menos de dez anos desde uma anterior concessão ao beneficiário de um auxílio de emergência, auxílio à reestruturação ou apoio temporário à reestruturação, incluindo quaisquer auxílios concedidos antes da entrada em vigor das Orientações E&R e eventuais auxílios não notificados, a Comissão não autorizará a concessão de outros auxílios (princípio do «auxílio único»).

- (272) Além da declaração de Portugal nesse sentido, a verificação dos registos da Comissão mostra que, nos últimos dez anos, nenhuma das empresas que fazem parte da unidade económica beneficiária (incluindo a TAP SGPS, a sua atual empresa cofilial, TAP Air Portugal, e todas as filiais por estas controladas) beneficiou de qualquer outro auxílio de emergência, auxílio à reestruturação ou apoio temporário à reestruturação. O auxílio de emergência de 1,2 mil milhões de euros aprovado pela decisão da Comissão de 16 de julho de 2021 faz parte da operação de reestruturação única apoiada pelo auxílio à reestruturação, em conformidade com o ponto 72, alínea a), das Orientações E&R.
- (273) Em abril e dezembro de 2021, a Comissão não levantou objeções à concessão à TAP Air Portugal de uma indemnização por danos, nos termos do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), do TFUE (nota de rodapé 14). No entanto, tal como referido no ponto 15 do Quadro Temporário, o princípio do «auxílio único» estabelecido nas Orientações E&R não abrange os auxílios que a Comissão declara compatíveis ao abrigo do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), do TFUE, uma vez que este último tipo de auxílio não é um «auxílio de emergência, auxílio à reestruturação ou apoio temporário à reestruturação» na aceção do ponto 71 das Orientações E&R.

6.4.2.6. Medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência

- (274) Tal como explicam os pontos 87 a 93 das Orientações E&R, a definição das medidas em matéria de concorrência deve ser proporcional aos efeitos de distorção do auxílio e, particularmente: i) à dimensão e natureza do auxílio e às condições e circunstâncias em que é concedido, ii) à dimensão e importância relativa do beneficiário no mercado e às características do mercado em causa e iii) à medida em que subsistem as preocupações ligadas ao risco moral após a aplicação da contribuição própria e das medidas de repartição de encargos.
- (275) As medidas estruturais podem incluir a alienação de ativos, a redução da capacidade ou a presença no mercado. Devem favorecer a entrada de novos concorrentes, a expansão de concorrentes de pequena dimensão existentes ou a atividade transfronteiriça, tendo em consideração o mercado ou os mercados em que o beneficiário terá uma posição de mercado significativa após a reestruturação, designadamente naqueles em que existe capacidade excedentária. As medidas comportamentais devem assegurar que o auxílio financia apenas o restabelecimento da viabilidade a longo prazo.
- (276) Conforme descrito pormenorizadamente nos considerandos 75 a 98, Portugal compromete-se a que a TAP SGPS adote as seguintes medidas durante o período de reestruturação, a fim de limitar a distorção da concorrência causada pelo auxílio:
- a) alienação das participações detidas pela TAP SGPS em atividades não essenciais, ou seja, serviços de assistência em escala (Groundforce), manutenção (M&E Brasil) e restauração (Cateringpor);
 - b) aplicação de um limite máximo à frota de aeronaves, que não pode exceder [90-100] aeronaves;
 - c) transferência de até 18 faixas horárias diárias para um concorrente efetivo ou potencial no aeroporto de Lisboa;
 - d) proibição de aquisição; e
 - e) proibição de publicidade.
- i) apreciação da alienação de atividades não essenciais
- (277) A Comissão observa que a Groundforce e a Cateringpor foram empresas lucrativas e viáveis até 2019. As dificuldades que essas empresas enfrentam atualmente devem-se unicamente à crise da COVID-19, que afetou negativamente o setor da aviação em geral. Além disso, a Comissão regista com agrado a estimativa de [...] milhões de euros do valor da participação da TAP SGPS na [...], bem como o interesse dos potenciais investidores na aquisição de [...]. Esse interesse dos investidores indicia que a venda da [...] enquanto empresa em atividade, seguida da sua reestruturação e regresso à viabilidade ao mesmo tempo que o mercado da aviação recupera, é um cenário realista. Pelos motivos expostos, a Comissão conclui que a alienação das participações da TAP SGPS na Cateringpor e na Groundforce cumpre os requisitos do ponto 80 das Orientações E&R, uma vez que estas duas empresas, confrontadas atualmente com dificuldades financeiras devido à crise provocada pela COVID-19 no setor da aviação, poderão concorrer efetivamente a longo prazo, se exploradas por um adquirente adequado capaz de as reestruturar e de restabelecer a sua viabilidade a longo prazo.

(278) A Comissão considera igualmente que a alienação das participações da TAP SGPS na Cateringpor e na Groundforce é uma medida que limita as distorções da concorrência. O motivo que subjaz a esta apreciação é o facto de ambas as empresas estarem verticalmente integradas no grupo TAP SGPS e de representarem o seu principal prestador de serviços de restauração e de assistência em escala. Por conseguinte, a alienação da Cateringpor e da Groundforce permitirá a outras empresas que não a TAP SGPS concorrer nos respetivos mercados e satisfazer a grande procura de serviços da TAP SGPS. Neste sentido, as referidas alienações constituem medidas válidas que atenuam as distorções da concorrência.

(279) Em contrapartida, a Comissão não considera que a alienação da M&E Brasil seja uma medida que limita as distorções da concorrência, dado tratar-se de uma empresa historicamente deficitária e cujas dificuldades são anteriores à crise da COVID-19 (considerando 77). Como tal, a alienação desta empresa constitui antes uma medida destinada a restabelecer a viabilidade a longo prazo, em conformidade com o ponto 78 das Orientações E&R.

ii) apreciação do limite máximo da frota de aeronaves

(280) Uma das medidas destinadas a reduzir a presença no mercado ou a capacidade é a aplicação de um limite máximo da dimensão da frota de [90-100] aeronaves até 2025. Este limite máximo representa uma diminuição de [...] aeronaves em relação à dimensão da frota da TAP Air Portugal em 2019. Portugal demonstra que o limite máximo restringe eficazmente a presença no mercado da TAP Air Portugal, que não disporá de um número suficiente de aeronaves para satisfazer plenamente a procura de tráfego em 2025, tendo em conta as previsões de outubro de 2021 da IATA ⁽⁷⁵⁾ no cenário de base. Consequentemente, o beneficiário terá uma presença reduzida no mercado, não só em comparação com a frota de aeronaves antes da reestruturação, mas também em relação à sua provável posição de mercado no final do período de reestruturação. Além do mais, esta redução da frota de aeronaves é consentânea com as medidas em matéria de concorrência que a Comissão considerou adequadas em processos de reestruturação de companhias aéreas ⁽⁷⁶⁾.

(281) Tendo em conta a dimensão e a duração da redução da frota e as consequentes limitações para as operações do beneficiário, a Comissão considera que o limite máximo da dimensão da frota de [90-100] aeronaves é uma medida válida para reduzir a capacidade e a presença no mercado.

iii) apreciação do compromisso de transferência de faixas horárias no aeroporto de Lisboa

(282) Tal como referido no ponto 78 das Orientações E&R, as medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência devem decorrer, em especial, no mercado ou mercados onde a empresa terá uma posição de mercado significativa após a reestruturação. Considerando que a TAP Air Portugal tem atualmente e manterá uma posição de mercado significativa no aeroporto de Lisboa após a reestruturação (ver considerando 32), Portugal propôs uma medida estrutural específica para limitar as distorções da concorrência inerentes ao auxílio sobre os serviços de transporte aéreo de passageiros com origem e destino no aeroporto de Lisboa.

Âmbito do compromisso de transferência de faixas horárias no aeroporto de Lisboa

(283) Nos termos do ponto 80 das Orientações E&R, em princípio, as medidas estruturais destinadas a limitar as distorções da concorrência devem assumir a forma de alienações numa base de continuidade de atividades de empresas autónomas e viáveis que, se exploradas por um adquirente adequado, podem concorrer eficazmente a longo prazo.

(284) Em 3 de dezembro de 2021, Portugal propôs um compromisso estrutural, no âmbito do qual a TAP Air Portugal transferiria para um beneficiário da medida corretiva até 18 faixas horárias diárias no aeroporto de Lisboa, com base no artigo 8.º-B do Regulamento Faixas Horárias. O beneficiário da medida será aprovado no seguimento de um convite à apresentação de propostas publicado pelo mandatário responsável pelo acompanhamento.

⁽⁷⁵⁾ Ver nota de rodapé 34.

⁽⁷⁶⁾ Decisão da Comissão, de 7 de março de 2007, no processo SA.20100 (C10/2006, ex-N555/2005) Reestruturação da Cyprus Airways (JO L 49 de 22.2.2008, p. 25), considerando 129 a 133; Decisão da Comissão, de 19 de setembro de 2012, relativa ao Auxílio estatal SA.30908 (2011/C, ex-N 176/2010) executado pela República Checa a favor da České aerolinie, a.s. (JO L 92 de 3.4.2013, p. 16), considerando 139; Decisão da Comissão, de 27 de junho de 2012, no processo SA33015 (2012/C, ex-2011/N) Air Malta plc. (JO L 301 de 30.10.2012, p. 29), considerando 130; Decisão da Comissão, de 26 de julho de 2021 no processo SA.63203 (2021/N) – Alemanha – Auxílio à reestruturação a favor da Condor (ainda não publicada), considerando 145; Decisão da Comissão, de 11 de dezembro de 2020, no processo SA.58463 (2020/N) – Auxílio à reestruturação a favor da Corsair (JO C 41 de 5.2.2021, p. 8), considerando 5, 34, 88, alínea b), e 93.

- (285) A principal finalidade do compromisso estrutural no aeroporto de Lisboa é assegurar que a TAP Air Portugal transfira as faixas horárias (direitos) necessárias para o estabelecimento ou a expansão, por parte de um concorrente, de uma base operacional no aeroporto congestionado onde a TAP Air Portugal tem uma posição de mercado significativa (aeroporto de Lisboa), bem como criar condições para, a longo prazo, manter uma concorrência efetiva nesse aeroporto ⁽⁷⁷⁾. Tal como descrito em maior pormenor abaixo, a Comissão considera que essa finalidade é atingida, dado que o compromisso estrutural combina: i) um volume significativo de faixas horárias (ou seja, até 18 faixas horárias diárias), apesar de, normalmente, não estar disponível um volume de faixas horárias dessa ordem de grandeza para a entrada ou expansão de operadores no aeroporto de Lisboa, nomeadamente nas horas de ponta ou semanas de picos de tráfego ⁽⁷⁸⁾ e ii) condições adequadas para a transferência de faixas horárias para um beneficiário da medida corretiva (ou seja, transferência gratuita e incondicional).
- (286) De acordo com a exposição de motivos constante da proposta da Comissão de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às normas comuns aplicáveis à atribuição de faixas horárias nos aeroportos da União Europeia ⁽⁷⁹⁾, «um concorrente poderoso que pretenda começar a operar num dado aeroporto terá de constituir uma carteira viável de faixas horárias para poder concorrer realmente com a transportadora dominante nesse aeroporto (normalmente, a transportadora “nacional”).»
- (287) A falta de acesso às faixas horárias constitui um obstáculo significativo à entrada ou expansão de operadores nos aeroportos mais movimentados da Europa ⁽⁸⁰⁾. Por força do Regulamento Faixas Horárias, as faixas horárias são essenciais para as operações das companhias aéreas, uma vez que apenas as transportadoras aéreas com faixas horárias à sua disposição têm o direito de aceder aos serviços de infraestruturas aeroportuárias prestados pelos gestores aeroportuários dos aeroportos coordenados e, conseqüentemente, de explorar rotas com origem ou destino nesses aeroportos. Nos termos do Regulamento Faixas Horárias, as faixas horárias só podem ser trocadas ou transferidas entre companhias aéreas em determinadas circunstâncias especificadas, sob reserva de confirmação expressa do coordenador das faixas horárias nos termos do Regulamento Faixas Horárias.
- (288) O compromisso relativo à transferência de faixas horárias no aeroporto de Lisboa elimina, pois, o principal obstáculo à entrada e expansão dos concorrentes da TAP Air Portugal nesse aeroporto altamente congestionado. Os dados recolhidos junto do coordenador português de faixas horárias (Navegação Aérea de Portugal – NAV Portugal) demonstra que os pedidos de faixas horárias no aeroporto de Lisboa excedem a capacidade disponível ⁽⁸¹⁾ e que não é possível atender aos pedidos de faixas horárias adicionais necessárias para aumentar substancialmente as operações no aeroporto de Lisboa através dos trâmites normais do procedimento geral de atribuição de faixas horárias, devido a uma reserva insuficiente de faixas horárias não utilizadas e à atribuição fragmentada da reserva de faixas horárias, o que torna improvável o aparecimento de um concorrente forte.
- (289) A Comissão considera que um compromisso no sentido de a TAP Air Portugal transferir faixas horárias no aeroporto congestionado onde tem uma posição de mercado significativa, a fim de permitir aos concorrentes o estabelecimento ou a expansão de uma base, é a medida de concorrência mais eficaz para minimizar as distorções da concorrência. Além disso, atendendo, por exemplo, à crise no setor da aviação, que poderá levar a que os demais ativos necessários para explorar as faixas horárias transferidas (por exemplo, aeronaves) fiquem disponíveis no mercado em condições atrativas durante todo o período de aplicação dos compromissos, a ênfase dada às faixas horárias no âmbito do pacote que a TAP Air Portugal deverá disponibilizar não afeta a sua viabilidade nem competitividade ⁽⁸²⁾.
- (290) Além disso, uma vez que o estabelecimento ou a expansão de uma base por parte de uma transportadora concorrente implica alterações estruturais no panorama concorrencial do aeroporto de Lisboa, a Comissão reconhece a natureza estrutural do compromisso apresentado por Portugal.

⁽⁷⁷⁾ A Comissão verifica que existe uma escassez de posições de estacionamento de aeronaves no aeroporto de Lisboa, dando origem a uma regra local (<https://www.nav.pt/en/slot-coordination-portugal/local-rules>). Em 1 de dezembro de 2021, as autoridades portuguesas confirmaram ter sido informadas pelo gestor do aeroporto de Lisboa de que o acesso à infraestrutura aeroportuária (incluindo posições de estacionamento) estaria disponível para o beneficiário da medida corretiva.

⁽⁷⁸⁾ A título exemplificativo, de acordo com a NAV Portugal [...].

⁽⁷⁹⁾ COM/2011/827 final de 1 de dezembro de 2011.

⁽⁸⁰⁾ Ver, por exemplo, processo SA.57153 – Alemanha – COVID-19 – Aid to Lufthansa, considerando 224.

⁽⁸¹⁾ A título exemplificativo, de acordo com a NAV Portugal, para a estação de verão IATA 2020, embora os pedidos apresentados inicialmente por todas as companhias aéreas no aeroporto de Lisboa representassem 167 264 faixas horárias, no arranque da estação, estavam atribuídas 121 331 faixas horárias.

⁽⁸²⁾ Na sua prática decisória em processos de concentração e anti-trust, a Comissão aceitou outros compromissos (por exemplo, acordos especiais *pro rata* ou acesso a programas de passageiro frequente), com o objetivo de eliminar determinados obstáculos à entrada ou expansão em rotas específicas, como a falta de acesso ao tráfego de entrada ou a passageiros em viagem de negócios (geralmente membros de programas de passageiro frequente). No caso em apreço, o obstáculo relevante consiste na falta de acesso à infraestrutura congestionada do aeroporto, que só uma transferência de faixas horárias pode resolver eficazmente.

- (291) À luz do que precede, a Comissão conclui que o compromisso relativo a uma transferência de faixas horárias é uma medida adequada para minimizar as distorções da concorrência, dado que permitirá uma concorrência estrutural com a TAP Air Portugal na prestação de serviços de transporte aéreo de passageiros com origem e destino no aeroporto de Lisboa, onde esta tem uma posição de mercado significativa.
- (292) Além disso, a Comissão considera que 18 faixas horárias por dia é um número suficiente para o beneficiário da medida corretiva estabelecer ou expandir de forma viável as suas operações com base no aeroporto de Lisboa, podendo, por exemplo, basear três aeronaves e operar três rotações por dia com cada uma delas⁽⁸³⁾. Se o beneficiário da medida corretiva for uma transportadora de longo curso, as 18 faixas horárias por dia permitir-lhe-ão basear um maior número de aeronaves ou ter acesso às faixas horárias necessárias para operar voos de entrada. Tendo em conta que as faixas horárias não estão ligadas a nenhuma rota específica, as companhias aéreas podem utilizá-las de acordo com o seu plano de atividades (ou seja, em qualquer rota da sua escolha). Deste modo, o beneficiário da medida corretiva poderá realizar economias de escala e de gama e concorrer mais eficazmente com a TAP Air Portugal. A este respeito, a Comissão observa que a adição de três aeronaves por qualquer dos dois concorrentes da TAP Air Portugal que baseiam a frota de maiores dimensões no aeroporto de Lisboa (ou seja, a Ryanair e a EasyJet) já representaria um aumento de mais de 40% da sua frota baseada, o que propiciaria uma concorrência adicional efetiva e substancial no aeroporto de Lisboa.
- (293) Por conseguinte, a Comissão conclui que a dimensão do pacote de faixas horárias a transferir no âmbito do compromisso estrutural é adequada e eficaz para reforçar a concorrência no aeroporto de Lisboa, impulsionando eficientemente a entrada de um novo concorrente para estabelecer a sua base ou a expansão de um concorrente já baseado.
- (294) Por último, a Comissão considera que a transferência de faixas horárias da TAP Air Portugal para o beneficiário da medida corretiva com base no artigo 8.º-B do Regulamento Faixas Horárias, prevista no compromisso proposto por Portugal, é adequada tanto no plano jurídico como operacional.
- (295) O artigo 8.º-B do Regulamento Faixas Horárias permite transferir legalmente faixas horárias em determinados contextos, sem nenhuma indemnização pecuniária para o detentor original das faixas horárias. Estes contextos incluem as faixas horárias transferidas no âmbito dos compromissos propostos pelo Estado-Membro em causa numa decisão definitiva sobre auxílios estatais. Nesse caso, a transferência de faixas horárias pode ser considerada exigida ao abrigo do direito da União. Do ponto de vista da companhia aérea a quem é exigida a transferência de faixas horárias ou a quem são dadas instruções sobre a utilização dessas faixas, o compromisso do Estado-Membro ou uma condição que lhe seja imposta tem, de facto, força obrigatória para o Estado-Membro, dado que só através do cumprimento do compromisso ou da condição poderá a companhia aérea beneficiar de um auxílio estatal compatível⁽⁸⁴⁾.
- (296) Do ponto de vista operacional, as faixas horárias seriam transferidas de forma gratuita e incondicional, permitindo ao beneficiário da medida corretiva escolher as faixas horárias mais ajustadas às suas operações novas ou ampliadas no aeroporto de Lisboa, bem como utilizar as faixas horárias transferidas de maneira flexível em qualquer rota com origem ou destino no aeroporto de Lisboa. Assim, a transferência de faixas horárias sem qualquer condição de utilização permite ao beneficiário da medida corretiva: i) repartir as faixas horárias transferidas de acordo com o seu modelo empresarial, assegurando, desta forma, um crescimento mais sustentável, ii) repartir as faixas horárias de modo a maximizar as economias de gama e densidade e iii) adaptar-se à evolução da procura se os serviços nas rotas inicialmente previstas deixarem de ser rentáveis, o que se afigura essencial num período de grande volatilidade na procura de serviços de transporte aéreo de passageiros.

⁽⁸³⁾ Com base no perfil das faixas horárias do aeroporto de Lisboa utilizadas numa segunda-feira do mês de agosto de 2019 pelas nove aeronaves que a Ryanair e a EasyJet tinham baseadas no aeroporto de Lisboa em 2019, Portugal estima que cada uma das aeronaves baseadas utiliza, em média, 5,55 faixas horárias por dia. As aeronaves baseadas da TAP utilizariam, em média, uma quantidade substancialmente menor de faixas horárias por dia.

⁽⁸⁴⁾ Embora o artigo 8.º-B do Regulamento Faixas Horárias não mencione expressamente as regras em matéria de auxílios estatais, contrariamente à referência feita às regras em matéria de concentrações e anti-trust, pode interpretar-se que essa disposição inclui as regras em matéria de auxílios estatais. Com efeito, o artigo 8.º-B abrange as limitações, restrições ou eliminações de faixas horárias impostas pelo direito da União (primeiro período) e estas incluem as ações decorrentes da aplicação da legislação nacional em matéria de concorrência, dos artigos 101.º e 102.º do TFUE e do Regulamento das Concentrações (segundo período), mas não se limitam a esses casos, tal como demonstrado no artigo 8.º-B, primeiro período, e no considerando 17 do Regulamento (CE) n.º 793/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, que altera o Regulamento (CEE) n.º 95/93 relativo às normas comuns aplicáveis à atribuição de faixas horárias nos aeroportos da Comunidade [«Para evitar dúvidas, deverá especificar-se que a aplicação do presente regulamento não prejudica as normas de concorrência do Tratado, nomeadamente os seus artigos 81.º e 82.º, e o Regulamento (CEE) n.º 4064/89 do Conselho, de 21 de dezembro de 1989, relativo ao controlo das operações de concentração de empresas»]. As regras em matéria de auxílios estatais encontram-se no capítulo do Tratado relativo à concorrência e, de acordo com uma interpretação literal do artigo 8.º-B, primeiro período, e uma interpretação teleológica da disposição no seu conjunto (entendida à luz do considerando 17 supracitado), pode considerar-se que uma transferência de faixas horárias é suscetível de ser abrangida pelo âmbito de aplicação da referida disposição se resultar de exigências das autoridades públicas, estabelecidas numa decisão sobre auxílios estatais.

- (297) A Comissão reconhece que a escolha das faixas horárias pelo beneficiário da medida corretiva pode parecer limitada pelas duas medidas de salvaguarda destinadas a proteger as operações radiais da TAP Air Portugal no aeroporto de Lisboa, a saber: i) o limite máximo do número de faixas horárias a transferir antes das 8h00 (hora local), na parte da manhã, e antes das 20h00 (hora local), e ii) a janela temporal de 20 ou 60 minutos durante a qual a TAP Air Portugal tem de transferir faixas horárias (ver considerandos 84 a 85). No entanto, a Comissão considera que essas medidas de salvaguarda não limitam substancialmente a possibilidade de o beneficiário da medida corretiva ter acesso a faixas horárias adequadas e de concorrer eficazmente com a TAP Air Portugal utilizando as faixas horárias corretivas. Relativamente ao limite máximo do número de faixas horárias por período do dia, a Comissão utilizou os dados fornecidos por Portugal para verificar que os limiares eram compatíveis com as rotações habituais das aeronaves baseadas, ou que, caso contrário, não seriam aplicáveis. A título de exemplo, o limite máximo do número de faixas horárias a transferir antes das 20h00 (hora local) não se aplica às aeronaves que utilizam as faixas horárias para operar voos de longo curso, por forma a satisfazer os pedidos de faixas horárias das transportadoras aéreas que partem do aeroporto de Lisboa durante a tarde e que efetuam voos noturnos. Relativamente à janela temporal, o compromisso inclui uma disposição para garantir que a TAP Air Portugal não possa exercer a sua margem de apreciação em detrimento da eficácia das operações do beneficiário da medida corretiva ⁽⁸⁵⁾.
- (298) À luz do que precede, a Comissão considera que a transferência de um pacote de 18 faixas horárias preenche as condições de viabilidade e atratividade do pacote de atividades alienadas, bem como do reforço estrutural da concorrência efetiva no aeroporto de Lisboa.

Duração do compromisso de transferência de faixas horárias no aeroporto de Lisboa

- (299) Nos termos do ponto 78 das Orientações E&R, deve proceder-se, sem demora injustificada, a alienações a fim de limitar as distorções da concorrência, tendo em conta o tipo de ativo a ser alienado e eventuais obstáculos à sua alienação, e, de qualquer modo, durante o plano de reestruturação.
- (300) O compromisso apresentado por Portugal prevê que as faixas horárias sejam disponibilizadas aos beneficiários potenciais da medida corretiva até ao termo do período de reestruturação, ou seja, logo que a Comissão aprove um beneficiário da medida corretiva ou até ao final de 2025 (ver considerando 27), consoante o que ocorrer primeiro. Além disso, o respetivo convite à apresentação de propostas será publicado com antecedência suficiente em relação ao início do procedimento geral de atribuição de faixas horárias para cada estação IATA até ser aprovado um beneficiário da medida corretiva. Por outras palavras, o convite à apresentação de propostas será publicado antes de cada estação IATA, com início na estação de inverno IATA 2022/2023 ⁽⁸⁶⁾ até 2025, a menos que a TAP Air Portugal transfira faixas horárias para um beneficiário da medida corretiva aprovado pela Comissão antes desse prazo.
- (301) A Comissão considera que os dados fornecidos pela NAV Portugal sobre os pedidos de faixas horárias por parte de companhias aéreas no aeroporto de Lisboa constituem fortes indícios de que, apesar das condições de mercado adversas, os concorrentes estão dispostos a assumir faixas horárias adicionais e a entrar ou expandir-se no aeroporto de Lisboa. Por conseguinte, a Comissão considera provável que as faixas horárias venham a ser transferidas para um beneficiário da medida corretiva antes do termo do período de reestruturação. Em qualquer caso, esse prazo deverá ser suficientemente longo para que o setor do transporte aéreo de passageiros recupere da crise da COVID-19 e para que o tráfego aéreo de passageiros regresse aos níveis pré-crise.
- (302) À luz de tudo o que precede, a Comissão conclui que a duração do compromisso é adequada.

Crterios de elegibilidade para o beneficiário da medida corretiva relativa às faixas horárias no aeroporto de Lisboa

- (303) Em conformidade com o ponto 80 das Orientações E&R, para ser adequado, o adquirente das atividades alienadas deve assegurar que estas possam concorrer eficazmente a longo prazo.
- (304) De acordo com o compromisso apresentado por Portugal, para ser elegível para a obtenção das faixas horárias, o beneficiário potencial da medida corretiva deve:
- a) ser uma transportadora aérea titular de uma licença de exploração válida emitida por um país membro da UE ou do EEE;

⁽⁸⁵⁾ «As faixas horárias de chegada e partida devem permitir, na medida do possível, uma rotação razoável das aeronaves pelo beneficiário da medida corretiva, tendo em conta o modelo empresarial e as restrições de utilização das aeronaves do beneficiário potencial elegível da medida corretiva.»

⁽⁸⁶⁾ A estação de inverno IATA 2022/2023 é a primeira estação IATA para a qual o procedimento geral de atribuição de faixas horárias ainda não teve início à data da adoção da presente decisão.

- b) não ter nenhuma ligação de dependência ou outra ligação em relação à TAP Air Portugal;
- c) não ser objeto de medidas corretivas em matéria de concorrência por ter beneficiado de um instrumento de recapitalização no contexto da COVID-19 superior a 250 milhões de euros ⁽⁸⁷⁾;
- d) comprometer-se a operar o número de aeronaves baseadas no aeroporto de Lisboa utilizando as faixas horárias corretivas até ao termo do plano de reestruturação. Os beneficiários potenciais da medida corretiva indicam nas suas propostas o número de aeronaves a basear no aeroporto de Lisboa no âmbito da utilização de faixas horárias corretivas. Para o efeito, o beneficiário potencial da medida corretiva deve comprometer-se a observar o direito do trabalho aplicável a nível nacional e da UE que os tribunais da UE interpretem como pertinente (ver, por exemplo, *Nogueira*, processos apensos C-168/16 e C-169/16).
- (305) O critério de elegibilidade relativo à licença de exploração é necessário para assegurar que o beneficiário da medida corretiva tenha capacidade para operar voos domésticos e intra-UE/EEE sem restrições, garantindo assim a conectividade no aeroporto de Lisboa, o que constitui um critério de avaliação determinante para a Comissão.
- (306) O critério de elegibilidade relativo à independência e à falta de ligação é necessário para assegurar que o beneficiário da medida corretiva poderá concorrer eficazmente com a TAP Air Portugal.
- (307) O critério de exclusão aplicável aos beneficiários de um grande auxílio à recapitalização sujeitos a medidas corretivas em matéria de concorrência é necessário para evitar que as empresas objeto de medidas adicionais para restabelecer condições de concorrência equitativas, tal como referido no ponto 72 do Quadro Temporário, possam obter uma vantagem concorrencial através de medidas estruturais semelhantes para limitar as distorções da concorrência ⁽⁸⁸⁾.
- (308) No que diz respeito ao critério de elegibilidade final, relativo à base, é necessário permitir uma concorrência efetiva e, desta forma, garantir a eficácia destes compromissos. Além disso, este critério apoia a entrada ou expansão de um concorrente viável no aeroporto de Lisboa e coloca a TAP Air Portugal sob a ameaça da concorrência em rotas com origem ou destino nesse aeroporto.
- (309) A Comissão regista que o critério de elegibilidade relativo à base é complementado por duas disposições no compromisso que visa maximizar o número de aeronaves baseadas no aeroporto de Lisboa utilizando as faixas horárias corretivas. A primeira disposição consiste no estabelecimento de uma ligação entre o número de faixas horárias a transferir antes das 8h00 (hora local), altamente valiosas no plano comercial, e o número de aeronaves baseadas. A segunda disposição consiste nos critérios de classificação, que incentivam os beneficiários da medida corretiva a basearem aeronaves no aeroporto de Lisboa utilizando as faixas horárias corretivas. Especificamente, no caso de propostas concorrentes, a Comissão dará preferência, por ordem decrescente, às propostas apresentadas por beneficiários potenciais da medida corretiva que, em especial: i) forneçam a maior capacidade de lugares relativamente às aeronaves baseadas que utilizem as faixas horárias corretivas desde o início das operações até ao termo do plano de reestruturação e ii) sirvam o maior número de destinos através de voos diretos operados pelas aeronaves baseadas que utilizem as faixas horárias corretivas desde o início das operações até ao termo do plano de reestruturação (conectividade direta, sem ter em conta as frequências).
- (310) Tendo em conta tudo o que precede, a Comissão conclui que os critérios de elegibilidade para os beneficiários potenciais da medida corretiva são adequados, uma vez que: i) permitem que um número suficiente de companhias aéreas eventualmente interessadas nas faixas horárias disponíveis participe no convite à apresentação de propostas e ii) asseguram requisitos proporcionados no tocante ao acesso às faixas horárias, facilitando assim a aplicação das medidas destinadas a preservar a concorrência efetiva.

Impacto da transferência de faixas horárias no aeroporto de Lisboa sobre as perspetivas de regresso à viabilidade da TAP Air Portugal

- (311) Nos termos do ponto 92 das Orientações E&R, as medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência não devem comprometer as perspetivas de o beneficiário regressar à viabilidade, o que poderia acontecer se a execução de uma medida fosse muito onerosa ou, em casos excecionais devidamente justificados pelo Estado-Membro em causa, se a medida pudesse reduzir a atividade do beneficiário a ponto de comprometer o seu regresso à viabilidade, nem devem tomar-se a expensas dos consumidores e da concorrência.

⁽⁸⁷⁾ No âmbito deste critério, não são elegíveis os beneficiários potenciais da medida corretiva que preencham cumulativamente as duas condições seguintes: i) ter beneficiado de uma medida de recapitalização no contexto da COVID-19 superior a 250 milhões de euros e ii) ser objeto de medidas adicionais para preservar a concorrência efetiva nos mercados relevantes em que tenha um poder de mercado significativo para efeitos do ponto 72 do Quadro Temporário.

⁽⁸⁸⁾ Uma vez que o número de beneficiários potenciais da medida corretiva sujeitos a medidas corretivas em matéria de concorrência no âmbito do Quadro Temporário deve ser limitado, este critério de exclusão não diminui a eficácia do compromisso de transferência de faixas horárias no aeroporto de Lisboa.

- (312) Neste contexto, a Comissão apreciou a medida em que a transferência de 18 faixas horárias diárias no aeroporto de Lisboa: i) reduziria as operações da TAP Air Portugal, tendo em conta o seu modelo empresarial radial no aeroporto e ii) afetaria o regresso à viabilidade da TAP Air Portugal no final do período de reestruturação (2025).
- (313) Quanto ao impacto operacional da transferência de 18 faixas horárias diárias, a Comissão observa que o compromisso proposto por Portugal foi concebido tendo em conta o modelo estratégico e de plataforma de voos transatlânticos de longo curso da TAP Air Portugal. Mais especificamente, o compromisso inclui duas medidas no sentido de evitar que as faixas horárias a transferir se concentrem nas horas que são cruciais para a plataforma de Lisboa (principalmente as horas matinais), mas que não são essenciais para as operações fora da plataforma. A primeira medida consiste em impor um limite máximo ao número de faixas horárias a transferir durante três períodos do dia. Concretamente, a TAP Air Portugal não deve ser obrigada a transferir: i) mais do que uma faixa horária antes das 8h00 (hora local) por aeronave baseada pelo beneficiário da medida corretiva no aeroporto de Lisboa que utilize faixas horárias corretivas, ii) mais de metade do total das faixas horárias corretivas antes das 12h00 (hora local) e iii) mais faixas horárias antes das 20h00 (hora local) do que o total de faixas horárias corretivas menos uma faixa horária por aeronave baseada pelo beneficiário da medida corretiva no aeroporto de Lisboa que utilize faixas horárias corretivas para a operação de voos de pequeno curso. A segunda medida consiste em conferir alguma flexibilidade à TAP Air Portugal quanto aos horários exatos das faixas horárias a transferir, desde que o ajustamento aos horários solicitados não afete negativamente as operações previstas do beneficiário da medida corretiva e, como tal, a eficácia da concorrência proporcionada pelo compromisso. Concretamente, a TAP Air Portugal deverá transferir as faixas horárias correspondentes às faixas horárias solicitadas pelo beneficiário da medida corretiva num intervalo de ± 20 minutos para os voos de pequeno curso e de ± 60 minutos para os voos de longo curso, a menos que a TAP Air Portugal não disponha de faixas horárias na janela temporal em causa. Além destas duas medidas específicas, a Comissão observa que os beneficiários potenciais da medida corretiva são incentivados a utilizar as faixas horárias corretivas para operações da base, o que também diminui o risco de os pedidos de faixas horárias se concentrarem num pequeno número de horas matinais.
- (314) Consequentemente, o compromisso proposto por Portugal inclui disposições que atenuam de forma útil o risco de a transferência de faixas horárias prejudicar a rede da TAP Air Portugal e o contributo para a conectividade da plataforma em Lisboa, sem restringir indevidamente as operações de um beneficiário da medida corretiva.
- (315) No que respeita ao impacto financeiro da transferência de 18 faixas horárias diárias, a Comissão apreciou se a TAP Air Portugal regressaria à viabilidade no final da reestruturação, tal como definido no ponto 52 das Orientações E&R ⁽⁸⁹⁾, num cenário adverso em que as operações da TAP Air Portugal na sequência da transferência de faixas horárias fossem estruturalmente reduzidas em relação ao plano de reestruturação notificado. Para o efeito, a Comissão apoiou-se nas projeções financeiras para 2025 que Portugal forneceu no âmbito da análise de sensibilidade, ajustadas para ter em conta a redução estimada das receitas ⁽⁹⁰⁾, do EBIT e do resultado líquido, resultante da transferência de 18 faixas horárias.
- (316) A Comissão aplicou os testes normalizados ao regresso à viabilidade, com base em indicadores de RCI, RCP, endividamento e solvabilidade. A esse título, tal como ilustra o quadro 3 abaixo, a Comissão concluiu que, no final do período de reestruturação, a TAP Air Portugal:
- apresentaria uma rendibilidade do capital investido ligeiramente superior ao custo (de oportunidade) da mobilização de mais capital e dívida (teste 1);
 - apresentaria uma rendibilidade do capital próprio dos acionistas adequada, superior ao custo (de oportunidade) da mobilização de mais capital (teste 2);
 - teria restabelecido o seu capital próprio (positivo) e atingido uma situação de endividamento muito melhor do que a atual situação de empresa em dificuldade (teste 3); e
 - teria um rácio de solvabilidade que permitiria o acesso aos mercados de capitais sem necessidade de qualquer auxílio estatal (garantia) (teste 4).

⁽⁸⁹⁾ Nos termos do ponto 52 das Orientações E&R, alcança-se viabilidade a longo prazo quando o beneficiário for capaz de apresentar previsões de uma rendibilidade dos capitais próprios adequada e de defrontar a concorrência contando apenas com as suas próprias capacidades.

⁽⁹⁰⁾ A redução das receitas resultante da transferência de faixas horárias corresponde ao défice de receitas provocado pela operação de menos voos de pequeno curso do que na ausência da transferência de faixas horárias. Uma vez que os voos de pequeno curso operados pela TAP Air Portugal também alimentam a sua rede mundial, a redução das receitas engloba a perda de receitas diretas provenientes dos passageiros transportados em voos de pequeno curso, bem como de receitas de ligação provenientes dos passageiros que utilizam voos de pequeno curso para fazer a ligação com voos de longo curso.

Quadro 3

Impacto da transferência de 18 faixas horárias no regresso à viabilidade da TAP Air Portugal

2025	Plano de reestruturação Sem transferência de faixas horárias	Análise de sensibilidade Transferência de 18 faixas horárias
Teste de viabilidade 1: RCI > CMPC de 7,5%-8%; teste 2: RCP > custo do capital próprio de 10,5%-11%		
RCI $(=(1-21%)*EBIT/capital\ investido)$	[...]	[...]
RCP $(= resultado\ líquido/capital\ próprio)$	[...]	[...]
Endividamento e solvabilidade: teste 3 em dificuldade (empresa em dificuldade) se EBITDA/juros < 1 e dívida/capital próprio > 7,5; teste 4: dívida/EBITDA < 3-3,5		
Dívida líquida/capital próprio	[...]	[...]
EBITDA/despesa com juros	[...]	[...]
Dívida líquida/EBITDA	[...]	[...]

- (317) A Comissão também apurou que, em cenários mais adversos (sensibilidades), a TAP Air Portugal não necessitaria de mais auxílios (por exemplo, o resultado líquido mantém-se positivo e a capacidade para aceder aos mercados financeiros ainda é demonstrada).
- (318) À luz do que precede, a Comissão considera, por um lado, que o compromisso de transferir 18 faixas horárias no aeroporto de Lisboa não compromete o regresso à viabilidade da TAP Air Portugal.
- (319) Por outro lado, a Comissão reconhece que, no final do período de reestruturação, a TAP Air Portugal funcionaria com uma margem positiva, embora relativamente baixa (cerca de [...]% em 2025). Além disso, o seu nível de endividamento, medido em relação à sua base de capital próprio, seria de [...]. Por outro lado, embora a análise de sensibilidade se baseie em condições de mercado tensas, como o aumento dos custos de combustível e da inflação, não prevê o impacto na viabilidade da TAP de choques da procura drásticos e imprevisíveis semelhantes aos que resultam de pandemias. Tendo em conta que a redução das operações da TAP Air Portugal além da realizada no âmbito da sua reestruturação afetaria de forma desproporcionada o resultado líquido da TAP Air Portugal, a transferência de mais de 18 faixas horárias poderia pôr em causa o regresso da empresa à viabilidade nas circunstâncias de mercado mais adversas.

Conclusão sobre o compromisso de transferência de faixas horárias no aeroporto de Lisboa

- (320) À luz de tudo o que precede, a Comissão conclui que o compromisso proposto por Portugal no sentido de limitar as distorções da concorrência no aeroporto de Lisboa, onde a TAP Air Portugal terá uma posição de mercado significativa após a reestruturação, está em conformidade e será aplicado de acordo com as condições de admissibilidade estabelecidas nas Orientações E&R.

iv) apreciação da proibição de aquisição e da proibição de publicidade

- (321) No que respeita às medidas comportamentais, Portugal compromete-se a cumprir as referidas no ponto 84 das Orientações E&R, a saber: i) proibição de aquisição de ações em qualquer empresa durante o período de reestruturação, exceto se indispensável para assegurar a sua viabilidade a longo prazo e sob reserva de aprovação da Comissão e ii) abster-se de divulgar o apoio estatal como uma vantagem concorrencial quando comercializar os seus produtos e serviços (considerando 98). Nos termos do ponto 83 das Orientações E&R, essas medidas garantirão que «o auxílio é utilizado unicamente para financiar o restabelecimento da viabilidade a longo prazo e que não é utilizado de forma abusiva para prolongar distorções graves e persistentes da estrutura do mercado ou para proteger o beneficiário de uma concorrência saudável».
- (322) Por conseguinte, a Comissão considera que as medidas destinadas a limitar as restrições da concorrência são adequadas para reduzir os efeitos negativos do auxílio à reestruturação.

6.4.2.7. Transparência

- (323) Nos termos do ponto 38, alínea g), das Orientações E&R, os Estados-Membros, a Comissão, os operadores económicos e o público devem ter facilmente acesso a todos os atos relevantes e informações pertinentes sobre a concessão do auxílio em causa. Significa isto que Portugal deve respeitar as disposições relativas à transparência estabelecidas no ponto 96 das Orientações E&R. A Comissão regista que Portugal disponibilizará as informações pertinentes no sítio Web seguinte:

<https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/sobre-nos/gestao-e-transparencia/documentos-legais>

6.5. Conclusão sobre a compatibilidade

- (324) Nos termos do artigo 9.º, n.º 6, do Regulamento (UE) 2015/1589 ⁽⁹¹⁾, as decisões de encerramento do procedimento formal de investigação devem ser tomadas quando tenham sido dissipadas as dúvidas levantadas quanto à compatibilidade de uma medida notificada com o mercado interno.
- (325) À luz do que precede, a Comissão conclui que, embora tenham sido dissipadas as dúvidas que levantou na decisão de início do procedimento, os efeitos negativos do auxílio à reestruturação no setor dos transportes aéreos são reduzidos, atendendo particularmente às medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência, cuja aplicação deve ser assegurada por Portugal. Consequentemente, desde que Portugal assegure a execução do plano de reestruturação, os efeitos positivos do auxílio à reestruturação sobre o desenvolvimento da atividade económica do transporte aéreo, que garante a conectividade de Portugal e cujas atividades conexas beneficiam o setor do turismo, superam os restantes efeitos negativos sobre a concorrência e as trocas comerciais, que, por conseguinte, não são alteradas de maneira contrária ao interesse comum. Os compromissos assumidos por Portugal devem, por conseguinte, ser definidos como condições para a compatibilidade do auxílio.
- (326) Na sua apreciação global, a Comissão conclui, por conseguinte, que o auxílio à reestruturação é compatível com o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, uma vez que facilita o desenvolvimento das atividades de transporte aéreo e atividades conexas e não falseia a concorrência numa medida contrária ao interesse comum.
- (327) Por último, a Comissão considera necessário que Portugal apresente relatórios periódicos sobre a execução do plano de reestruturação, de seis em seis meses até ao final do período de reestruturação. Esses relatórios especificarão, nomeadamente, as datas de pagamento do financiamento autorizado por Portugal e da contribuição própria do beneficiário, a evolução das aeronaves e da capacidade da frota da TAP Air Portugal, eventuais desvios em relação às trajetórias financeiras ou operacionais do plano de reestruturação em termos de receitas, contenção de custos e reduções dos custos resultantes das medidas de reestruturação e os lucros, bem como as medidas corretivas previstas ou tomadas por Portugal ou pelo beneficiário, se for caso disso,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O auxílio à reestruturação que a República Portuguesa tenciona conceder à unidade económica, atualmente sob o controlo exclusivo do Estado português, constituída pela Transportes Aéreos Portugueses, SGPS S.A., pela Transportes Aéreos Portugueses, S.A. - TAP Air Portugal e por todas as filiais por estas controladas, através de medidas num montante de 2 550 milhões de euros, é compatível com o mercado interno, sob reserva das condições estabelecidas no artigo 2.º.

Artigo 2.º

1. A República Portuguesa assegura que a Transportes Aéreos Portugueses, SGPS S.A., a Transportes Aéreos Portugueses, S.A. - TAP Air Portugal ou as respetivas filiais, conforme adequado, apliquem integralmente, nos prazos previstos, as medidas constantes do plano de reestruturação descrito na presente decisão.

⁽⁹¹⁾ Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO L 248 de 24.9.2015, p. 9).

2. A República Portuguesa assegura que a Transportes Aéreos Portugueses, SGPS S.A., a Transportes Aéreos Portugueses, S.A. - TAP Air Portugal ou as respetivas filiais, conforme adequado, apliquem integralmente, nos prazos previstos no plano de reestruturação, as medidas destinadas a limitar as distorções da concorrência descritas na presente decisão, a saber:

- a) alienar integralmente a participação na SPdH – Serviços Portugueses de Handling, S.A. e na Catering de Portugal, S.A.;
- b) limitar a frota da Transportes Aéreos Portugueses, S.A. - TAP Air Portugal a [90-100] aeronaves no máximo;
- c) disponibilizar a transferência de dezoito faixas horárias diárias no aeroporto de Lisboa;
- d) abster-se de adquirir ações em qualquer empresa, exceto se indispensável para assegurar a viabilidade a longo prazo da Transportes Aéreos Portugueses, SGPS S.A., da Transportes Aéreos Portugueses, S.A. - TAP Air Portugal ou das respetivas filiais, conforme adequado, e, neste caso, sob reserva de a Comissão aprovar a aquisição; e
- e) abster-se de divulgar o apoio estatal como uma vantagem concorrencial quando comercializar os seus produtos e serviços.

3. De seis em seis meses a contar da data de adoção da presente decisão e até ao termo do período de reestruturação, em 31 de dezembro de 2025, a República Portuguesa apresenta à Comissão relatórios periódicos sobre a execução do plano de reestruturação. Esses relatórios devem especificar, nomeadamente, as datas do pagamento efetivo do financiamento autorizado pelo Estado e da contribuição própria do beneficiário, a evolução da rede, da posição de mercado, das aeronaves e da capacidade da frota da Transportes Aéreos Portugueses, S.A. - TAP Air Portugal, eventuais desvios em relação às trajetórias financeiras ou operacionais do plano de reestruturação em termos de receitas, contenção de custos e reduções dos custos e lucros obtidos através das medidas de reestruturação, bem como as medidas corretivas previstas ou tomadas pela República Portuguesa ou pelo beneficiário, se for caso disso.

Artigo 3.º

A República Portuguesa deve informar a Comissão, no prazo de dois meses a contar da data de notificação da presente decisão, das medidas tomadas para lhe dar cumprimento.

Artigo 4.º

A República Portuguesa é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 21 de dezembro de 2021.

Pela Comissão
Margrethe VESTAGER
Membro da Comissão
