DECISÃO DA COMISSÃO

de 4 de Fevereiro de 1987

relativa a uma ajuda concedida pelo Governo belga a uma empresa de tubos de aço

(Apenas fazem fé os textos nas línguas francesa e neerlandesa)

(87/418/CEE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

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

Após ter notificado, conforme dispõe o dito artigo, os interessados para apresentarem as suas observações, e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte :

I

Em 19 de Julho de 1984, o Governo belga notificou, de acordo com o nº 3 do artigo 93º do Tratado CEE, a sua intenção de proceder, em benefício de uma empresa produtora de tubos situada na região de Liége, às seguintes medidas : aumento de capital de 1,8 milhares de milhões de francos belgas, e subscrição de uma emissão de obrigações convertíveis com juro variável segundo os resultados da empresa e de reembolso condicional de 2,2 milhares de milhões de francos belgas ; estes apoios públicos acrescem a um conjunto de auxílios já autorizados em favor da mesma empresa pela Comissão, em 1982.

Por outro lado, as informações posteriormente recebidas pela Comissão (e confirmadas pelo Governo belga através de carta de 29 de Julho de 1985) revelam que a empresa mencionada havia recebido anteriormente, além dos auxílios notificados em 19 de Julho de 1984, outros apoios públicos sem autorização da Comissão e, logo, infringindo o disposto no nº 3 do artigo 93º do Tratado CEE.

Daí resulta que os auxílios examinados pela Comissão (auxílios concedidos sem notificação e auxílios notificados em 19 de Julho de 1984) se elevam, no total, a 9,085 milhares de milhões de francos belgas, aos quais se vem juntar o benefício de auxílios concedidos ao abrigo da aplicação das leis de expansão económica, de 1,212 milhares de milhões de francos belgas.

Na sequência de um primeiro exame, a Comissão verificou que, a despeito de um esforço de modernização empreendido e apesar dos auxílios já recebidos, a empresa continuava a registar resultados fortemente deficitários. Por outro lado anotou que as suas perspectivas de restabelecimento, tal como ressaltam das previsões estabelecidas pelos seus dirigentes, sofrem de graves incertezas. Com efeito, a melhoria dos resultados dever-se-á principalmente a uma nova distribuição das vendas, por um lado em direcção dos tubos de alto de gama e, por outro, em direcção de mercados mais remuneradores que os até então servidos pela empresa. Ora, tal evolução reveste-se de carácter muito aleatório, tendo em conta a situação de sobrecapacidade do sector, que torna especialmente difícil a conquista, por parte de uma empresa, de novas quotas de mercado.

Nestas condições, e dado que os auxílios sujeitos ao seu exame se arriscavam a provocar importantes distorções da concorrência num mercado significativo, a Comissão decidiu iniciar, contra esses auxílios, o processo do nº 2 do artigo 93º do Tratado CEE a fim de, nomeadamente, obter as opiniões dos interessados.

Através de carta de 5 de Julho de 1985 notificou o Governo belga para apresentar as suas observações. Do facto, os outros Estados-membros foram informados por carta de 12 de Julho de 1985, e os outros interessados em 16 de Julho de 1985 [1].

A despeito deste processo, o Governo belga procedeu ao pagamento dos auxílios notificados no estado de projecto em 19 de Julho de 1984.

Além disso, o Governo belga notificou, através de carta de 6 de Junho de 1986, um projecto de auxílio a favor da mesma empresa no sentido de converter em capital 3,010 milhares de milhões de francos belgas de empréstimos garantidos.

Através de carta de 1 de Agosto de 1986, a Comissão notificou o Governo belga para apresentar as suas observações. Os outros Estados-membros foram informados deste facto através de carta de 10 de Novembro de 1986 e os terceiros interessados em 19 de Novembro de 1986 [2].

Apesar deste processo, o Governo belga procedeu à referida conversão em capital no valor de 2,510 milhares de milhões de francos belgas.

Do que precede resulta que o conjunto dos auxílios objecto dos dois processos supracitados (com excepção de 500 milhões de francos belgas de conversão em capital) foram concedidos em violação do disposto no nº 3 do artigo 93º do Tratado CEE.

II

Ao apresentar as suas observações, através de carta de 29 de Julho de 1985 e mais tarde de carta de 5 de Setembro de 1986, no âmbito do processo previsto no nº 2 do artigo 93º do Tratado CEE, o Governo belga sustentou, em primeiro lugar, que as intervenções estatais em favor da empresa não eram susceptíveis de provocar distorções da concorrência.

Com efeito, as contribuições públicas concedidas até 1982 com autorização da Comissão, e as concedidas em infracção, não teriam sequer sido suficientes para assegurar o equilíbrio financeiro da empresa devido, nomeadamente, a uma subestimação do custo do programa de investimentos aplicado em 1982.

[1] JO nº C 178 de 16. 7. 1985, p. 2.
[2] JO nº C 293 de 19. 11. 1986, p. 3.

Assim, as intervenções notificadas em 1984 seriam destinadas a financiar o saldo desse programa de investimentos, e a satisfazer as necessidades em fundos de maneio resultantes, para a empresa, do crescimento do seu volume de negócios no decurso dos últimos anos.

Nestas condições, as intervenções do Estado (detentor de mais de 99 % do capital da empresa) deveriam ser consideradas, não como auxílios, mas como « contribuições de accionista », não constituindo entrave à concorrência.

Além do mais, o montante limitado das entregas efectuadas pela empresa no mercado comunitário (25 898 toneladas em 1984, ou seja, 8,6 % da sua produção total, contra 36 166 toneladas em 1979) não seria susceptível de afectar as trocas entre Estados-membros.

O Governo belga sublinhou, além disso, a importância da manutenção em actividade da empresa, numa região duramente atingida pela crise da siderurgia. Indicou, enfim, apoiando-se nos dados que lhe foram fornecidos pela empresa, que o reequilíbrio dos resultados financeiros deveria ocorrer a partir de 1985, ao passo que um resultado líquido positivo seria de esperar a partir de 1986. Estas previsões baseiam-se tanto na permanência dos contratos de fornecimento concluídos desde 1980 com o seu principal cliente (a União Soviética) e que asseguram à empresa uma base comercial estável, sob a forma de um mercado cativo que, se bem que reduzido, permanece importante, como na sua capacidade de penetrar em mercados mais remuneradores.

As observações apresentadas no âmbito do mesmo processo por três outros Estados-membros e quatro associações profissionais de produtores de tubos de aço traduzem, em especial, o grande receio de que a penetração, encarada pela empresa beneficiária, em novos mercados, já submetidos à pressão de fortes capacidades excedentárias, só possa tornar-se efectiva através de uma política de preços desestabilizadora ; tal política, possibilitada pela concessão de auxílios de elevado montante, acarretaria uma forte distorção da concorrência entre os produtores da Comunidade. Estas preocupações são avivadas pelas recentes evoluções ocorridas no sector — medidas restritivas de importações nos Estados Unidos, criação de novas capacidades na União Soviética e nos outros países de comércio de Estado, bem como em certos países em vias de desenvolvimento — que tendem a aumentar a sensibilidade do mercado, colocando os produtores comunitários em situação precária. Enfim, chamou-se a atenção da Comissão para os esforços já empreendidos neste contexto, em certos Estados-membros, a fim de reduzir as capacidades excedentárias, ao passo que a empresa beneficiária, pelo contrário, muito largamente dependente das suas exportações, aumentou as suas próprias capacidades no decurso dos últimos anos.

III

As contribuições públicas objecto da presente decisão foram concedidas (com excepção de 500 milhões de francos belgas de conversão em capital referidos no processo iniciado em 1 de Agosto de 1986) sem autorização prévia da Comissão e são, portanto, ilegais, não tendo o Governo belga respeitado as suas obrigações decorrentes do nº 3 do artigo 93º do Tratado CEE. Além do mais, o conjunto destas contribuições públicas, que constituem auxílios na acepção do nº 1 do artigo 92º do Tratado CEE não pode beneficiar de qualquer das derrogações do nº 3 do artigo 92º do Tratado CEE e, a este respeito, há a considerar o seguinte.

IV

Tal como ressalta da jurisprudência do Tribunal de Justiça (1) e da Comunicação da Comissão aos Estados-membros (2), as participações das autoridades públicas constituem auxílios na acepção do nº 1 do artigo 92º quando houver entrada de capital novo em circunstâncias que não seriam aceitáveis quanto a um investidor privado que operasse nas condições normais de uma economia de mercado. Será este o caso quando a situação financeira da empresa e, nomeadamente, a estrutura e o volume do endividamento, forem tais que se não afigure justificado esperar um rendimento normal (em dividendos ou em valor) dos capitais investidos em prazo razoável ; será igualmente o caso quando houver entrada de capital numa empresa cujo capital se encontre repartido entre accionistas privados e públicos, e a participação pública atingir uma proprorção sensivelmente superior à da distribuição original.

Pelo cntrário, não há auxílio na acepção do nº 1 do artigo 92º, se a entrada de capital novo na empresa for realizada em circunstâncias que seriam aceitáveis quanto a um investidor privado que operasse nas condições normais de uma economia de mercado. Em especial, no caso de uma entrada de capital novo realizada pelo Estado em empresas públicas não há, em princípio, auxílio, se esta entrada de capital corresponder a necessidades de investimento novas e aos custos que lhes estão directamente ligados, desde que o sector no qual a empresa exerce as suas actividades não conheça excessos de capacidade estruturais no mercado comum e que a situação financeira dessa empresa seja sã ; o mesmo se passa aquando de um aumento da participação dos poderes públicos no capital das empresas, quando a entrada de capital for proporcional ao número de partes sociais na posse dos poderes públicos, e ocorrer em conexão com uma entrada de fundos por parte de um accionista privado.

(1) Cf. acórdão de 14 de Novembro de 1984, no processo 323/82 (Intermills contra Comissão).
(2) *Boletim das Comunidades Europeias,* Setembro de 1984, ponto 3.5.1.

No caso presente, a empresa exerce uma actividade num sector que conhece (como demonstam amplamente as estatísticas) fortes sobrecapacidades estruturais; a este respeito, dos dados transmitidos pelo próprio Governo belga ressaltam, nos principais países ocidentais (Estados Unidos, Japão, Comunidade Europeia) capacidades excedentárias calculadas em 30 % a 40 % das capacidades instaladas; por outro lado a situação que prevalece no mercado petrolífero determina o abrandamento das actividades de perfuração; a procura de tubos sem costura por parte do sector petrolífero, já em recuo, poderia inflectir ainda sensivelmente no decurso dos próximos anos; neste contexto, a melhoria da situação financeira da empresa, que se caracteriza desde há alguns anos por perdas substanciais, continua (pelas razões a seguir indicadas) aleatória; por fim, os accionistas privados desobrigaram-se por duas vezes (1980 e 1982) e o Estado belga assegura sozinho, doravante, os riscos conexos com o prosseguimento da actividade da empresa.

Nestas condições, as intervenções do Estado belga não podem ser consideradas como entradas de capital por parte de accionistas que operam nas condições normais de uma economia de mercado, mas antes como auxílios estatais a considerar nos termos do artigo 92º do Tratado CEE.

V

A indústria mundial dos tubos de aço conhece desde há já vários anos uma situação de crise e de concorrência exacerbada. Este contexto é ainda mais nítido no que respeita à categoria dos tubos sem costura (cuja produção mundial, da ordem de 26,7 milhões de toneladas em 1981 recuou cerca de 20 % desde então), e mais especialmente dos destinados ao sector petrolífero, que representam cerca de 85 % da actividade da empresa beneficiária e cujos preços acusaram um recuo de cerca de 50 % entre 1982 e 1984, tendo continuado a diminuir em 1985.

Segundo as previsões da própria empresa « esta fraqueza do mercado persistirá ainda durante vários anos devido à redução da procura de petróleo e às enormes existências constituídas em 1981 » e nestas condições « as taxas de ocupação dos produtores não deveriam exceder significativamente, e em média, 60 %, até 1990 ».

A actividade dos prdutores comunitários de tubos sem costura é, em grande parte, orientada para a grande exportação, tendo o consumo aparente da Comunidade representado, em 1984, cerca de metade dos 4,3 milhões de toneladas produzidas; o escoamento oferecido pelo mercado comunitário permanece, todavia, bastante significativo para o sector (cerca de um quarto das exportações de tubos dos Estados-membros realizou-se no interior da Comunidade) de modo que qualquer benefício concedido a um dos produtores afecta directamente as trocas intracomunitárias. O artigo 92º do Tratado CEE visa os auxílios que afectam directamente as trocas entre Estados-membros. No sector em causa, a existência de fortes capacidades excedentárias no plano mundial e a instabilidade de preços que daí resulta, bem como as restrições impostas à importação pelos Estados Unidos (principal mercado mundial) e as novas capacidades instaladas nos países em vias de desenvolvimento e nos países de comércio de Estado, colocam os produtores comunitários em posição precária e incitam-nos a reorientar as suas vendas para o interior da Comunidade. Por conseguinte, qualquer benefício dado a um dos produtores (mesmo se no momento da sua concessão o dito produtor realizava a quase totalidade das suas vendas em mercados terceiros) terá inevitavelmente por efeito afectar a posição competitiva dos outros produtores; nas condições actuais do mercado dos tubos sem costura, não se pode, assim, excluir que a manutenção de uma empresa exportadora para países terceiros graças à concessão de auxílios estatais seja susceptível de acarretar o desaparecimento de outras empresas da Comunidade ou de uma parte das suas actividades.

Tendo em conta as considerações que precedem, os auxílios concedidos à empresa em causa, cujas entregas para grande exportação representam cerca de 90 % do volume de negócios, mas cuja produção (quanto aos tubos sem costura de diâmetro compreendido entre 127 e 416 mm, que constituem a sua actividade dominante) se eleva a 17 % da produção comunitária, são sem dúvida susceptíveis de afectar as trocas entre Estados-membros na acepção do nº 1 do artigo 92º e, com base nas considerações desenvolvidas seguidamente, não são susceptíveis de beneficiar de uma das derrogações previstas no artigo 92º do Tratado CEE.

VI

O nº 1 do artigo 92º do Tratado CEE estabeleceu o princípio da incompatibilidade com o mercado comum dos auxílios que apresentem certas características, nele enunciadas.

As derrogações a este princípio, enunciadas no nº 2 do artigo 92º do Tratado CEE, são inaplicáveis ao caso vertente, tendo em conta a natureza e os objectivos dos auxílios em questão.

O nº 3 do artigo 92º do Tratado CEE enumera os auxílios que podem ser considerados compatíveis com o mercado comum. A compatibilidade com o Tratado deve ser examinada no contexto comunitário, e não de um único Estado-membro. A fim de salvaguardar o bom funcionamento do mercado comum e de ter em conta os princípios enunciados na alínea f) do artigo 3º, do Tratado CEE, as excepções ao princípio constante do nº 1 do artigo 92º do Tratado CEE, enumeradas no nº 3 do mesmo artigo, devem ser interpretadas restritivamente aquando do exame de qualquer regime de auxílios ou de qualquer medida individual de auxílio.

Quanto à derrogação prevista no nº 3, alínea a), do artigo 92º, relativa aos auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento económico de certas regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que se verifique grave situação de subemprego, é indubitável que se veio a revelar que a região de Liége se encontra duramente atingida pelas supressões de postos de trabalho efectuadas, em especial, no âmbito do processo de reestruturação da siderurgia.

Todavia, a Comissão considerou já, com base numa análise socioeconómica aprofundada das regiões belgas (1) que estas regiões não conhecem nível de vida anormalmente baixo ou grave situação de subemprego ; o Governo belga não pôs em causa esta análise, nem apresentou desde então quaisquer elementos novos susceptíveis de a modificar.

Quanto à derrogação prevista no nº 3, alínea c), do artigo 92º do Tratado, relativa aos auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas regiões económicas, quando não alterem em medida contrária ao interesse comum as condições das trocas, a Comissão verifica que no caso presente os auxílios concedidos à empresa ao abrigo da lei de expansão económica de 30 de Dezembro de 1970 não excedem o limite máximo estabelecido, em matéria de auxílios regionais, pela Decisão 82/740/CEE, e não se encontram pois feridos de ilegalidade. Pelo contrário, a derrogação prevista no nº 3, alínea c), do artigo 92º do Tratado, relativa aos auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas actividades, quando não alterem as condições das trocas, não é aplicável. A empresa beneficiária dos auxílios conhece há já muitos anos dificuldades financeiras sérias, as quais o Governo belga tentou já remediar. A Comissão autorizou já, assim, em 1982, um primeiro conjunto de auxílios em favor desta empresa, tendo em vista realizar um ambicioso programa de investimentos que incluía a construção de um laminador de 150 000 toneladas, conduzindo assim à duplicação das capacidades de produção da empresa quanto aos tubos sem costura.

A Comissão vê-se hoje obrigada a verificar que os dados fornecidos então pelo Governo belga, e nos quais baseara a sua decisão não foram confirmados pelos factos ; assim, esse importante esforço de expansão, tal como fora apresentado à Comissão, tinha em vista assegurar o futuro da empresa no quadro de um contrato a longo prazo concluído com a União Soviética. Ora este objectivo não foi atingido e a empresa procura doravante, pelo contrário, retirar-se do mercado soviético, considerado insuficientemente lucrativo. Do que antecede, resulta que as previsões de recuperação financeira anunciadas pelo Governo belga no início de 1982 não se realizaram e que, portanto, a empresa foi incapaz de gerar, sem auxílio, um crescimento do fundo de maneio correspondente à forte expansão do seu volume de negócios na sequência da conclusão dos contratos de fornecimento com a União Soviética (ou seja, 13,04 milhares de milhões de francos belgas em 1984 para 5,75 milhares de milhões em 1981).

Com efeito, as contas de 1984 revelam um resultado negativo (após amortizações e encargos financeiros que representam respectivamente 6,9 % e 8,4 % do volume de negócios) superior a 14 % do volume de negócios. Este resultado ter-se-á ainda agravado em 1985. Mesmo tendo em conta uma reestruturação financeira (por meio dos auxílios ora examinados) redutora dos encargos financeiros até um nível « normal » de 4 % do volume de negócios, o resultado continuaria a ser negativo. Os melhoramentos internos previstos pela empresa (produtividade, redução do pessoal...) não são susceptíveis de contrabalançar estas perdas, pelo que o restabelecimento da empresa é esperado principalmente graças ao esforço a desenvolver em matéria de política comercial, sendo o objectivo principal reduzir a parte do mercado soviético. Daí resulta a necessidade de adquirir novas posições em outros mercados, supondo que não será indispensável, para o efeito, consentir sacrifícios em matéria de preços de venda que possam anular o efeito positivo esperado desta diversificação ; em especial, a realização de tal objectivo pressupõe, segundo as diferentes hipóteses estabelecidas pela empresa, que as vendas fora da CEE, da União Soviética e dos Estados Unidos, sejam elevadas de 32 000 toneladas em 1984 para cerca de 120 000 a 220 000 toneladas em 1989, num mercado total que deveria permanecer mais ou menos constante a cerca de 3 milhões de toneladas. Assim, um aumento das capacidades da empresa apresentado em 1982 como sendo destinado a satisfazer as necessidades de um mercado cativo (e que, por conseguinte, a Comissão, com base nos dados fornecidos pelo Governo belga, pudera considerar susceptível de ser financiado por auxílios) ver-se-ía afinal, em parte, desviado do seu objectivo inicial e contribuiria para acentuar o desequilíbrio existente entre a oferta e a procura nos mercados ainda acessíveis aos fornecimentos europeus. A Comissão não pode, hoje, admitir um auxílio complementar a um auxílio inicial que não teria admitido em 1982 se dispusesse dos dados económicos do processo tais como se revelam hoje.

Além do mais, as condições existentes no mercado mundial dos tubos de aço sem costura (capacidades excedentárias da ordem de 35 % a 40 %, refluxo para os mercados ainda acessíveis de uma parte das produções até então escoadas através do mercado dos Estados Unidos, principal mercado mundial) tornam, em qualquer caso, o sucesso de tal estratégia comercial, que combina a conquista de novas quotas de mercado e a estabilidade dos peços de venda, dificilmente realizável. Dado que os auxílios em exame não são, portanto, segundo todas as aparências, susceptíveis de assegurar a recuperação duradoura da empresa, não podem ser considerados como favorecendo o desenvolvimento económico da região em causa. Estes auxílios, próprios para favorecer, num mercado deprimido, um produtor, em detrimento dos seus concorrentes, e para

(1) Decisão 82/740/CEE de 22 de Julho de 1982, sobre a delimitação das zonas de desenvolvimento ao abrigo do artigo 11º da Lei belga de 30 de Dezembro de 1970 (JO nº L 312 de 9. 11. 1982, p. 18), alterada pela Decisão 85/544/CEE, de 31 de Julho de 1985 (JO nº L 341 de 19. 12. 1985, p. 19).

lhe permitir alargar as suas quotas de mercado por meio de preços necessariamente desestabilizadores, alteram as condições das trocas em medida contrária ao interesse comum. Por consequência, a Comissão considera que estes auxílios não são susceptíveis de beneficiar de uma das derrogações previstas no nº 3, alínea c), do artigo 92º ; esta conclusão não pode ser alterada pelo facto de que, na falta dos ditos auxílios, a empresa em causa teria tido que pôr fim às suas actividades.

Quanto às derrogações previstas no nº 3, alínea b), do artigo 92º, é evidente que os auxílios referidos não são destinados a promover a realização de um projecto importante de interesse europeu comum, nem a sanar uma perturbação grave da economia belga.

Tendo em conta as considerações precedentemente expostas, ressalta que os auxílios em causa viriam a favorecer a empresa beneficiária, cuja posição no mercado deixaria de resultar unicamente da sua eficácia, dos seus méritos e do seu poder próprios, e não contribuiriam para um desenvolvimento susceptível de compensar a distorção das trocas que deles decorreria a nível comunitário.

Portanto, esses auxílios não preenchem os requisitos exigidos para a aplicação de uma das derrogações enumeradas nos nºs 2 e 3 do artigo 92º do Tratado CEE.

Por consequência, e dado que o Governo belga não cumpriu as suas obrigações resultantes do disposto no nº 3 do artigo 93º do Trado CEE, os auxílios em questão, com excepção dos 500 milhões de francos belgas de conversão em capital, são ilegais, e devem portanto ser suprimidos por meio de recuperação.

A mesma conclusão se impõe quanto à incompatibilidade de fundo com o disposto nos nºs 2 e 3 do artigo 92º do Tratado CEE do conjunto dos auxílios referidos na presente decisão, ou seja, 9,085 milhares de milhões e 3,010 milhares de milhões de francos belgas de conversão em capital,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO :

Artigo 1º

Os auxílios objecto das cartas do Governo belga de 19 de Julho de 1984 e 29 de Julho de 1985, no montante global de 9,085 milhares de milhões de francos belgas, e concedidos em violação do disposto no nº 3 do artigo 93º do Tratado CEE, a uma empresa belga produtora de tubos de aço, são ilegais. Esses auxílios são, além do mais, incompatíveis com o mercado comum, por força do artigo 92º do Tratado CEE.

Os auxílios à referida empresa, no montante total de 3,010 milhares de milhões de francos belgas, que foram objecto da carta do Governo belga de 6 de Junho de 1986, são incompatíveis com o mercado comum por força do artigo 92º do Tratado CEE. São, além disso, ilegais no que respeita ao montante de 2,510 milhares de milhões de francos belgas, dado que foram concedidos até este montante com violação do disposto no nº 3 do artigo 93º do Tratado CEE.

A Bélgica deve suprimir os auxílios referidos no presente artigo por meio de recuperação.

Artigo 2º

A Bélgica informará a Comissão, no prazo de dois meses a partir da data de notificação da presente decisão, sobre as medidas que tomar para lhe dar cumprimento.

Artigo 3º

O Reino da Bélgica é destinatário da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 4 de Fevereiro de 1987.

Pela Comissão

Peter SUTHERLAND

Membro da Comissão