

ESPAÑA / COMISSÃO

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

15 de Julho de 2004 \*

No processo C-501/00,

**Reino de Espanha**, representado por S. Ortiz Vaamonde, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

apoiado por

**Diputación Foral de Álava,**

**Diputación Foral de Vizcaya,**

**Diputación Foral de Guipúzcoa,**

**Juntas Generales de Guipúzcoa,**

**Gobierno del País Vasco,**

representados por R. Falcón y Tella, abogado,

\* Língua do processo: espanhol.

e por

**Unión de Empresas Siderúrgicas (Unesid)**, representada por L. Suárez de Lezo Mantilla e I. Alonso de Noriega Satrústegui, abogados,

intervenientes,

contra

**Comissão das Comunidades Europeias**, representada por G. Rozet e G. Valero Jordana, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

que tem por objecto a anulação da decisão da Comissão, de 31 de Outubro de 2000, relativa à legislação espanhola sobre o imposto sobre as sociedades (JO 2001, L 60, p. 57),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, J.-P. Puissochet, J. N. Cunha Rodrigues, R. Schintgen (relator) e N. Colneric, juízes,

advogado-geral: A. Tizzano,

secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

### **Acórdão**

- <sup>1</sup> Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 29 de Dezembro de 2000, o Reino de Espanha pediu, ao abrigo do artigo 33.º, primeiro parágrafo, CA, a anulação da decisão da Comissão, de 31 de Outubro de 2000, relativa à legislação espanhola sobre o imposto sobre as sociedades (JO 2001, L 60, p. 57, a seguir «decisão impugnada»).

### **Quadro jurídico**

#### *Regulamentação comunitária*

- <sup>2</sup> O artigo 4.º, alínea c), CA determina que são proibidas, nas condições previstas no Tratado CECA, «[a]s subvenções ou auxílios concedidos pelos Estados ou os encargos especiais por eles impostos, independentemente da forma que assumam».

- 3 O artigo 95.º, primeiro parágrafo, CA dispõe:

«Em todos os casos não previstos no presente Tratado em que se revele necessária uma decisão ou uma recomendação da Comissão para atingir, no funcionamento do mercado comum do carvão e do aço e em conformidade com o disposto no artigo 5.º, um dos objectivos da Comunidade, tal como vêm definidos nos artigos 2.º, 3.º e 4.º, essa decisão ou recomendação pode ser adoptada mediante parecer favorável do Conselho, o qual deliberará por unanimidade após consulta do Comité Consultivo.»

- 4 A fim de responder às exigências de reestruturação do sector da siderurgia, a Comissão baseou-se no artigo 95.º CA para instituir, a partir do início dos anos 80, um regime comunitário que autorizava a concessão de auxílios de Estado à siderurgia em determinados casos limitativamente enumerados.

- 5 O regime adoptado pela Comissão com base na referida disposição tomou a forma de decisões de alcance geral, comumente chamadas «códigos dos auxílios à siderurgia», e foi objecto de adaptações sucessivas com o fim de fazer face às dificuldades conjunturais da indústria siderúrgica. O código dos auxílios à siderurgia em vigor durante o período considerado no presente litígio é o sexto e último da série e foi instituído pela Decisão n.º 2496/96/CECA da Comissão, de 18 de Dezembro de 1996, que cria normas comunitárias para os auxílios à siderurgia (JO L 338, p. 42, a seguir «código dos auxílios»). O referido código esteve em vigor de 1 de Janeiro de 1997 a 22 de Julho de 2002, data em que o Tratado CECA deixou de vigorar.

- 6 Nos termos do artigo 1.º do código dos auxílios, intitulado «Princípios»:

«1. Os auxílios à siderurgia, específicos ou não, financiados pelos Estados-Membros, pelas suas autoridades regionais ou locais ou por intermédio de recursos

estatais, independentemente da forma que assumam, só podem ser considerados como auxílios comunitários e, consequentemente, compatíveis com o bom funcionamento do mercado comum, se respeitarem o disposto nos artigos 2.º a 5.º [do código dos auxílios].

[...]

3. Os auxílios previstos na presente decisão só podem ser concedidos nos termos do processo previsto no artigo 6.º e não podem dar lugar a qualquer pagamento depois de 22 de Julho de 2002.»

- 7 De acordo com os artigos 2.º a 5.º do código dos auxílios, podem ser considerados, em determinadas condições, compatíveis com o mercado comum os auxílios à investigação e desenvolvimento (artigo 2.º), os auxílios a favor do ambiente (artigo 3.º), os auxílios ao encerramento de instalações siderúrgicas (artigo 4.º), bem como os auxílios regionais previstos por regimes gerais a favor de empresas situadas na Grécia (artigo 5.º).
- 8 Por força do artigo 6.º do código dos auxílios, intitulado «Processo», quaisquer projectos de concessão de auxílios dos tipos referidos nos artigos 2.º a 5.º do mesmo código e quaisquer projectos de transferência de recursos estatais para empresas siderúrgicas devem ser notificados à Comissão, que apreciará a sua compatibilidade com o mercado comum. Por força do n.º 4, primeiro parágrafo, do referido artigo, as medidas projectadas só podem ser aplicadas depois de aprovadas pela Comissão e de acordo com as condições por ela estabelecidas.

- 9 Nos termos do artigo 6.º, n.º 5, do código dos auxílios:

«Se a Comissão considerar que uma determinada medida financeira pode constituir um auxílio estatal nos termos do artigo 1.º ou tiver dúvidas sobre a compatibilidade de um determinado auxílio com a presente decisão, informará desse facto o Estado-Membro em causa e notificará os interessados directos e os outros Estados-Membros para apresentarem as suas observações. Se, após ter recebido estas observações e ter dado ao Estado-Membro em causa a oportunidade de sobre elas se pronunciar, a Comissão considerar que a medida em questão constitui um auxílio incompatível com a presente decisão, tomará uma decisão no prazo de três meses a contar da recepção das informações necessárias para avaliar a medida projectada. O artigo 88.º será igualmente aplicável no caso de o Estado-Membro não dar cumprimento a esta decisão.»

- 10 O artigo 6.º, n.º 6, do código dos auxílios está assim redigido:

«Se a Comissão não der início ao processo previsto no n.º 5 ou não der a conhecer a sua posição por qualquer outra forma no prazo de dois meses a contar da recepção da comunicação completa de um projecto, as medidas propostas podem ser aplicadas, desde que o Estado-Membro tenha informado previamente a Comissão da sua intenção. Em caso de consulta dos Estados-Membros nos termos do n.º 3, o prazo é de três meses.»

*Regulamentação nacional*

- 11 O artigo 34.º da Lei espanhola n.º 43/1995, de 27 de Dezembro de 1995, relativa ao imposto sobre as sociedades (*Boletín Oficial del Estado* n.º 310, de 28 de Dezembro

de 1995, a seguir «Lei n.º 43/1995»), intitulado «Dedução por actividades de exportação», e retoma, quase nos mesmos termos, o artigo 26.º da Lei n.º 61/1978, de 27 de Dezembro de 1978, sobre o imposto sobre as sociedades (*Boletín Oficial del Estado* n.º 132, de 30 de Dezembro de 1978), dispõe:

«1. A realização de actividades de exportação confere às empresas o direito de efectuarem as seguintes deduções ao montante de imposto elegível:

- a) 25% do imposto sobre os investimentos efectivamente realizados na criação de sucursais ou de estabelecimentos permanentes no estrangeiro, bem como na aquisição de participações de sociedades estrangeiras ou na constituição de filiais directamente relacionadas com a actividade exportadora de bens ou de serviços [...] desde que a participação se eleve a pelo menos 25% do capital social da filial [...];
- b) 25% do montante pago, segundo uma projecção plurianual, a título de custos da publicidade relativa ao lançamento de produtos, à abertura e prospecção de mercados estrangeiros e à participação em feiras, exposições e outras manifestações similares, incluindo as que se desenrolam em Espanha e têm um carácter internacional.»

<sup>12</sup> Os Territórios Históricos de Álava, de Biscaia e de Guipúscoa, que possuem competências fiscais autónomas, reproduziram, nas legislações fiscais respectivas, a dedução de imposto pelas actividades de exportação prevista no artigo 34.º da Lei n.º 43/1995 (a seguir «medidas controvertidas»).

- 13 A dedução efectua-se globalmente do seguinte modo: a taxa de tributação nominal de 35% é aplicada aos lucros do exercício, assim se obtendo o montante total do imposto ao qual são imputados os desagravamentos e as deduções por dupla tributação internacional (a seguir «montante total positivo do imposto corrigido»). O montante das «deduções pela realização de determinadas actividades», no número das quais figura a dedução por actividades de exportação, é limitado a 35% do montante total positivo do imposto corrigido. O montante líquido do imposto a pagar obtém-se, assim, após aplicação ao montante total do imposto das deduções máximas autorizadas.

### **Procedimento prévio à adopção da decisão impugnada**

- 14 Por carta de 16 de Abril de 1996, a Comissão pediu às autoridades espanholas informações sobre eventuais «auxílios à exportação a empresas espanholas do sector do aço».
- 15 Por carta de 24 de Junho de 1996, as referidas autoridades fizeram saber à Comissão que o artigo 34.º da Lei n.º 43/1995 é uma medida geral, directamente aplicável por qualquer sujeito passivo sem intervenção de qualquer organismo público.
- 16 Por carta de 7 de Agosto de 1997, a Comissão informou o Governo espanhol da sua decisão de dar início ao procedimento previsto no artigo 6.º, n.º 5, do código dos auxílios. Esta decisão foi publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 31 de Outubro de 1997 (JO C 329, p. 4), tendo as partes interessadas sido convidadas a apresentar observações no prazo de um mês a contar da sua publicação.

- 17 Na medida em que considerou que as medidas controvertidas diziam também respeito aos sectores abrangidos pelo Tratado CE e que a maior parte dessas medidas estava em vigor no momento da adesão do Reino de Espanha às Comunidades Europeias, a Comissão reconheceu a natureza de auxílios de Estado existentes aos auxílios concedidos ao abrigo do referido Tratado. Em contrapartida, no quadro do Tratado CECA, as referidas medidas foram consideradas auxílios novos.
- 18 Por carta de 13 de Outubro de 1997, as autoridades espanholas reiteraram a sua posição, já expressa antes da abertura do procedimento previsto no artigo 6.º, n.º 5, do código dos auxílios, ou seja, que as medidas controvertidas não constituíam auxílios de Estado. Quando muito, tais medidas poderiam ser consideradas auxílios existentes.
- 19 No quadro do referido procedimento, a Comissão recebeu observações remetidas por três associações, a saber, a Confederação espanhola de Organizações de Empresas, a Unión de Empresas Siderúrgicas (a seguir «Unesid») e a Wirtschaftsvereinigung Stahl, observações que foram comentadas pelas autoridades espanholas numa carta de 16 de Março de 1998.

### **Decisão impugnada**

- 20 Em 31 de Outubro de 2000, a Comissão adoptou a decisão impugnada. Os dois primeiros artigos dessa decisão estão assim redigidos:

*«Artigo 1.º*

Qualquer auxílio concedido por Espanha em conformidade com:

- a) O artigo 34.º da Lei 43/1995, de 27 de Dezembro de 1995, sobre o imposto sobre as sociedades;

- b) O artigo 43.º da Norma Foral 3/96, de 26 de Junho de 1996, sobre o imposto sobre as sociedades da Província Autónoma da Biscaia;
- c) O artigo 43.º da Norma Foral 7/1996, de 4 de Julho de 1996, sobre o imposto sobre as sociedades da Província Autónoma de Guipúscoa; ou
- d) O artigo 43.º da Norma Foral 24/1996, de 5 de Julho de 1996, sobre o imposto sobre as sociedades da Província Autónoma de Álava,

a favor das empresas siderúrgicas CECA estabelecidas em Espanha, é incompatível com o mercado comum do carvão e do aço.

*Artigo 2.º*

A Espanha adoptará, o mais rapidamente possível, as medidas adequadas para que as empresas siderúrgicas CECA estabelecidas em Espanha não beneficiem dos auxílios referidos no artigo 1.º [a seguir ‘auxílios em causa’].»

21 A Comissão não ordenou, no entanto, a recuperação dos auxílios em causa junto das empresas siderúrgicas beneficiárias devido, nomeadamente, à posição diferente que adoptara no passado, a propósito de medidas nacionais análogas, e da extensão do procedimento de exame, não imputável ao Reino de Espanha, de modo que «mesmo as empresas siderúrgicas mais prudentes e bem informadas poderiam não ter previsto a qualificação das disposições fiscais em questão como auxílios estatais

contrários ao artigo 4.º do Tratado CECA, podendo, justificadamente, alegar expectativas legítimas» (n.º 28 dos fundamentos da decisão impugnada).

- 22 Foi nestas condições que o Reino de Espanha interpôs o presente recurso.
- 23 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 13 de Junho de 2001, a Diputación Foral de Álava, a Diputación Foral de Vizcaya, a Diputación Foral de Guipúzcoa, as Juntas Generales de Guipúzcoa e o Gobierno del País Vasco (a seguir «autoridades bascas») foram admitidos a intervir em apoio dos pedidos do Reino de Espanha.
- 24 Por despacho da mesma data, a Unesid foi também admitida a intervir em apoio dos pedidos do Reino de Espanha.

### **Pedidos das partes**

- 25 O Reino de Espanha conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- anular a decisão impugnada e
  - condenar a Comissão nas despesas.

26 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- negar provimento ao recurso, e
- condenar o Reino de Espanha nas despesas.

27 As autoridades bascas concluem pedindo que o Tribunal se digne:

- conceder provimento ao recurso,
- anular a decisão impugnada, e
- condenar a Comissão nas despesas, incluindo as ocasionadas pela presente intervenção.

28 A Unesid conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- declarar admissível, por legal e tempestivo, o seu pedido de intervenção,

- anular a decisão impugnada, e
- condenar a Comissão nas despesas.

### **Quanto ao recurso**

- 29 O Reino de Espanha invoca três fundamentos de recurso assentes respectivamente:
- na violação das regras do procedimento de inquérito previstas no artigo 6.º, n.º 5, do código dos auxílios;
  - na violação do dever de fundamentação enunciado no artigo 15.º, primeiro parágrafo, CA, e
  - na violação do artigo 4.º, alínea c), CA.
- 30 Os intervenientes aduzem vários fundamentos suplementares em apoio dos pedidos do Reino de Espanha.

*Quanto ao primeiro fundamento*

**Argumentos das partes**

- 31 Pelo seu primeiro fundamento, o Governo espanhol acusa a Comissão de não ter respeitado o prazo de três meses de que dispunha, a contar da recepção das informações necessárias à análise das medidas controvertidas, para adoptar a decisão impugnada, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 5, do código dos auxílios. Na ocorrência, a decisão foi adoptada mais de dois anos e oito meses após a Comissão dispor de todas as informações necessárias para apreciar a compatibilidade destas medidas com o Tratado.
- 32 Ao actuar deste modo, a Comissão violou os princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima, bem como o direito de defesa. O Governo espanhol alega, a este respeito, que a demora do procedimento isolou completamente no tempo a investigação que servia de fundamento a um tal procedimento. Além disso, o prolongado silêncio mantido pela Comissão após a investigação permitiu que se entendesse que esta não se opunha às medidas em exame. A Comissão não invocou, aliás, qualquer acção ou investigação interna ou externa, nem qualquer outra razão que pudesse justificar ou explicar tal demora.
- 33 O Governo espanhol acrescenta que, na decisão impugnada, a Comissão renunciou à recuperação dos auxílios em causa. Se as empresas siderúrgicas podiam legitimamente considerar que as medidas controvertidas não constituíam, antes e durante o procedimento de investigação, um auxílio incompatível com o mercado comum, tal devia valer *a fortiori* para o Estado-Membro em causa.
- 34 Os intervenientes aderem à argumentação do Governo espanhol.

- 35 A explicação tardia da Comissão, contida na tréplica que apresentou, segundo a qual a demora na adopção da decisão impugnada foi motivada pela realização de um estudo sobre as legislações de todos os Estados-Membros destinado a verificar se existia nos outros Estados-Membros um tipo de auxílios à exportação idêntico aos que estão em causa, não é convincente, uma vez que não se alcança a razão pela qual um procedimento destinado a obter informações sobre as medidas aplicadas noutras Estados-Membros pode justificar a demora do procedimento aberto contra as medidas controvertidas.
- 36 As autoridades bascas contestam ainda a afirmação da Comissão de que esta já não poderia autorizar os auxílios em causa, tendo em conta o princípio geral de proibição dos auxílios, se o desrespeito do prazo previsto no artigo 6.º, n.º 5, do código dos auxílios tivesse por efeito impossibilitar a tomada de uma decisão. Este argumento assenta na premissa errada de que estão em causa auxílios que, enquanto tais, necessitam de uma autorização para poderem ser executados. Ora, a questão é precisamente a de saber se as medidas controvertidas são ou não constitutivas de um auxílio. A Comissão não pode dispor de um prazo ilimitado para proceder a esta apreciação.
- 37 A Unesid acrescenta, a este respeito, que a decisão impugnada violou não apenas o prazo de três meses referido no artigo 6.º, n.º 5, do código dos auxílios, mas ainda o prazo razoável de que a Comissão dispunha para dar início a um procedimento de investigação. Fazendo uma aproximação com o acórdão de 11 de Dezembro de 1973, Lorenz (120/73, Colect., p. 553), bem como com o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 22 de Outubro de 1997, SCK e FNK/Comissão (T-213/95 e T-18/96, Colect., p. II-1739, n.º 55), a Unesid observa que a Comissão deixou passar mais de doze anos, após a adesão da Espanha às Comunidades, antes de dar início ao procedimento, quando o artigo 34.º da Lei n.º 43/1995 e as medidas controvertidas lhe tinham sido notificadas por altura da referida adesão. Também por este motivo, a Comissão violou as regras da boa administração.

- 38 Segundo a Unesid, a Comissão tinha um especial dever de fundamentação no que se refere às circunstâncias que a levaram a modificar a sua apreciação e a declarar que as referidas medidas, a cuja execução nunca levantou objecções, eram incompatíveis com o Tratado.
- 39 A Comissão contesta a interpretação segundo a qual o incumprimento do prazo de três meses previsto no artigo 6.º, n.º 5, do código dos auxílios acarreta a caducidade do procedimento. Em seu entender, nada permite concluir no caso vertente que, se tal prazo tivesse sido respeitado, o conteúdo da decisão impugnada teria sido diferente e, em especial, favorável ao Reino de Espanha. Nestas condições, não está em questão a violação de uma formalidade essencial ou do princípio do contraditório.
- 40 A afirmação do Governo espanhol de que a demora influenciou o resultado do exame a que a Comissão procedeu é igualmente destituída de qualquer fundamento, uma vez que aquele não esclareceu quais as alterações efectivamente ocorridas no período que decorreu entre a apresentação das suas observações e a adopção da decisão impugnada, alterações susceptíveis de terem influenciado o conteúdo desta decisão.
- 41 A Comissão invoca ainda os termos claros do artigo 4.º, alínea c), CA, que dispõe que são incompatíveis com o mercado comum do carvão e do aço e, consequentemente, abolidos e proibidos na Comunidade as subvenções ou auxílios concedidos pelos Estados, independentemente da forma que assumam. Na ausência de uma decisão específica da Comissão afirmado a compatibilidade do auxílio, não pode ter existido insegurança jurídica, uma vez que, num tal caso, há que considerar o auxílio incompatível com o Tratado e, portanto, proibido.

- 42 No que se refere à alegada violação do princípio da protecção da confiança legítima, a Comissão observa que nunca deu qualquer garantia de que as medidas controvertidas não constituíam auxílios. De qualquer modo, este princípio não pode ser infringido por uma decisão que renuncia à recuperação dos mesmos.
- 43 A Comissão contesta ainda a comparação feita com o acórdão Lorenz, já referido. Com efeito, enquanto este acórdão diz respeito ao procedimento de investigação de projectos de auxílios notificados à Comissão, a decisão impugnada foi adoptada no quadro de um procedimento relativo a auxílios já concedidos pelas autoridades nacionais. Embora seja legítimo, segundo a Comissão, entender que o prazo de dois meses mencionado no referido acórdão é um prazo de prescrição, a fim de evitar que o projecto de auxílio se mantenha indefinidamente em suspenso, uma protecção desse tipo não é necessária quanto ao exame de um auxílio já concedido.
- 44 No que diz respeito à referência ao acórdão SCK e FNK/Comissão, já referido, a Comissão observa que resulta do n.º 57 desse acórdão que «a razoabilidade da duração do procedimento administrativo aprecia-se em função das circunstâncias próprias de cada processo». Na ocorrência, tendo em conta a complexidade do processo, o prazo de adopção da decisão impugnada não foi desrazoável.
- 45 A Comissão precisa que a demora com que a decisão impugnada foi adoptada se explica pela realização de um estudo sobre a legislação de todos os Estados-Membros, destinado a verificar se estes concediam o mesmo tipo auxílios à exportação do que os concedidos pelas medidas controvertidas em Espanha.
- 46 A Comissão acrescenta que a alegação da Unesid de que a decisão impugnada é o resultado de um procedimento em si mesmo iniciado fora de um prazo razoável assenta num facto inexistente, uma vez que o Reino de Espanha nunca notificou à

Comissão os projectos relativos às medidas controvertidas. Com efeito, as informações que esta recebeu no decurso das discussões prévias à adesão do Reino de Espanha às Comunidades incidiram sobre auxílios existentes. Além disso, essas informações foram dadas no quadro da análise dos auxílios de Estado na óptica do Tratado CEE.

<sup>47</sup> A Comissão alega, por fim, que o artigo 4.º, alínea c), CA estabelece uma proibição de auxílios que só pode ser levantada pela Comissão no termo do procedimento previsto pelo código dos auxílios. Se a única consequência do desrespeito do prazo mencionado no artigo 6.º, n.º 5, do referido código fosse a de a colocar na impossibilidade de adoptar uma decisão, a Comissão encontrar-se-ia na impossibilidade de encerrar o procedimento iniciado por aplicação dessa disposição sem que, apesar disso, pudesse ser afastado o princípio da proibição estabelecido pelo Tratado CECA.

<sup>48</sup> Nestas condições, impor-se-ia a abertura de um novo procedimento. Ora, esta solução não estaria em conformidade com o princípio da economia processual, uma vez que a nova decisão se limitaria a retomar o conteúdo da decisão precedente.

#### Apreciação do Tribunal

<sup>49</sup> É pacífico que o prazo de três meses previsto no artigo 6.º, n.º 5, do código dos auxílios já tinha decorrido quando a decisão impugnada foi adoptada.

- 50 Resulta, no entanto, do acórdão de 12 de Dezembro de 2002, Bélgica/Comissão (C-5/01, Colect., p. I-11991, n.º 60), que o referido prazo não pode ser considerado um prazo de prescrição, sob pena de perda de competência, prazo esse cuja expiração impediria a Comissão de se pronunciar sobre a compatibilidade com o Tratado da medida de auxílio projectada.
- 51 Com efeito, tendo em atenção o contexto geral em que o prazo de três meses se insere e o seu objectivo, no caso de não ter sido adoptada pela Comissão uma decisão dentro desse prazo, por um lado, o Estado-Membro em causa estaria impedido de dar aplicação à referida medida de auxílio e, por outro, ver-se-ia impossibilitado de obter uma decisão de autorização da Comissão para esse efeito no âmbito do procedimento iniciado por esta. Tal situação seria contrária ao bom funcionamento das regras relativas aos auxílios de Estado, uma vez que a autorização da Comissão só poderia eventualmente ser obtida no termo de um novo procedimento iniciado em aplicação do código dos auxílios, o que teria por efeito atrasar a tomada de decisão pela Comissão, sem proporcionar uma garantia suplementar ao Estado-Membro em causa (acórdão Bélgica/Comissão, já referido, n.os 58 e 59).
- 52 É certo que, após ter dado início ao procedimento de exame no mês de Abril de 1996, incumbia à Comissão, de acordo com o princípio da boa administração, adoptar uma decisão definitiva num prazo razoável a contar da recepção das observações do Estado-Membro em causa, das partes interessadas e eventualmente dos outros Estados-Membros. Com efeito, uma duração excessiva do procedimento de exame é susceptível de aumentar, para o Estado em causa, a dificuldade de refutar os argumentos da Comissão e de violar assim os seus direitos de defesa (v., nomeadamente, a propósito do procedimento de exame previsto no artigo 226.º CE, acórdão de 21 de Janeiro de 1999, Comissão/Bélgica, C-207/97, Colect., p. I-275, n.º 25).
- 53 A este respeito, decorre da jurisprudência que o carácter razoável da duração do procedimento administrativo se aprecia em função das circunstâncias próprias de cada processo, designadamente do contexto deste, das diferentes etapas processuais

seguidas pela Comissão, do comportamento das partes ao longo do processo, da complexidade, bem como da importância do processo para as diferentes partes interessadas (v. acórdãos SCK e FNK/Comissão, já referido, n.º 57, e, por analogia, a propósito da fase jurisdicional, de 17 de Dezembro de 1998, Baustahlgewebe/Comissão, C-185-95 P, Colect., p. I-8417, n.º 29).

- 54 Na ocorrência, basta verificar que o procedimento relativo às medidas controvertidas exigiu, por parte da Comissão, um exame aprofundado da legislação espanhola, bem como de questões de facto e de direito de grande complexidade, em razão, nomeadamente, de tais medidas não visarem apenas as empresas siderúrgicas, mas todas as empresas espanholas.
- 55 É também legítimo que, em presença de medidas de natureza fiscal cuja qualificação como «auxílios» na acepção do artigo 4.º, alínea c), CA não é evidente, a Comissão tenha entendido ser útil realizar um estudo abrangendo todos os Estados-Membros, com o fim de verificar se a legislação de cada um deles comportava medidas de tipo igual ao das adoptadas em Espanha.
- 56 Além disso, a Comissão teve nomeadamente em conta as «demoras» no procedimento de investigação, não imputáveis ao Reino de Espanha, ao renunciar à recuperação dos auxílios em causa concedidos às empresas siderúrgicas.
- 57 Ora, o Governo espanhol não provou que a duração do procedimento de investigação tivesse sido, tendo em conta as circunstâncias que precedem, susceptível de inquinar a decisão impugnada de uma violação, por um lado, dos princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima e, por outro, do direito de defesa em detrimento das autoridades espanholas.

- 58 Com efeito, como a Comissão correctamente observou, o Governo espanhol não forneceu qualquer elemento susceptível de confirmar a tese de que o tempo decorrido, no caso vertente, tornou obsoleto o inquérito que levou à decisão impugnada e violou o direito de defesa, não tendo também explicitado a razão pela qual a reabertura do procedimento teria permitido à Comissão tomar uma outra decisão, mais favorável ao Reino de Espanha.
- 59 Resulta de tudo o que precede que o primeiro fundamento deve ser considerado improcedente.

*Quanto ao segundo fundamento*

**Argumentos das partes**

- 60 Pelo seu segundo fundamento, o Governo espanhol acusa a Comissão, por um lado, de não ter fundamentado a sua mudança radical de posição relativamente às medidas controvertidas. Apesar de ter inicialmente considerado que estas medidas, que, como resulta do n.º 26 da fundamentação da decisão impugnada, lhe foram comunicadas aquando da adesão do Reino de Espanha às Comunidades, não se incluíam no conceito de auxílio, veio seguidamente a entender que se tratava de um auxílio incompatível com o Tratado.
- 61 Por outro lado, a decisão impugnada não contém qualquer elemento susceptível de demonstrar tanto a incidência das referidas medidas sobre a competitividade dos produtos nacionais exportados e, em especial, sobre a formação dos preços como o prejuízo sofrido pelas empresas não sujeitas à legislação espanhola sobre o imposto sobre as sociedades, o que teria exigido uma análise dos regimes fiscais nacionais no seu conjunto.

- 62 A Comissão responde que nunca afirmou, antes da adopção da decisão impugnada, que as medidas controvertidas não constituíam auxílios, de modo que não tinha que fundamentar uma mudança de atitude a este respeito.
- 63 Além disso, a decisão impugnada cumpre o dever de fundamentação, como interpretado pelo Tribunal de Justiça, uma vez que contém o raciocínio da Comissão relativamente à qualificação das medidas controvertidas como «auxílios CECA». Esta fundamentação permite ao Governo espanhol compreender as razões pelas quais a Comissão adoptou a decisão e ao Tribunal de Justiça fiscalizar a legalidade da mesma.
- 64 Na realidade, as insuficiências de fundamentação alegadas pelo Governo espanhol não têm relação com as condições de existência de um auxílio de Estado. Com efeito, para que uma medida seja qualificada de auxílio de Estado à luz do direito comunitário, é necessário não que cause um prejuízo aos eventuais concorrentes, mas que represente uma vantagem económica para os seus beneficiários. Ora, as reduções do montante do imposto sobre as sociedades correspondem a este critério, sem que seja necessário proceder ao estudo da pressão fiscal ou dos custos de exploração nos diferentes Estados-Membros. Além disso, a análise da incidência das medidas controvertidas sobre a concorrência não se impunha no quadro do Tratado CECA (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 21 de Janeiro de 1999, Neue Maxhütte Stahlwerke e Lech-Stahlwerke/Comissão, T-129/95, T-2/96 e T-97/96, Colect., p. II-17, n.º 99, e despacho do Tribunal de Justiça de 25 de Janeiro de 2001, Lech-Stahlwerke/Comissão, C-111/99 P, Colect., p. I-727, n.º 41).
- 65 Em consequência, a Comissão considera que não estava obrigada a analisar a ausência de incidência das medidas controvertidas sobre a competitividade dos produtos nacionais exportados. Assim, não infringiu o dever de fundamentação.

## Apreciação do Tribunal

66 Há que notar que o segundo fundamento invocado pelo Reino de Espanha, assente na falta de fundamentação da decisão impugnada, comporta dois aspectos relativos, por um lado, à alegada mudança de posição da Comissão quanto à existência e à compatibilidade com o mercado comum dos auxílios em causa e, por outro, a determinadas condições que as medidas controvertidas deveriam ter satisfeito para poderem ser qualificadas de «auxílios» na acepção do artigo 4.º, alínea c), CA.

### — Quanto ao primeiro aspecto do segundo fundamento

67 Há que recordar que, segundo o artigo 4.º, alínea c), CA, consideram-se incompatíveis, sem exceção, com o mercado comum do carvão e do aço e, consequentemente, abolidos e proibidos na Comunidade as subvenções ou auxílios concedidos pelos Estados-Membros, independentemente da forma que assumam.

68 O código dos auxílios, adoptado com fundamento no artigo 95.º CA, autoriza, contudo, a concessão de auxílios à siderurgia em casos restritivamente enumerados e em conformidade com os procedimentos nele previstos. O artigo 6.º, n.º 4, do referido código prevê, em especial, que as medidas projectadas só podem ser aplicadas depois de aprovadas pela Comissão. O n.º 6 da mesma disposição derroga expressamente esta regra, ao dispor que as referidas medidas podem ser aplicadas se a Comissão não tiver dado início ao processo previsto no n.º 5 da mesma disposição ou dado a conhecer a sua posição por qualquer outra forma no prazo de dois meses a contar da recepção da comunicação de qualquer projecto, desde que o Estado-Membro tenha informado previamente a Comissão dessa intenção (acórdão Bélgica/Comissão, já referido, n.º 54).

- 69 Os casos em que podem ser concedidos auxílios à siderurgia constituem, assim, uma exceção à regra de que estes auxílios são proibidos e de que a concessão dos mesmos só é, em princípio, autorizada nos termos de uma decisão expressa da Comissão (acórdão Bélgica/Comissão, já referido, n.º 55).
- 70 Ora, na ocorrência, a Comissão nunca adoptou uma decisão autorizando expressamente a concessão dos auxílios em causa. A este respeito, a resposta dada, em Junho de 1996, pelo comissário encarregado da concorrência a uma questão escrita colocada por um membro do Parlamento Europeu, que foi evocada no n.º 26 da fundamentação da decisão impugnada, não se pronunciava sobre a qualificação das medidas controvertidas enquanto auxílios na acepção do artigo 4.º, alínea c), CA.
- 71 Nestas condições, uma vez que a mudança de atitude de que o Governo espanhol acusa a Comissão nunca existiu, esta não tinha que fundamentar a decisão impugnada quanto a este ponto.
- 72 O primeiro aspecto do segundo fundamento não foi, pois, demonstrado, pelo que deve ser rejeitado.

— Quanto ao segundo aspecto do segundo fundamento

- 73 Segundo jurisprudência assente relativa ao artigo 253.º CE, passível de transposição para o artigo 15.º CA, a fundamentação exigida pela referida disposição deve ser adaptada à natureza do acto em causa e deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição, autora do acto censurado, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adoptada e ao juiz comunitário exercer a sua fiscalização. Não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a

questão de saber se a fundamentação de um acto preenche os requisitos do artigo 253.º CE deve ser apreciada à luz não somente do seu teor, mas também do seu contexto, bem como de todas as normas jurídicas que regem a matéria em causa (v., designadamente, acórdãos de 29 de Fevereiro de 1996, Bélgica/Comissão, C-56/93, Colect., p. I-723, n.º 86; de 2 de Abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Colect., p. I-1719, n.º 63; de 7 de Março de 2002, Itália/ /Comissão, C-310/99, Colect., p. I-2289, n.º 48, e de 12 de Dezembro de 2002, Bélgica/Comissão, já referido, n.º 68).

- <sup>74</sup> Na ocorrência, basta notar a este respeito que a decisão impugnada revela clara e inequivocamente, nos n.ºs 17 a 21 da sua fundamentação, o raciocínio da Comissão quanto à qualificação das medidas controvertidas como «auxílios» na acepção do artigo 4.º, alínea c), CA.
- <sup>75</sup> As acusações do Governo espanhol relativas à incidência das medidas controvertidas sobre a competitividade dos produtos nacionais exportados e sobre a especificidade das medidas não dizem respeito ao dever de fundamentação, que constitui uma formalidade que no caso foi correctamente respeitada, como acaba de ser constatado, mas à legalidade quanto ao mérito da decisão impugnada. Tais acusações serão examinadas nomeadamente no quadro do terceiro fundamento, no âmbito do qual o mesmo governo invoca de novo as questões da competitividade dos produtos nacionais e da especificidade das referidas medidas.
- <sup>76</sup> O segundo aspecto do segundo fundamento deve, pois, ser considerado improcedente.
- <sup>77</sup> Resulta do que precede que o segundo fundamento improcede no seu conjunto.

*Quanto ao terceiro fundamento*

78 Este fundamento engloba também dois aspectos.

**Quanto ao primeiro aspecto do terceiro fundamento**

— Argumentos das partes

79 Pelo primeiro aspecto do seu terceiro fundamento, o Governo espanhol acusa a Comissão de ter cometido um erro de direito ao interpretar o conceito de auxílios de Estado, na acepção do artigo 4.º, alínea c), CA, tão latamente como o conceito de auxílios de Estado na acepção do artigo 87.º CE. Ora, o Tratado CECA proíbe os auxílios de uma forma automática, sem impor o exame dos seus efeitos sobre a concorrência, e não regulamenta nem visa os auxílios existentes, uma vez que todos os auxílios, quer anteriores quer posteriores à adesão do Estado-Membro em causa às Comunidades, são proibidos do mesmo modo.

80 Nestas condições, não pode ser adoptado, no contexto do Tratado CECA, um conceito de auxílio tão amplo como o utilizado no contexto do Tratado CE, sob pena de se criar o risco de um disfuncionamento, como mostra, no caso vertente, a posição da Comissão sobre a ausência de retroactividade da decisão impugnada.

81 A qualificação dos auxílios proibidos pelo artigo 4.º, alínea c), CA deve, portanto, segundo o Governo espanhol, ser relativamente fácil, apenas dizendo respeito às intervenções directas, como aliás resulta da descrição contida no artigo 1.º, n.º 2, do código dos auxílios.

- <sup>82</sup> O artigo 67.º CA confirma esta interpretação, na medida em que diz precisamente respeito a qualquer acção dos Estados-Membros não abrangida pela proibição imposta pelo artigo 4.º, alínea c), CA, mas susceptível de exercer uma repercussão sensível sobre as condições da concorrência nas indústrias do carvão ou do aço (acórdão de 23 de Fevereiro de 1961, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridade*, 30/59, Colect. 1954-1961, pp. 551, 564). Este artigo 67.º CA determina que os efeitos prejudiciais de uma tal acção podem ser compensados pela concessão de um auxílio apropriado (n.º 2, primeiro travessão), pelo envio de uma recomendação ao Estado-Membro interessado para que tome as medidas que considere mais compatíveis com o seu próprio equilíbrio económico (n.º 2, segundo travessão) ou ainda por via de outras «recomendações necessárias» (n.º 3). O Governo espanhol observa que, segundo o Tribunal de Justiça, os referidos artigos visam dois domínios distintos, o primeiro abolindo e proibindo certas intervenções dos Estados-Membros no domínio que o Tratado submete à competência comunitária, o segundo tendente a evitar as infracções à concorrência que o exercício dos poderes conservados pelos Estados-Membros não pode deixar de acarretar (acórdão *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridade*, já referido, p. 47). Nestas condições, se a Comissão considerasse que as medidas controvertidas tinham repercussões sensíveis sobre as condições da concorrência, deveria ter actuado ao abrigo do artigo 67.º CA e não ao abrigo do artigo 4.º, alínea c), CA.
- <sup>83</sup> No mesmo sentido, segundo as autoridades bascas, o artigo 4.º, alínea c), CA apenas visa os auxílios instituídos a favor das empresas siderúrgicas ou a favor da produção de carvão e de aço. Uma subvenção directa constitui, no entanto, um auxílio na acepção desta disposição, mesmo quando concedida «horizontalmente», isto é, tanto às empresas abrangidas pelo Tratado CECA (a seguir «empresas CECA») como às outras empresas. Em contrapartida, uma intervenção diferente de uma subvenção, nomeadamente uma medida fiscal, só pode ser constitutiva de um auxílio na acepção do referido artigo se a medida visar especificamente as empresas CECA ou a produção de carvão e de aço.
- <sup>84</sup> Se a tese da Comissão fosse seguida, qualquer dedução fiscal, mesmo incluída num regime de tributação horizontal aplicável tanto às empresas CECA como às outras empresas, seria sempre proibida a título do Tratado CECA, de modo que existiria o risco de as empresas siderúrgicas serem tributadas mais gravosamente do que as demais empresas, relativamente às quais a medida fiscal em causa só seria proibida

na medida em que afectasse as trocas comerciais ou fosse susceptível de falsear a concorrência. Uma tal interpretação, que teria efeitos prejudiciais para a indústria siderúrgica, em relação ao destino reservado às outras indústrias, seria manifestamente contrária às finalidades do referido Tratado, em especial aos seus artigos 2.º, 3.º e 67.º.

- 85 As autoridades bascas sublinham que as distorções de concorrência engendradas por medidas fiscais gerais, que se aplicam a todas as indústrias, devem ser combatidas, sendo caso disso, recorrendo ao artigo 67.º CA ou através de um processo em matéria de auxílios de Estado instaurado ao abrigo do Tratado CE.
- 86 Segundo a Comissão, é jurisprudência assente que o conceito de auxílio utilizado no Tratado CECA é idêntico ao utilizado no quadro do Tratado CE (v., nomeadamente, acórdão de 1 de Dezembro de 1998, Ecotrade, C-200/97, Colect., p. I-7907, n.º 35). A este respeito, o artigo 1.º, n.º 1, do código dos auxílios refere sem ambiguidade os «auxílios à siderurgia [...] financiados pelos Estados-Membros, pelas suas autoridades regionais ou locais [...] independentemente da forma que assumam», limitando-se o n.º 2 do mesmo artigo a estabelecer uma lista indicativa dos elementos de auxílio.
- 87 Além disso, a circunstância de as medidas controvertidas terem natureza horizontal não implica que escapem ao regime de controlo dos auxílios estabelecido pelo Tratado CECA. Do mesmo modo, o facto de o artigo 67.º CA criar um procedimento destinado a permitir à Comissão controlar as medidas de Estado susceptíveis de terem influência negativa sobre a concorrência nas indústrias do carvão e do aço também não implica que as disposições desse Tratado em matéria de auxílios de Estado não sejam aplicáveis. Além disso, as distorções de concorrência referidas no artigo 67.º CA devem ser entendidas, segundo a Comissão, distorções unicamente entre empresas siderúrgicas.

- 88 É possível que o Governo espanhol considere que o regime de controlo dos auxílios instituído pelo Tratado é muito rigoroso, mas esta acusação *de lege ferenda* não pode basear um recurso de anulação interposto de uma decisão da Comissão que se limita a aplicar o direito positivo, por mais rigoroso que este seja.

#### — Apreciação do Tribunal

- 89 Segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, o conceito de auxílio na acepção do artigo 4.º, alínea c), CA deve ser interpretado à semelhança do que o Tribunal de Justiça decidiu a propósito do artigo 87.º CE (v., nomeadamente, acórdãos Ecotrade, já referido, n.º 35, e de 20 de Setembro de 2001, Banks, C-390/98, Colect., p. I-6117, n.º 33).
- 90 Assim, o conceito de auxílio é mais lato que o de subvenção, pois abrange não apenas prestações positivas, como as próprias subvenções, mas também as intervenções que, de formas diversas, aliviam os encargos que normalmente oneram o orçamento de uma empresa, pelo que, não sendo subvenções na acepção estrita da palavra, têm a mesma natureza e efeitos idênticos (v., nomeadamente, acórdãos De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridade, já referido, pp. 559, 560; de 15 de Março de 1994, Banco Exterior de Espanha, C-387/92, Colect., p. I-877, n.º 13; Ecotrade, já referido, n.º 34; de 8 de Novembro de 2001, Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, Colect., p. I-8365, n.º 38, e de 12 de Dezembro de 2002, Bélgica/Comissão, já referido, n.º 32).
- 91 Além disso, o termo «auxílio», na acepção do artigo 4.º, alínea c), CA, implica necessariamente vantagens concedidas directamente ou indirectamente por meio de recursos estatais ou que constituam um encargo suplementar para o Estado ou para os organismos designados ou instituídos com esse fim (v., nomeadamente, acórdãos de 24 de Janeiro de 1978, Van Tiggele, 82/77, Colect., p. 15, n.ºs 23 a 25; de 17 de Março de 1993, Sloman Neptun, C-72/91 e C-73/91, Colect., p. I-887, n.ºs 19 e 21; de 7 de Maio de 1998, Viscido e o., C-52/97 a C-54/97, Colect., p. I-2629, n.º 13; Ecotrade, já referido, n.º 35, e de 12 de Dezembro de 2002, Bélgica/Comissão, já referido, n.º 33).

- 92 Há que acrescentar que, no n.º 43 do seu acórdão de 10 de Dezembro de 1969, Comissão/França (6/69 e 11/69, Colect. 1969-1970, p. 205), o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 67.º CA, ao prever, no seu n.º 2, primeiro travessão, situações que permitem à Comissão autorizar os Estados-Membros, em derrogação ao artigo 4.º CA, a conceder auxílios, não faz distinção entre os auxílios específicos do sector do carvão e do aço e aqueles que apenas lhe são aplicáveis devido a uma medida mais geral. Além disso, nos n.ºs 44 e 45 do mesmo acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que uma taxa de redesconto preferencial à exportação constitui um auxílio que só pode ser autorizado pela Comissão, na medida em que diga respeito ao sector abrangido pelo Tratado CECA, nas circunstâncias previstas no artigo 67.º, n.º 2, primeiro travessão, CA.
- 93 Resulta do que precede que a Comissão não interpretou erradamente o conceito de auxílio de Estado, na acepção do artigo 4.º, alínea c), CA, ao considerar, à semelhança do que o Tribunal de Justiça declarou no contexto do Tratado CE, que uma medida de auxílio, mesmo indirecta, como as medidas controvertidas, pode ser qualificada de auxílio proibido pelo Tratado CECA.
- 94 O primeiro aspecto do terceiro fundamento deve, consequentemente, ser julgado improcedente.

Quanto ao segundo aspecto do terceiro fundamento

— Argumentos das partes

- 95 Pelo segundo aspecto do seu terceiro fundamento, o Governo espanhol alega que as medidas controvertidas são estranhas ao conceito de auxílio, uma vez que não existe

a vantagem selectiva que caracteriza qualquer auxílio de Estado tanto no quadro do Tratado CE como no do Tratado CECA. Além disso, a selectividade deve ser apreciada unicamente no quadro interno do Estado-Membro considerado.

- 96 Segundo o Governo espanhol, uma medida aplicável a todas as empresas, e não apenas a uma categoria delas, só é constitutiva de um auxílio de Estado na medida em que a administração nacional disponha de um determinado poder discricionário para a aplicar.
- 97 Ora, na ocorrência, as medidas controvertidas são aplicáveis a todas as empresas que preencham as condições objectivamente fixadas para delas beneficiar, não dependendo a sua aplicação da apreciação discricionária dos poderes públicos. Estas medidas estão ligadas aos investimentos realizados no estrangeiro, e não às próprias exportações. Existem incentivos ao investimento similares em todos os regimes fiscais dos países ocidentais, procurando a política fiscal de cada Estado aperteiçear constantemente instrumentos susceptíveis de terem uma influência sobre o volume, o ritmo e a natureza dos investimentos privados.
- 98 O Governo espanhol alega ainda que a empresa que foi obrigada a investir para poder exportar se encontra numa situação diferente da que apenas pratica o comércio no interior do Estado-Membro em causa (onde já está estabelecida e é conhecida) ou que exporta para outro Estado sem procurar alargar a sua infra-estrutura. O facto de a regulamentação fiscal nacional facilitar deste modo as trocas comerciais internacionais não é contrário ao princípio da igualdade. Além disso, a posição da Comissão acarreta graves disfuncionamentos no interior do sistema fiscal espanhol, uma vez que as empresas CECA sujeitas à lei espanhola perdem a possibilidade de aplicar uma das deduções fiscais a que todas as empresas siderúrgicas podem aspirar.

- 99 O referido governo contesta que a carga fiscal que incide sobre os lucros das empresas possa ter uma influência decisiva sobre a competitividade destas e, em especial, sobre a formação dos preços. De qualquer modo, as medidas controvertidas não podem ser consideradas de forma isolada, abstraindo dos demais elementos constitutivos do imposto. Assim, o facto de um Estado-Membro não prever uma dedução fiscal análoga à prevista na Lei n.º 43/1995 não significa que a tributação efectiva das empresas estabelecidas nesse Estado seja superior à das empresas espanholas.
- 100 Finalmente, segundo o Governo espanhol, não é possível suprir, por aplicação das regras relativas aos auxílios de Estado, as disparidades nacionais que existem no domínio da fiscalidade directa, dado que este domínio não está harmonizado ao nível comunitário.
- 101 As autoridades bascas e a Unesid compartilham da análise do Governo espanhol quanto à natureza geral e objectiva das medidas controvertidas.
- 102 No que respeita à alegada vantagem que as referidas medidas acarretam para os seus beneficiários, as autoridades bascas observam, por um lado, que a dedução fiscal que tais medidas prevêem não está directamente ligada às exportações. Por outro lado, levando aos seus limites o raciocínio da Comissão, todas as medidas de desagravamento da carga fiscal a favor de empresas que entram no âmbito de aplicação do artigo 4.º, alínea c), CA seriam automaticamente qualificadas de auxílio e deveriam, portanto, ser notificadas à Comissão e por esta autorizadas. Isto implicaria uma intromissão manifesta nas competências fiscais dos Estados-Membros.
- 103 As autoridades bascas e a Unesid acrescentam que, se as empresas siderúrgicas estivessem excluídas do âmbito de aplicação do artigo 34.º da Lei n.º 43/1995, daí resultaria uma situação de desigualdade em detrimento dessas empresas, contrária ao direito comunitário e à Constituição espanhola, a qual consagra o princípio da igualdade em matéria de imposto.

- 104 No que respeita à comparação, feita pela Comissão, com as empresas siderúrgicas não sujeitas ao imposto espanhol sobre as sociedades, a Unesid invoca o princípio da territorialidade em matéria fiscal, sublinhando simultaneamente que não existe qualquer vantagem específica concedida às empresas em função de critérios discriminatórios, uma vez que todas as empresas siderúrgicas que operam a partir do território espanhol, quer sejam nacionais quer estrangeiras, se englobam no âmbito de aplicação do artigo 34.º da Lei n.º 43/1995.
- 105 Além disso, segundo as autoridades bascas, seria muito mais contestável, do ponto de vista comunitário, criar uma dedução que apenas fosse aplicável às empresas que realizam investimentos no território nacional ou numa parte deste. Na realidade, as medidas controvertidas destinam-se a promover as trocas comerciais internacionais, o que é um objectivo que está em conformidade com o Tratado CECA.
- 106 A Comissão reconhece que nem todas as diferenças de tratamento entre as empresas constituem auxílios de Estado. Alega que o exame dos regimes fiscais e de segurança social ou de outras regras que afectem os custos das empresas permite verificar que as normas jurídicas que regem tais intervenções em cada Estado-Membro não se limitam a estabelecer regras uniformes, antes compreendendo derrogações ao regime comum aplicável a determinadas categorias de empresas.
- 107 A dificuldade reside, segundo a Comissão, na necessidade de distinguir, entre estas diferenciações, as que decorrem da aplicação dos princípios comuns a situações particulares e as que favorecem determinadas empresas ao afastar-se da lógica interna do regime comum (v., neste sentido, acórdãos de 2 de Julho de 1974, Itália/Comissão, 173/73, Colect., p. 357, e de 17 de Junho de 1999, Bélgica/Comissão, C-75/97, Colect., p. I-3671, n.º 39).

- 108 A Comissão recorda ainda que é jurisprudência assente que, por força da natureza objectiva do conceito de auxílio, este não se define em função das causas ou dos objectivos da medida em causa, mas em função dos seus efeitos (acórdão de 2 de Julho de 1974, Itália/Comissão, já referido, n.º 27).
- 109 A este respeito, a Comissão sublinha que o objectivo da medida nacional é um elemento que deve ser examinado durante a fase de análise da compatibilidade da medida com o Tratado, podendo eventualmente levar a declarar tal medida compatível, desde que esta possa englobar-se numa das derrogações previstas no artigo 87.º CE ou nos artigos 2.º a 5.º do código dos auxílios. Em contrapartida, um tal objectivo não pode servir para excluir a existência de um auxílio, uma vez que este deve ser apreciado no decurso de uma etapa anterior à da análise da compatibilidade.
- 110 Na ocorrência, o Governo espanhol não precisou qual o princípio do sistema fiscal a que corresponde o tratamento preferencial concedido às empresas que investem no estrangeiro. Quando muito, este governo reconhece que as diversas autoridades espanholas utilizam a política fiscal como um instrumento para realizar objectivos da política industrial e comercial.
- 111 A finalidade declarada do incentivo fiscal instituído pelas medidas controvertidas não se explica, pois, pela lógica interna dos regimes fiscais em vigor em Espanha, antes sendo externa a tais regimes. Embora sendo totalmente legítima, uma tal finalidade não pode ter por efeito anular a natureza de auxílio de Estado das referidas medidas e, portanto, subtraí-las às exigências da regulamentação comunitária.
- 112 Em consequência, a Comissão considera que as medidas controvertidas não se podem justificar nem pela natureza nem pela economia do sistema fiscal espanhol.

- 113 Quanto à alegada utilização do artigo 87.º CE como utensílio de harmonização fiscal, a Comissão conclui que a petição não contém qualquer fundamento a este respeito. Nestas condições, uma vez que o artigo 42.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo proíbe a dedução de novos fundamentos no decurso da instância, a Comissão considera que este fundamento deve ser julgado inadmissível.
- 114 Quanto ao mérito, a Comissão considera que a decisão impugnada não tem qualquer relação com uma harmonização fiscal.

— Apreciação do Tribunal

- 115 Como foi recordado no n.º 90 do presente acórdão, resulta do acórdão De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridade, já referido, que o conceito de auxílio é mais lato que o de subvenção, pois abrange não apenas prestações positivas, como as próprias subvenções, mas também as intervenções que, de formas diversas, aliviam os encargos que normalmente oneram o orçamento de uma empresa, pelo que, não sendo subvenções na acepção estrita da palavra, têm a mesma natureza e efeitos idênticos.
- 116 Daqui decorre que uma medida pela qual as autoridades públicas concedem a determinadas empresas uma dedução fiscal que coloca os beneficiários numa situação financeira mais favorável do que a dos outros contribuintes constitui um auxílio de Estado na acepção do artigo 4.º, alínea c), CA (v., por analogia, acórdão Banco Exterior de España, já referido, n.º 14).

- 117 Ora, não pode contestar-se que uma empresa que beneficia de uma dedução fiscal se encontra em situação de vantagem relativamente às empresas às quais esta não foi concedida.
- 118 O Governo espanhol contesta, no entanto, o carácter selectivo das medidas controvertidas, que se aplicam de modo automático a todas as empresas, de acordo com critérios objectivos que não conferem qualquer margem de apreciação à administração fiscal, nomeadamente na escolha das empresas beneficiárias.
- 119 Esta argumentação não pode ser acolhida.
- 120 Com efeito, a dedução fiscal instituída pela Lei n.º 43/1995 apenas pode aproveitar a uma categoria de empresas, a saber, as que têm actividades de exportação e realizam determinados investimentos visados pelas medidas controvertidas. Ora, esta constatação é suficiente para demonstrar que tal dedução fiscal preenche a condição de especificidade que constitui uma das características do conceito de auxílio de Estado e que consiste no carácter selectivo da vantagem em causa (v., a propósito de uma taxa de redesconto preferencial à exportação concedida por um Estado em benefício apenas dos produtos nacionais exportados, acórdão Comissão/França, já referido, n.ºs 20 e 21; a propósito do reembolso de juros relativos aos créditos à exportação, acórdão de 7 de Junho de 1988, Grécia/Comissão, 57/86, Colect., p. 2855, n.º 8; a propósito de um regime derogatório em matéria de falência a favor de grandes empresas em dificuldades que se encontravam em situação devedora particularmente gravosa relativamente a determinadas categorias de credores, na sua maioria de natureza pública, acórdão Ecotrade, já referido, n.º 38).
- 121 Não é necessário, para demonstrar o carácter selectivo das medidas controvertidas, que as autoridades nacionais competentes disponham de um poder discricionário na aplicação da dedução fiscal em causa (v. acórdão de 17 de Junho de 1999, Bélgica/Comissão, já referido, n.º 27), embora a existência de um tal poder possa ser

susceptível de permitir que os poderes públicos favoreçam determinadas empresas ou produções em detrimento de outras e, portanto, de comprovar a existência de um auxílio na acepção dos artigos 4.º, alínea c), CA ou 87.º CE.

- 122 Em contrapartida, a natureza e a economia do sistema fiscal do Estado-Membro em causa em que as medidas nacionais se inserem podem, em princípio, validamente justificar o carácter derogatório destas relativamente às regras geralmente aplicáveis. Nesse caso, as referidas medidas, por responderem à lógica do sistema fiscal considerado, não preenchem a condição de especificidade.
- 123 A este respeito, importa recordar que, na fase actual do direito comunitário, a fiscalidade directa inclui-se na competência dos Estados-Membros, embora seja jurisprudência assente que estes devem exercer essa competência respeitando o referido direito (v., nomeadamente, acórdão de 14 de Setembro de 1999, Gschwind, C-391/97, p. I-5451, n.º 20) e, por consequência, abster-se de tomar, neste contexto, qualquer medida susceptível de constituir um auxílio de Estado incompatível com o mercado comum.
- 124 Na ocorrência, para justificar as medidas controvertidas relativamente à natureza ou à economia do sistema fiscal em que se inserem, não é no entanto suficiente afirmar que elas se destinam a promover as trocas comerciais internacionais. É certo que tal finalidade constitui um objectivo económico, mas não se comprovou que a mesma corresponda a uma lógica global do sistema fiscal em vigor em Espanha, conforme este se aplica a todas as empresas.
- 125 Além disso, é jurisprudência assente que os auxílios de Estado não são caracterizados pelas suas causas ou objectivos, mas são definidos em função dos seus efeitos (v., nomeadamente, acórdão de 12 de Dezembro de 2002, Bélgica/

/Comissão, já referido, n.º 45). Do mesmo modo, a circunstância de as medidas controvertidas prosseguirem um objectivo de política comercial ou industrial, como a promoção das trocas comerciais internacionais através do apoio aos investimentos no estrangeiro, não é suficiente para as subtrair de imediato à qualificação de «auxílios» na acepção do artigo 4.º, alínea c), CA.

- 126 O Governo espanhol e os intervenientes invocam ainda o princípio da igualdade em matéria de imposto, na medida em que a exclusão das empresas siderúrgicas do benefício do artigo 34.º da Lei n.º 43/1995 teria por efeito uma discriminação destas relativamente às demais empresas sujeitas à legislação fiscal espanhola que preenchessem as condições previstas para a concessão da dedução fiscal instituída pela referida disposição.
- 127 A este respeito, se os princípios da igualdade perante o imposto e da capacidade contributiva integram seguramente os fundamentos do sistema fiscal espanhol, os mesmos não impõem que contribuintes colocados em situações diferentes sejam tratados de modo idêntico. Ora, basta verificar que as empresas siderúrgicas, na medida em que estão cobertas pelas disposições específicas do Tratado CECA, não estão na mesma situação das outras empresas.
- 128 Tendo em conta o que precede, há que concluir que a Comissão não cometeu qualquer erro de direito ao considerar que as medidas controvertidas tinham um carácter selectivo.
- 129 Além disso, para considerar que as referidas medidas se englobavam na proibição prevista no artigo 4.º, alínea c), CA, a Comissão não estava obrigada a demonstrar que as mesmas tinham incidência nas trocas comerciais entre os Estados-Membros ou na concorrência, diferentemente do que sucede no âmbito do Tratado CE (acórdãos de 21 de Junho de 2001, Moccia Irme e o./Comissão, C-280/99 P a C-282/99 P, Colect., p. I-4717, n.ºs 32 e 33; de 24 de Setembro de 2002, Falck e Acciaierie di Bolzano/Comissão, C-74/00 P e C-75/00 P, Colect., p. I-7869, n.º 102, e de 12 de Dezembro de 2002, Bélgica/Comissão, já referido, n.º 75).

- 130 Resulta de tudo o que precede que o segundo aspecto do terceiro fundamento não pode ser acolhido e que, portanto, este deve ser rejeitado.

*Quanto aos fundamentos e argumentos aduzidos pelos intervenientes*

Argumentos das partes

- 131 As autoridades bascas aduzem dois fundamentos suplementares em apoio dos pedidos do Reino de Espanha.

- 132 Por um lado, acusam a Comissão de, sem a menor argumentação específica, ter automaticamente alargado a decisão impugnada às disposições provinciais bascas, limitando-se a realçar que estas apresentam uma natureza análoga à do artigo 34.º da Lei n.º 43/1995.

- 133 A este respeito, a Comissão cometeu, pelo menos, um erro de apreciação ao abster-se de adoptar uma posição similar no que respeita às regras em vigor na Comunidade Autónoma de Navarra.

- 134 De qualquer modo, seria necessário ter em conta o facto de as medidas controvertidas se integrarem em sistemas fiscais autónomos e distintos, nomeadamente em matéria de impostos directos.

- 135 Por outro lado, a Comissão não considerou a possibilidade de as medidas controvertidas só parcialmente serem constitutivas de um auxílio.
- 136 A Comissão deveria ter precisado em que medida o artigo 34.º da Lei n.º 43/1995, da mesma maneira que o artigo 43.º das medidas controvertidas, era criador de auxílios e, no que se refere às empresas que exercem simultaneamente actividades siderúrgicas e não siderúrgicas, qual era a proporção do auxílio.
- 137 Admitindo-se que as medidas controvertidas sejam constitutivas de um auxílio, a Unesid acusa ainda a Comissão de não ter instaurado o procedimento previsto no protocolo n.º 10, relativo à reestruturação da siderurgia espanhola, do Acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa e às adaptações dos Tratados (JO 1985, L 302, p. 23, a seguir «acto de adesão»). Com efeito, os pareceres solicitados em aplicação do n.º 7 do anexo do referido protocolo, intitulado «Procedimentos e critérios de apreciação dos auxílios», teriam permitido constatar que vários sistemas jurídicos nacionais contêm regras análogas às medidas controvertidas, regras essas que foram até agora reconhecidas como autênticas medidas gerais não susceptíveis de serem consideradas auxílios públicos.
- 138 Além disso, a Unesid alega que o facto de uma medida de Estado se englobar no âmbito de aplicação do artigo 4.º, alínea c), CA, sem que, apesar disso, se englobe nas categorias de um código dos auxílios previamente adoptado pelas instituições comunitárias, não significa que deva, só por esse facto, ser declarada incompatível com o Tratado CECA ou que, por essa razão, um Estado-Membro seja obrigado a pôr termo à medida em causa.
- 139 A Comissão violou manifestamente o âmbito do artigo 95.º CA ao abster-se de submeter a questão ao Conselho da União Europeia a fim de obter o seu parecer sobre uma eventual aprovação das medidas controvertidas a título derogatório.

Embora seja exacto que a decisão de recorrer ou não a este artigo se engloba no poder discricionário da Comissão, esta nem por isso deixa de estar encarregada, nos termos do artigo 8.º CA, de «garantir a realização dos objectivos fixados no presente Tratado, nas condições nele previstas». Assim, se as circunstâncias revelarem que um dado auxílio público se justifica por se inscrever no quadro da realização dos objectivos do Tratado, a Comissão deverá examinar concretamente a oportunidade de aplicar o artigo 95.º, primeiro parágrafo, CA, fundamentando a opção que tomar, nos termos dos artigos 5.º CA e 15.º CA.

<sup>140</sup> Na ocorrência, seria possível admitir a manutenção do artigo 34.º da Lei n.º 43/1995 quanto às empresas CECA à luz dos objectivos enunciados nos artigos 2.º e 3.º, alíneas d) e g), CA. Ora, não existe qualquer análise económica e social a este respeito na decisão impugnada.

<sup>141</sup> Após ter desenvolvido considerações gerais sobre os dois tipos de distorções devidas, por um lado, às disparidades entre as disposições gerais dos diferentes Estados-Membros e, por outro, a um tratamento de determinadas empresas ou determinados grupos de empresas mais favorável do que aquele que resulta da aplicação da regra geral em vigor num Estado-Membro, a Comissão observa que o carácter selectivo de um auxílio é independente do facto de decorrer da aplicação de critérios objectivos. Com efeito, uma medida pode ser selectiva mesmo que os critérios estabelecidos para a sua aplicação sejam absolutamente claros e objectivos e excluam qualquer poder discricionário da administração no quadro da sua aplicação.

<sup>142</sup> No caso vertente, segundo a Comissão, a simples leitura das medidas controvertidas é suficiente para comprovar o seu carácter derogatório relativamente à regra geral e, portanto, a natureza selectiva do incentivo fiscal, uma vez que este apenas opera a favor das empresas que exercem «actividades de exportação». Com efeito, este incentivo não tem carácter geral, no sentido de se aplicar a todos os contribuintes sujeitos ao imposto sobre as sociedades, apenas dizendo respeito aos que exercem determinadas actividades ligadas à exportação. Um tal incentivo fiscal cria uma vantagem manifesta para os seus beneficiários, colocando-os numa situação

económica mais favorável que a dos outros contribuintes, como as empresas siderúrgicas sujeitas a tributação em Espanha que não gozam dessa vantagem e as empresas siderúrgicas sujeitas a tributação noutros Estados-Membros (v. n.º 19 da fundamentação da decisão impugnada).

- 143 A Comissão alega, em primeiro lugar, no que respeita à alegada extensão automática da decisão impugnada às normas regionais bascas e à omissão da vantagem fiscal da mesma natureza aplicável na Comunidade Autónoma de Navarra, que as referidas normas são claramente abrangidas pela decisão impugnada e que a semelhança das mesmas com o artigo 34.º da Lei n.º 43/1995, que tem as mesmas características essenciais, permite proceder por reenvio, como foi feito nessa decisão, para evitar qualquer redundância. Além disso, as autoridades espanholas, no decurso de todo o procedimento prévio à adopção da decisão, nunca informaram a Comissão da existência de uma disposição fiscal análoga ao referido artigo 34.º, bem como às medidas controvertidas, aplicável na Comunidade Autónoma de Navarra. Em consequência, o alegado erro de apreciação denunciado pelas autoridades bascas é apenas a consequência de falta de colaboração, e mesmo de negligência, por parte das autoridades espanholas.
- 144 Em segundo lugar, quanto à crítica assente num comportamento arbitrário ou na violação do princípio da proporcionalidade, pelo facto de não ter examinado a circunstância de as medidas controvertidas só parcialmente serem constitutivas de um auxílio, a Comissão considera que esse exercício de delimitação dos efeitos da decisão impugnada corresponde à fase de execução desta, no quadro da qual as autoridades espanholas deverão identificar, empresa por empresa, os investimentos relativamente aos quais o benefício da dedução fiscal não é conforme ao Tratado CECA.
- 145 Em terceiro lugar, quanto à alegada violação do procedimento previsto no acto de adesão, esta acusação é destituída de qualquer fundamento, uma vez que o protocolo n.º 10 desse acto apenas foi aplicável, de acordo com o artigo 52.º do referido acto, durante um período de três anos a contar da data da adesão do Reino de Espanha às Comunidades e apenas dizia respeito aos auxílios relacionados com os planos de reestruturação das empresas siderúrgicas espanholas.

146 Em último lugar, a Comissão não contesta o facto de estar habilitada, a título do artigo 95.º CA, a autorizar auxílios caso a caso, mas este poder é, como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, extraordinário e discricionário. Isto significa que a Comissão está obrigada a fundamentar o exercício desse poder, mas que não tem, em contrapartida, qualquer obrigação de explicar as razões, e ainda menos as razões económicas, pelas quais não recorreu a essa disposição para autorizar um auxílio a título individual.

147 É certo que o exercício desta competência está sujeito à fiscalização jurisdicional, mas esta limita-se a verificar se houve violação de uma disposição do Tratado ou de um acto adoptado em sua execução ou se foi praticado um desvio de poder.

148 Além disso, os objectivos do Tratado a que a Unesid faz referência foram incompletamente enunciados por esta última. Com efeito, entre esses objectivos consta ainda, de acordo com o artigo 5.º, primeiro parágrafo, terceiro travessão, CA, o estabelecimento, manutenção e respeito de condições normais de concorrência.

#### Apreciação do Tribunal

149 No que respeita à cobertura, pela decisão impugnada, das normas regionais bascas, basta verificar que as autoridades bascas não invocaram qualquer elemento susceptível de demonstrar que as considerações justificativas dessa decisão, no que respeita ao artigo 34.º da Lei n.º 43/1995, não eram transponíveis para as referidas normas regionais em razão das particularidades destas.

150 Além disso, a circunstância de a decisão impugnada não visar determinadas disposições fiscais similares aplicáveis noutras regiões de Espanha não é susceptível de pôr em causa a sua legalidade.

- 151 Quanto à acusação assente em a Comissão não ter examinado a possibilidade de as medidas controvertidas só parcialmente serem constitutivas de auxílios na acepção do artigo 4.º, alínea c), CA, a mesma improcede na medida em que resulta claramente do n.º 15 da fundamentação da decisão impugnada que esta diz respeito à aplicação das referidas medidas apenas ao abrigo das regras do Tratado e, por consequência, só diz respeito às empresas CECA.
- 152 No que respeita à acusação assente em a Comissão não ter aplicado o procedimento estabelecido no anexo do protocolo n.º 10 do acto de adesão, basta verificar que, como a Comissão correctamente recordou, de acordo com o artigo 52.º desse acto, o referido protocolo apenas foi aplicável durante um período de três anos a contar da data da adesão do Reino de Espanha às Comunidades e que, de qualquer modo, apenas diz respeito aos planos de reestruturação das empresas siderúrgicas espanholas.
- 153 Por fim, no que se refere à acusação assente num erro manifesto de apreciação quanto à aplicabilidade do artigo 95.º, primeiro parágrafo, CA, há que recordar que este permite à Comissão adoptar, de acordo com o procedimento que prevê, decisões que autorizem, a título derogatório, a concessão dos auxílios que são necessários para o bom funcionamento do mercado comum do carvão e do aço.
- 154 Algumas dessas decisões autorizam a concessão de auxílios pontuais a empresas siderúrgicas designadas, outras autorizam a Comissão a declarar compatíveis com o mercado comum certos tipos de auxílios em favor de qualquer empresa que satisfaça as condições previstas (despacho de 3 de Maio de 1996, Alemanha/Comissão, C-399/95 R, Colect., p. I-2441, n.º 20).
- 155 Como o Tribunal de Justiça já declarou, a Comissão exerce este poder quando entende que o auxílio em causa é necessário para a realização dos objectivos do Tratado. Além disso, a lógica inerente a este sistema e autorização implica, quando

se trata da adopção de uma decisão individual pela Comissão, que o Estado-Membro em causa lhe dirija um pedido no sentido da aplicação do procedimento previsto no artigo 95.º CA antes de ser analisada pela Comissão a necessidade do auxílio à luz da realização dos objectivos do Tratado (acórdão de 12 de Dezembro de 2002, Bélgica/ /Comissão, já referido, n.<sup>os</sup> 84 e 85).

<sup>156</sup> Daqui resulta que, contrariamente ao que sustenta a Unesid, a Comissão de modo algum estava obrigada, no caso vertente, a iniciar oficiosamente, antes da adopção da decisão impugnada, o procedimento previsto no artigo 95.º, primeiro parágrafo, CA com o fim de autorizar as medidas controvertidas com fundamento nesta disposição.

<sup>157</sup> Resulta do que antecede que improcedem os fundamentos e argumentos aduzidos pelas intervenientes.

<sup>158</sup> Face a todas as considerações que precedem, há que negar provimento ao recurso na sua integralidade.

### **Quanto às despesas**

<sup>159</sup> Por força do n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino de Espanha e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas. De acordo com o artigo 69.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do mesmo regulamento, os intervenientes suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

decide:

- 1) É negado provimento ao recurso.**
- 2) O Reino de Espanha é condenado nas despesas.**
- 3) A Diputación Foral de Álava, a Diputación Foral de Vizcaya, a Diputación Foral de Guipúzcoa, as Juntas Generales de Guipúzcoa, o Gobierno del País Vasco e a Unión de Empresas Siderúrgicas (Unesid) suportarão as suas próprias despesas.**

Timmermans

Puissochet

Cunha Rodrigues

Schintgen

Colneric

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 15 de Julho de 2004.

O secretário

O presidente da Segunda Secção

R. Grass

C. W. A. Timmermans