II

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

COMISSÃO

DECISÃO DA COMISSÃO

de 30 de Julho de 1996

relativa a um auxílio estatal concedido à empresa Compañia Española de Tubos por Extrusión SA, situada em Llodio (Álava)

(Apenas faz fé o texto em língua espanhola)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(97/21/CECA, CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e, nomeadamente, a alínea c) do seu artigo 4º,

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

Tendo em conta a Decisão nº 3855/91/CECA da Comissão, de 27 de Novembro de 1991, que cria normas comunitárias para os auxílios à siderurgia [1] e, nomeadamente, o nº 4 do seu artigo 6º,

Após ter convidado os interessados a apresentarem as suas observações, em conformidade com o nº 2 do artigo 93º e do nº 4 do artigo 6º da referida decisão e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

I

A Compañia Española de Tubos por Extrusión SA (em seguida denominada Tubacex) é uma empresa privada estabelecida em Llodio (Álava) que fabrica tubos de aço sem soldadura e possui uma filial para o fabrico de aço denominada Acería de Álava, em Amurrio (Álava).

Em Junho de 1992, após ter atravessado sérias dificuldades financeiras nos últimos anos, a Tubacex, em conformidade com a legislação espanhola relativa à suspensão de pagamentos, declarou a sua insolvência a título provisório e suspendeu os pagamentos. Em Outubro de 1993, esta suspensão foi levantada na sequência de um acordo com os credores que, em linhas gerais, consistia na emissão de obrigações convertíveis destinadas a resgatar a dívida.

Em 25 de Fevereiro de 1995, na sequência de uma investigação preliminar exaustiva sobre os diversos aspectos da reestruturação financeira da empresa e outros aspectos conexos, a Comissão decidiu dar início ao processo previsto no nº 2 do artigo 93º do Tratado CE e no nº 4 do artigo 6º da Decisão nº 3855/91/CECA (em seguida denominada Código dos auxílios à siderurgia) relativamente a:

i) Eventuais elementos de auxílio contidos na venda de um terreno à Comunidade Autónoma basca [levantamento do arresto da Seguridad Social, acrescido de 220 milhões de pesetas espanholas (a seguir designadas pesetas) concedidos pela Comunidade Autónoma basca];

ii) Eventuais elementos de auxílio contidos nos acordos relativos aos empréstimos com o Fondo de Garantía Salarial (Fogasa); e

iii) A reestruturação financeira da Tubacex, em especial os eventuais elementos de auxílio da participação da Seguridad Social e de outros organismos públicos no levantamento da suspensão de pagamentos, nomeadamente a transformação das dívidas em capital e o cancelamento de hipotecas e o levantamento do arresto que permitiram utilizar bens imóveis como garantia da emissão de obrigações.

[1] JO nº L 362 de 31. 12. 1991, p. 57.

Por carta de 10 de Março de 1995, a Comissão informou o Governo espanhol da sua decisão de dar início ao processo. Os restantes Estados-membros e terceiros interessados foram informados deste facto através da publicação da carta no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (1).

II

Em 10 de Abril de 1995, o Governo espanhol respondeu por escrito à carta da Comissão relativa ao início do processo, apresentando novos documentos em apoio da sua posição, segundo a qual nenhum dos elementos investigados constituía auxílio estatal (para uma descrição mais aprofundada das alegações do Governo espanhol, ver as secções III e IV da presente decisão).

No âmbito do processo, a Comissão recebeu observações dos outros Estados-membros e terceiros interessados, a saber: Áustria (um produtor de tubos), Alemanha (associação nacional de produtores de aço e Ministério da Economia), França (Associação nacional de produtores de tubos), Itália (Associação nacional de produtores de aço), Espanha (Associação nacional de produtores de aço) e Reino Unido (um produtor de tubos). O Governo do Reino Unido apresentou também as suas observações, que, por só terem sido recebidas em 7 de Dezembro de 1995, ou seja, fora do prazo fixado, não puderam ser tomadas em consideração.

À excepção da Associação espanhola de produtores de aço, segundo a qual não existiam elementos de auxílio, todos os outros interessados apoiaram a decisão da Comissão de dar início ao processo. No seu entender, os aspectos objecto da investigação constituíam auxílio estatal. Alegaram igualmente que possivelmente haviam sido concedidos à empresa outros auxílios que se encontravam excluídos do âmbito deste processo.

As observações do produtor austríaco de tubos referiam-se, de facto, às actividades de outra empresa alheia ao processo.

O Ministério da Economia alemão questionou a decisão da Seguridad Social de abdicar dos seus direitos de credor privilegiado, de cancelar o arresto preventivo em geral e, em especial, de aceitar a venda de um terreno à Comunidade Autónoma basca. Contestava, também a decisão do Fogasa de aceitar bens hipotecados como garantia de empréstimos. Na sua opinião, todos estes aspectos indiciavam a existência de elementos de auxílio ilegais que distorciam a concorrência.

A Associação alemã de produtores de tubos alegou que, a partir de 1990/1991, a Tubacex aumentou significativamente a sua quota de mercado na Comunidade, nomeadamente no mercado alemão, praticando preços inferiores aos custos, o que, no seu entender, só podia ser conseguido mediante auxílios ou a perspectiva de os vir a receber.

A Associação francesa de produtores de tubos referiu a deterioração da situação financeira da Tubacex a partir de 1990, perguntando como poderia a empresa continuar em funcionamento sem auxílios; considera que, sem auxílios, a empresa teria falido. Para esta associação, é essencial que a Comissão conheça os accionistas e os credores da empresa. A associação considerou também que a nova filial da Tubacex, a Tubacex Tubos Inoxidables, havia beneficiado de auxílios ilegais e mostrou-se preocupada com as contínuas informações veiculadas nos meios de comunicação sobre o apoio financeiro público a um processo mais vasto de reestruturação do sector dos tubos sem soldadura em torno de um novo grupo, a Unión de Tubos Vascos (UTV), que englobaria, para além da Tubacex, a Tubos Reunidos y Productos Tubulares.

A Associação italiana de produtores de aço referiu os prejuízos registados nos últimos anos pela Tubacex e acrescentou que, recorrendo a práticas de subcotação dos preços, a empresa tinha aumentado significativamente a sua quota no mercado italiano em 1991/1993, tendência que se viria a confirmar após a reestruturação financeira da empresa. Na sua opinião, estas práticas contaram necessariamente com o apoio público.

O produtor do Reino Unido lamentou também os prejuízos por si sofridos em razão da concorrência exercida pela Tubacex, baseada numa política de preços reduzidos graças ao auxílio estatal. No seu entender, a posição da Seguridad Social poderia ser considerada um auxílio, uma vez que os juros subjacentes a esta dívida foram calculados a uma taxa não comercial; além disso, a Seguridad Social não exerceu os seus direitos preferenciais e levantou o arresto, anulando assim as perspectivas de vir a recuperar os montantes correspondentes às dívidas em causa; por outro lado, ao aceitar as obrigações convertíveis, não recuperou o montante total em dívida. Considerou ainda que os reescalonamentos das dívidas anteriores e posteriores à suspensão implicavam auxílios estatais, dado a taxa de juro comercial ser superior à aplicada. Na sua opinião, as condições dos empréstimos do Fogasa não correspondiam às praticadas no mercado.

No que diz respeito à venda de um terreno à Comunidade Autónoma basca, o produtor britânico perguntou por que razão foi possível cancelar o arresto da Seguridad Social e as hipotecas do Banco de Crédito Industrial (BCI) antes da venda e não se procedeu a um concurso público.

Além disso, este produtor assinalou a existência de outras medidas susceptíveis de constituírem auxílio estatal, como os empréstimos de bancos públicos inscritos no exercício contabilístico de 1986/1989. Concretamente, questionou as conclusões retiradas pela Comissão da sua investigação preliminar, segundo as quais não teria sido concedido qualquer auxílio relacionado com outras medidas internas de reestruturação, nem com a reestruturação mais ampla do sector na sequência de novas informações surgidas na comunicação social que asseguravam que o Governo basco tinha decidido conceder 3 306 milhões de pesetas a título de auxílios sociais com vista a apoiar esta última.

(1) JO nº C 282 de 26. 10. 1995, p. 3.

As observações recebidas foram comunicadas ao Governo espanhol por carta da Comissão de 24 de Janeiro de 1996.

III

O Governo espanhol respondeu por carta de 16 de Fevereiro de 1996, insistindo na sua argumentação de que não existira qualquer auxílio estatal, uma vez que o tratamento da Tubacex e da Acieria de Álava correspondia ao regime geral. Para reforçar a sua posição, o Governo espanhol apresentou informações, em especial sobre a natureza da dívida pública da Tubacex, a identidade dos credores privilegiados, o papel da Seguridad Social na aceitação do acordo de credores (incluindo as razões que a levaram a renunciar aos seus direitos preferenciais e a cancelar o arresto dos bens da Tubacex), a taxa de juro aplicada às dívidas à Seguridad Social, o cancelamento das hipotecas do BCI/BEX (Banco Exterior de España), a venda de um terreno à Comunidade Autónoma basca, os convénios de crédito do Fogasa e os reembolsos efectuados (estas informações são analisadas aprofundadamente na secção IV da presente decisão). Além disso, foram formuladas diversas observações relativas às alegações dos interessados. Em traços gerais, as autoridades espanholas questionavam as observações referentes à dimensão das dificuldades financeiras da Tubacex, bem como a afirmação de que esta empresa, para aumentar a sua quota de mercado, tinha recorrido a práticas de subcotação dos preços com o apoio do Estado; defendeu que o crescimento da Tubacex se devia essencialmente a uma política comercial sólida e que era difícil comparar preços, uma vez que existem diversos tipos e qualidades de aço inoxidável, uns mais baratos e outros mais dispendiosos.

Uma vez que as informações fornecidas se encontravam incompletas a diversos níveis, a Comissão solicitou novos esclarecimentos por carta de 5 de Março de 1996. Em resposta a este pedido de esclarecimentos, bem como a outros pedidos formulados anteriormente, o Governo espanhol apresentou informações complementares por cartas de 26 de Março, 30 de Maio, 13 de Junho e 24 de Junho de 1996.

IV

Com base nas informações disponíveis, os factos relativos aos elementos investigados no âmbito do processo seriam os seguintes:

Venda de um terreno à Comunidade Autónoma basca

Ao iniciar o processo, a Comissão assinalou que, a julgar por uma série de informações veiculadas pela imprensa, a venda parecia ter sido realizada muito rapidamente sem ter sido objecto de concurso público, o terreno encontrava-se ligado a hipotecas do BCI e a um arresto da Seguridad Social imediatamente antes da venda e desconhecia-se a situação posterior do referido terreno. Foram manifestadas dúvidas quanto ao valor do terreno e à decisão da Seguridad Social aceitar a venda de activos bloqueados sem recorrer aos procedimentos de cobrança de dívidas. A Comissão concluiu que, provavelmente, o preço de venda continha elementos de auxílio estatal.

Nas suas observações, o Governo espanhol assinalou que as negociações para a venda do terreno foram lançadas no início de 1993, pelo que a operação não se realizou tão rapidamente como se poderia inferir das informações veiculadas pela imprensa. O terreno vendido (69 555 m^2) estava integrado num terreno mais vasto situado em Amurrio (do qual foi separado), com 243 629 m^2, propriedade da Tubacex e integralmente sujeito ao arresto da Seguridad Social. Existiam também hipotecas sobre o terreno a título de garantia dos empréstimos contraídos junto do banco público BCI.

Na sequência da sua venda em Junho de 1993, o terreno foi afectado à Amurrioko Industrialdea, sociedade criada para desenvolver um parque industrial. Assim, em Julho de 1994, foram vendidos 4 000 m^2 à empresa privada Hormigones Alaveses. As obras da primeira fase de ordenamento da parte restante do terreno tiveram início em Janeiro de 1995 (com a construção de edifícios industriais e escritórios numa área de cerca de 3 000 m^2). As obras prosseguirão este ano com a construção de 5 400 m^2 de edifícios industriais.

O Governo espanhol defende que o preço pago pelo terreno era inferior ao preço de mercado. Apesar de na documentação relativa à separação do terreno este ter sido avaliado em 70 milhões de pesetas, este montante apenas reflectia o valor contabilístico histórico para efeitos de registo. Foram apresentadas provas documentais de outras transacções concretizadas a preços muito mais elevados. A primeira consistiu numa avaliação independente encomendada pela Tubacex para proteger os seus interesses nas negociações. Esta avaliação, de 24 de Maio de 1993, excluía inadvertidamente — por erro — uma parcela do terreno do outro lado da estrada, embora a delimitação do terreno avaliado correspondesse aos 69 555 m^2 vendidos posteriormente em 1 de Julho de 1993 por 220 350 000 pesetas. Subsequentemente, em 9 de Novembro de 1993 uma nova avaliação realizada por peritos independentes encomendada pelo Registro Mercantil de Álava, exigida pela legislação relativa às sociedades anónimas, para efeitos de participação em espécie na constituição da Amurrioko Industrialdea, avaliou o terreno em 260 milhões de pesetas.

Além disso, as autoridades espanholas apresentaram também documentação sobre uma avaliação do terreno efectuada pelo Ayuntamento de Amurrio, para efeitos fiscais, em Fevereiro de 1995 e sobre o preço pago pela Hormigones Alaveses em Julho de 1994 pela parcela de 4 000 m^2.

O seguinte quadro permite comparar as diferentes avaliações:

(pesetas espanholas)

	Avaliação	Preço/m²
Avaliação de Maio de 1993	317,25 milhões	5 000/m²
Preço de venda de Junho de 1993	220,35 milhões	3 168/m²
Avaliação de Novembro de 1993	260 milhões	3 738/m²
Avaliação para efeitos fiscais de Fevereiro de 1995		4 024/m²
Preço da parcela de 4 000 m² vendida em Julho de 1994	14,4 milhões	3 600/m²

No que se refere ao facto de não se ter procedido a um concurso público, o Governo espanhol defende que o método habitual de venda às empresas privadas se baseia no ajuste directo, no interesse simultaneamente do comprador e do vendedor; assim, no presente caso, tratou-se de um procedimento válido realizado com a aprovação dos administradores designados pelo tribunal no âmbito do processo de suspensão de pagamentos.

Segundo o Governo espanhol, as hipotecas do BCI sobre a maior parcela do terreno foram canceladas em 21 de Maio de 1993 por os empréstimos correspondentes (capital e juros) terem já sido pagos na totalidade. Os pagamentos foram escalonados ao longo de vários anos antes da suspensão de Junho de 1992, com excepção de três prestações finais de um empréstimo de 960 milhões de pesetas contraído em 1986, pagas em 1 de Julho de 1992, 1 de Outubro de 1992 e 1 de Janeiro de 1993 (não abrangidas pela suspensão de pagamentos). Em 3 de Junho de 1993, a Seguridad Social aceitou cancelar o arresto sobre o terreno vendido por lhe ter sido paga (com o consentimento dos administradores judiciais) parte da dívida anterior à suspensão de pagamentos com o produto da receita da venda, mas manteve o arresto sobre a parcela de terreno mais extensa (da qual havia sido separada a parcela vendida) e sobre outras propriedades que garantiam as dívidas.

Os empréstimos do Fogasa

Ao iniciar o processo, a Comissão não estava certa de que as condições dos empréstimos do Fogasa, concedidos em Julho de 1992 (na sequência da suspensão de pagamentos) e 1994 reflectissem as condições de mercado. Considerou ainda que os acordos relativos às garantias dos empréstimos (mediante hipotecas imobiliárias) requeriam uma investigação mais aprofundada.

Nas suas observações, o Governo espanhol assinalou que os empréstimos respeitavam integralmente a legislação aplicável ao Fogasa e que não implicavam elementos de auxílio estatal. O Fogasa é um organismo independente sob tutela do Ministério do Trabalho e da Segurança Social, sendo financiado por contribuições dos empresários. A sua principal função consiste em pagar os salários e subsídios devidos aos trabalhadores por empresas em falência ou em crise financeira. O Fogasa não concede empréstimos às empresas afectadas, mas satisfaz todos os pedidos legítimos apresentados pelos trabalhadores, recuperando posteriormente junto das empresas os montantes pagos.

No caso em apreço, uma vez iniciada a suspensão de pagamentos, os trabalhadores das empresas afectadas solicitaram ao Fogasa o pagamento dos salários que lhes eram devidos. Após as negociações correspondentes, em 10 de Julho de 1992, o Fogasa, a Tubacex e a Acieria de Álava subscreveram um acordo em virtude do qual o primeiro pagaria aos trabalhadores salários provisórios fixados em 444 327 300 pesetas. As empresas comprometiam-se a restituir aquele montante acrescido de 211 641 186 pesetas a título de juros. O período de reembolso foi fixado em oito anos, o juro anual simples em 10 % e o empréstimo seria pago em prestações semestrais de 40 998 011 pesetas. Posteriormente, em 8 de Fevereiro de 1993, uma vez pagos os trabalhadores, foi assinado um acordo revisto de crédito que fixava em 376 194 837 pesetas o capital em dívida e em 183 473 133 pesetas os juros correspondentes; estes montantes seriam reembolsáveis a partir de 1 de Agosto de 1993 em dezasseis prestações semestrais com um juro anual de 9 %; os montantes de reembolso (juros incluídos) oscilavam entre 33 milhões de pesetas no início e 37 milhões de pesetas no final do prazo (os juros eram progressivamente reduzidos).

Em 10 de Março de 1994, em consequência de um plano social acordado com os trabalhadores, foi celebrado um novo acordo de crédito que fixava em 465 727 750 pesetas o capital em dívida e em 197 580 900 pesetas os juros. O período de reembolso, a partir de 30 de Dezembro de 1994, seria de oito anos a um juro anual simples de 9 %. Os juros só começariam a ser pagos nos três últimos anos e começar-se-ia a reembolsar 71 % do capital em 30 de Dezembro de 1998. Segundo as autoridades espanholas, após a assinatura deste segundo acordo, a empresa propôs um pagamento imediato de 4 194 839 pesetas correspondentes ao primeiro acordo e a novos acordos de garantia hipotecária ligados ao mesmo (ver *infra*).

Em 3 de Outubro de 1994, foi celebrado um novo acordo de crédito revisto, em virtude do qual o capital total em dívida ascendia a 496 491 521 de pesetas e os juros a 205 335 378 de pesetas, a pagar em oito anos a partir de 30 de Dezembro de 1994. Os juros só começaram a ser pagos nos últimos três anos, e 70 % do reembolso do capital teria início a partir de 30 de Dezembro de 1998.

O primeiro acordo de crédito fora inicialmente garantido por uma hipoteca de 5 de Agosto de 1992 sobre um terreno da Tubacex de 56 627,64 m², situado em Llodio, hipotecado junto do BCI e sujeito ao arresto da Seguridad Social. Posteriormente, este terreno foi libertado e, em 16 de Fevereiro de 1994, substituído por uma hipoteca sobre um terreno da Tubacex Taylor Accesorios (TTA) que foi objecto de uma avaliação independente que calculou o seu valor em 800 milhões de pesetas e por um terreno da Acería de Álava avaliado em 310 milhões de pesetas. No entender das Autoridades espanholas, os dois terrenos (1 110 milhões de pesetas) caucionavam os dois empréstimos contraídos.

O quadro que em seguida se apresenta resume os diferentes acordos de crédito e respectivas condições.

Data do acordo	Capital Pesetas	Juros Pesetas	Taxa de juro (%)	Outras condições
1º acordo				
10 de Julho de 1992	444 327 300	211 641 186	10	Prestações iguais de 40 998 011
8 de Fevereiro de 1993	376 194 873	183 473 133	9	Prestações praticamente iguais entre 33 e 37 milhões, a partir de 1 de Agosto de 1993
16 de Fevereiro de 1994	372 000 000	154 138 830	9	Desaparecem as prestações iguais. Primeiro pagamento: 30 de Junho de 1994. 79 % do capital e a totalidade dos juros a ser reembolsados a partir de 30 de Junho de 1999
2º acordo				
10 de Março de 1994	465 727 750	197 580 900	9	Primeiro pagamento: 30 de Dezembro de 1994. Até 30 de Dezembro de 1999 não serão pagos juros. Até 31 de Dezembro de 1998 não será reembolsado 71 % do capital.
3 de Outubro de 1994	469 491 521	205 335 378		Não há alterações significativas.

As autoridades espanholas afirmam que o Fogasa concedeu os empréstimos em conformidade com o Decreto Real nº 505/85, de 6 de Março de 1985 e com uma Ordem Ministerial, de 20 de Agosto de 1985, que estabelece normas pormenorizadas para a aplicação do artigo 32º do Decreto Real que autoriza o Fogasa a subscrever acordos relativos ao reembolso de montantes pagos a trabalhadores.

Segundo a interpretação destes acordos feita pela Comissão, o Fogasa tem plena liberdade para adiar ou fraccionar os reembolsos, até um período de oito anos, com um período de carência não superior a seis meses. Pelos pagamentos diferidos são devidos juros à denominada «taxa de juro legal».

A taxa de juro legal, ou seja, a taxa efectivamente aplicada aquando da assinatura dos primeiros convénios, em 1992 e 1994, era de 9 %. Segundo as autoridades espanholas, as empresas respeitaram os reembolsos previstos nas versões definitivas de ambos os acordos de crédito, mas não facultaram informações relativas aos reembolsos correspondentes às anteriores versões dos mesmos.

Levantamento da suspensão de pagamentos

Quando decidiu iniciar o processo, a Comissão considerou que poderiam existir elementos de auxílio estatal na participação dos credores públicos no levantamento da suspensão de pagamentos, designadamente na decisão da Seguridad Social de renunciar aos seus direitos preferenciais, na gestão das suas dívidas e no papel que desempenhou (com o banco público BCI) no cancelamento do arresto ou das hipotecas sobre os bens oferecidos a título de garantia para a emissão de obrigações convertíveis, em especial se se tiver em conta que as dívidas à Seguridad Social posteriores à suspensão foram contraídas pela Tubacex e que resultaram na imposição de novo arresto (em seguida cancelado), pelo que foi necessário assinar um novo acordo de reescalonamento destas novas dívidas.

Nas suas alegações, o Governo espanhol facultou informações segundo as quais, em conformidade com a lista definitiva de credores elaborada pelos administradores designados pelo tribunal em Abril de 1993, a dívida total da Tubacex ascendia a 16 932 977 026 pesetas e as da Acería de Álava a 3 501 435 639 pesetas. As dívidas aos credores privilegiados ascendiam a 2 107 068 319 pesetas e 1 065 845 399 pesetas, respectivamente; as dívidas aos

organismos públicos, nomeadamente a Seguridad Social, o principal credor, elevavam-se a 2 115 milhões de pesetas (que representam cerca de 12,5 % do conjunto dos credores). A Tubacex devia à Seguridad Social 1 017 877 003 pesetas e a Acería de Álava 129 521 620 pesetas.

Segundo as autoridades espanholas, a Seguridad Social aplicou sempre às dívidas a taxa de juro legal acrescida de juros de mora, em conformidade com o estabelecido na legislação aplicável.

Desta forma, as dívidas à Seguridad Social eram compostas por dívidas do passado (anteriores a 1991) acrescidas de juros e de juros de mora, dívidas de 1991 (acrescidas de determinados encargos) e dívidas incorridas entre 1992 e a data da suspensão dos pagamentos, como se pode verificar no seguinte quadro:

(pesetas espanholas)

	Tubacex	Acería de Álava
Dívida existente		
Capital	165 689 700	
Juros	88 748 398	
Encargos	50 967 073	
Dívida 1991		
Capital	350 203 353	
Encargos	58 709 151	
Dívida até Maio de 1992		
Capital	303 559 328	94 376 303
Juros		15 229 747
Encargos		19 915 570
Total	1 017 877 003	129 521 620

A Seguridad Social aderiu ao acordo de credores em 30 de Setembro de 1993 após outros credores terem aceite as propostas entre 15 de Junho e 2 de Setembro de 1993. Como assinalado aquando do início do processo, a maior parte das dívidas a que este se referia tinha sido contraída junto de credores privados, entre os quais se contavam titulares de obrigações não identificados e a que eram devidos 3 621 198 pesetas. As autoridades espanholas forneceram pormenores relativos a estes titulares de obrigações, das quais parece poder inferir-se que 85 % da dívida, pelo menos, tinha sido contraída junto de credores privados.

Por conseguinte, as autoridades espanholas alegam que a Seguridad Social não desempenhou qualquer papel significativo no acordo.

A dívida à Seguridad Social foi resgatada do seguinte modo:

(pesetas espanholas)

	Tubacex	Acería de Álava
Pagamento por cheque	227 319 289	28 925 658
Obrigações convertíveis (garantidas)	620 530 000	78 960 000
(não garantidas)	105 960 000	13 480 000
Pagamentos	64 067 714	8 155 962
Total	1 017 877 003	129 521 620

As autoridades espanholas assinalaram que as obrigações da Tubacex foram vendidas em Julho de 1994, pelo que a Seguridad Social recuperou aquela parte da dívida (as receitas ascenderam a 772 186 789 pesetas). Os restantes 64 067 714 pesetas deverão ser pagos entre 2 005 e 2 008, em quatro prestações anuais idênticas.

Quanto à questão de saber a razão que levou a Seguridad Social a optar por renunciar aos seus direitos preferenciais e aceitar o acordo, as autoridades espanholas asseguraram que:

— a Seguridad Social dispunha de poderes discricionários para participar nestes acordos (Decreto Real 1517/91), poderes esses que já exerceu noutras ocasiões,

— o estatuto de credor privilegiado é apenas relativo,

— a Seguridad Social concluiu que, para recuperar os montantes que lhe eram devidos, seria preferível participar no acordo a exercer esses direitos, já que esta

última possibilidade poderia conduzir à liquidação das empresas, com os problemas sociais daí decorrentes,

— não foi cancelada qualquer parte da dívida,

— esperava recuperar os montantes em causa (como se verificou).

Durante o processo, foram solicitados esclarecimentos relativos à decisão da Seguridad Social (e de outros credores públicos como o BEX/BCI e o Fogasa) de cancelar os arrestos preventivos e as hipotecas sobre os bens da Tubacex, permitindo à empresa a sua apresentação para garantia da emissão de obrigações convertíveis, o que assegura a aceitação do convénio (e garante, desta forma, 10 000 milhões de pesetas dos 11 500 milhões em causa no âmbito da emissão das obrigações).

Segundo a análise das informações disponíveis realizada pela Comissão, os arrestos/hipotecas e bens afectados foram os seguintes:

Propriedades	Instituição	Data de cancelamento
243 029 m² em Amurrio (excepto Acería de Álava)	BCI	21 de Maio de 1993
(inclui 69 555 m² vendidos à Comunidade Autónoma basca)	Seguridad Social	3 de Junho de 1993 (parte do terreno vendido à Comunidade Autónoma basca) e 18 de Novembro de 1993 (restituído em 25 de Janeiro de 1994 no que se refere às dívidas contraídas entre Maio de 1992 e Maio de 1993)
		novo cancelamento em 25 de Março de 1994
6 270 m² em Amurrio	Seguridad Social	18 de Novembro de 1993
	BCI	18 de Novembro de 1993
50 627,64 m² em Llodio	BCI	25 de Abril de 1994
	Seguridad Social	18 de Novembro de 1993 (restituído em 20 de Dezembro de 1993 no que se refere às dívidas contraídas entre Maio de 1992 e Maio de 1993; novo cancelamento em 24 de Março de 1994)
	Fogasa	9 de Março de 1994 (substituído por terrenos da TTA e da Acería de Álava)
5 879,66 m² em Llodio	BCI	25 de Abril de 1994
	Seguridad Social	18 de Novembro de 1993 (restituído em Dezembro de 1993 no que se refere às dívidas contraídas entre Maio de 1992 e Maio de 1993; novo cancelamento em 24 de Março de 1994)

As obrigações convertíveis foram emitidas em 6 de Maio de 1994 (estando garantidos 10 000 milhões de pesetas), iniciativa complementada por uma série de garantias hipotecárias sobre a totalidade dos bens citados supra e por um terreno em Amurrio de 12 400 m², bem como pelo direito de embargar acções da Tubacex Comercial e da Acería de Álava (até um montante global de 3 000 milhões de pesetas).

Segundo as autoridades espanholas, foi possível cancelar as hipotecas do BCI uma vez que os empréstimos correspondentes foram reembolsados (incluindo, em 1992 e 1993, um empréstimo de 960 milhões de pesetas não sujeito à suspensão de pagamentos). No que se refere ao cancelamento do arresto da Seguridad Social, as autoridades espanholas declararam que aquela estava obrigada, em virtude da cláusula nº 5 do acordo de credores, a cancelar o seu arresto sobre as dívidas previstas no mesmo. Além disso, os arrestos foram efectivamente substituídos pela hipoteca oferecida a título de garantia para a emissão das obrigações convertíveis, de forma a proteger os interesses da Seguridad Social.

No que diz respeito à questão de saber quais as razões subjacentes à actuação da Seguridad Social, e tendo em conta o facto de a Tubacex ter contraído novas dívidas após a suspensão dos pagamentos, forçando a Seguridad Social a impor novo arresto (posteriormente cancelado), as autoridades espanholas explicaram que este novo arresto sobre a dívida posterior à suspensão foi substituído por uma garantia, com data de 22 de Março de 1994, sobre a totalidade das acções da Tubacex Tubos Inoxidables SA (TTI), para a qual tinham sido transferidos todos os activos e passivos afectados ao fabrico de tubos de aço inoxidável por parte da Tubacex, com um valor líquido (segundo um perito independente) superior a 2 500 milhões de pesetas,

ou seja, mais do que o necessário para cobrir a dívida.

Por fim, no que respeita ao reescalonamento da dívida posterior à suspensão, as autoridades espanholas assinalaram que, em conformidade com o regime geral da Seguridad Social, aprovado pelo Decreto Real 1517/91, de 11 de Outubro de 1991, a Seguridad Social pode autorizar o adiamento do reembolso e o pagamento a prestações, sendo aplicável a taxa de juro legal. Em 25 de Março e 12 de Abril de 1994, foram assinados acordos, respectivamente, com a Acería de Álava e a Tubacex cujas condições foram as seguintes:

	Capital (em pesetas)	Taxa de juro (%)	Outras condições
Acería de Álava	274 409 604	9	Reembolso em 5 anos, com prestações mensais progressivas; 51 % do capital só será pago no quinto ano
Tubacex	1 409 957 329	9	

Além de comentar os aspectos em investigação no âmbito do processo, o Governo espanhol respondeu também às observações formuladas por terceiros que alegavam que a empresa teria recebido outros auxílios, assinalando que estas questões estavam excluídas do processo e defendendo que não haviam sido concedidos tais auxílios. Concretamente, as autoridades espanholas insistiram no facto de os custos das medidas de racionalização, como a redução das instalações, terem sido financiados por recursos próprios da empresa (o aumento de capital de 2 251 milhões em Dezembro de 1993 e a venda dos activos). De qualquer modo, recordou que, apesar de o Governo basco estar a estudar a possibilidade de conceder auxílios sociais à Tubacex no contexto de uma reestruturação mais vasta da Tubacex e da Tubos Reunidos y Productos Tubulares, não havia ainda sido adoptada qualquer decisão a este respeito. Por fim, foram negadas as acusações de que a Tubacex teria beneficiado de auxílios ilegais.

À luz das informações de que dispõe, a Comissão aceita que as observações complementares formuladas por terceiros interessados não sejam incluídas no âmbito do processo, uma vez que, não se encontrando plenamente fundamentadas, não existem motivos suficientes para serem investigadas.

V

A Comissão deve determinar se os diferentes aspectos a que o processo se refere constituem um auxílio estatal na acepção do nº 1 do artigo 92° do Tratado CE e do Código dos auxílios à siderurgia. À luz das informações de que dispõe, as conclusões da Comissão são as seguintes.

Venda de um terreno à Comunidade Autónoma basca

Tendo em conta que foi possível cancelar as hipotecas do BCI e o arresto da Seguridad Social graças ao reembolso das dívidas correspondentes ou à sua cobertura por outras garantias e que a venda foi autorizada pelos administradores nomeados (que representam, em especial, os interesses dos credores), a Comissão está disposta a aceitar que este aspecto da venda não constitui um auxílio estatal.

No que se refere ao preço final da venda, não foi, infelizmente, lançado um processo de concurso público, que teria provado indubitavelmente que o preço pago representava o preço de mercado. Não obstante, à luz dos diversos documentos que revelam avaliações do terreno superiores ao preço pago, a Comissão considera existirem elementos suficientes para concluir que o preço não foi superior, tendo possivelmente sido inferior, ao preço de mercado. Por conseguinte, conclui que a transacção não conferiu à empresa uma vantagem financeira indevida e que o preço pago não contém auxílios estatais.

Os empréstimos do Fogasa

Como se verificou ao iniciar o processo, não foram levantadas objecções à intervenção do Fogasa na medida em que este organismo satisfez pedidos legítimos dos trabalhadores no que se refere a salários que, de outro modo, não teriam recebido. Neste sentido, os acordos não continham auxílio estatal; esta intervenção é conforme à alínea j) do artigo 3° do Tratado CE. Não obstante, os custos cobertos integram os custos normais de funcionamento e, em princípio, devem ser satisfeitos pelos recursos próprios da empresa. Qualquer contribuição estatal para esses custos que confira uma vantagem financeira à empresa deve ser considerada auxílio independentemente de os pagamentos serem efectuados directamente à empresa ou canalizados através de um organismo público.

Como referido na secção IV, em conformidade com os dois acordos, é aplicável a taxa de juro legal, ou seja, 9 %. Para determinar se esta taxa corresponde às condições normais de mercado, a Comissão, em casos análogos também relacionados com empréstimos do Fogasa, como previsto na Decisão 91/1/CEE da Comissão [1] e no auxílio estatal nº C 56/94 [2], comparou esta taxa com a taxa de juro média aplicada pelos bancos privados espanhóis a empréstimos de duração superior a três anos.

[1] JO nº L 5 de 8. 1. 1991, p. 18.
[2] JO nº L 298 de 22. 11. 1996, p. 14.

Neste caso, segundo as estatísticas publicadas pelo Banco Central, a taxa de juro média aplicada pelos bancos privados a empréstimos de duração superior a três anos no período considerado foi a seguinte: 1992: 17,28 %; 1993: 16,19 %; 1994: 12,51 %. Estas taxas são consideravelmente superiores às fixadas nos acordos, em especial em 1992. As restantes condições de crédito, o óbvio reescalonamento do primeiro empréstimo (presumivelmente devido a atrasos de pagamento segundo a versão original) e a maior parte dos reembolsos do capital e dos juros, programado, segundo ambos os acordos, até ao final, aparentemente para facilitar a recuperação da empresa) também não se assemelham aos empréstimos concedidos em condições normais de mercado, em especial se se tiver em conta o facto de a dívida ser garantida por uma hipoteca sobre um terreno e de o Fogasa ser um credor privilegiado em caso de falência ou outras dificuldades financeiras.

Por conseguinte, deve concluir-se que os acordos continham auxílios estatais para efeitos do nº 1 do artigo 92º do Tratado CE e do Código dos auxílios à siderurgia e que os referidos auxílios são ilegais (não foram notificados à Comissão nos termos do nº 3 do artigo 93º do Tratado CE e do artigo 6º do Código dos auxílios à siderurgia, respectivamente). O montante exacto do auxílio ilegal incluído na operação é difícil de determinar, mas equivale, pelo menos, à vantagem financeira decorrente da taxa de juro reduzida aplicada e que se tornou efectiva a partir do momento em que foram concedidos inicialmente os empréstimos.

Levantamento da suspensão de pagamentos

Segundo as informações de que dispõe, a Comissão concluiu que a suspensão de pagamentos, em Junho de 1992, e o seu levantamento, em Outubro de 1993, foram iniciativas tomadas em conformidade com a legislação aplicável em Espanha em matéria de insolvência. Não existem também dúvidas de que os credores públicos, incluindo a Seguridad Social, eram minoritários e acompanharam os credores privados na aceitação do acordo de credores, para cancelar parcialmente a dívida mediante emissão de obrigações convertíveis. Além disso, a Seguridad Social, apesar de ser um credor privilegiado que não era obrigado a aderir ao acordo (que subscreveu nos termos da legislação vigente), gozava da possibilidade de renunciar aos seus direitos preferenciais e participar no acordo. A Comissão observa que a decisão da Seguridad Social não influenciou a decisão dos credores privados aceitarem o convénio e não implicava qualquer condição ou redução do montante da dívida suspensa que, entretanto, foi praticamente toda resgatada, em parte em capital e em parte mediante a venda das obrigações convertíveis.

O cancelamento dos arrestos da Seguridad Social parece ter constituído um corolário necessário à adesão ao acordo, mais do que uma iniciativa para facilitar a sua colaboração. Além disso, afigura-se que foi possível cancelar as hipotecas do BCI graças ao pagamento dos empréstimos correspondentes.

Por conseguinte, a Comissão concluiu que a intervenção dos credores públicos e, em especial, da Seguridad Social, era conforme às normas geralmente aplicáveis e, como tal, não conferiam qualquer vantagem financeira à Tubacex, não constituindo, por conseguinte, um auxílio estatal.

A questão de saber qual a razão desta atitude da Seguridad Social numa altura em que se acumulam dívidas posteriores à suspensão foi também objecto de explicação satisfatória. Não obstante, afigura-se que a gestão destas dívidas mediante o acordo de reescalonamento, apesar de conforme à legislação vigente, não corresponde às condições de mercado. Como anteriormente assinalado relativamente ao Fogasa, segundo as estatísticas publicadas pelo Banco Central, a taxa de juro média aplicada pelos bancos privados a empréstimos de duração superior a três anos na altura do reescalonamento (1994) era de 12,51 %, face à taxa aplicada neste caso, de 9 %. Por conseguinte, seguindo o critério aplicado em relação ao Fogasa, deve concluir-se que o reescalonamento constitui um auxílio estatal para efeitos do nº 1 do artigo 92º do Tratado CE e do Código dos auxílios à siderurgia que é ilegal uma vez que não foi notificado à Comissão. À semelhança dos empréstimos do Fogasa, o impacte preciso do auxílio ilegal, é difícil de avaliar, mas equivale, pelo menos, à vantagem financeira decorrente do facto de a taxa de juro aplicada nos acordos de reescalonamento ser de 9 %.

VI

Uma vez demonstrado que os acordos de crédito do Fogasa e o reescalonamento da dívida à Seguridad Social posterior à suspensão de pagamentos constituem auxílios estatais ilegais, a Comissão deve tomar uma decisão quanto à sua compatibilidade com o mercado comum.

Sendo a Acería de Álava uma empresa abrangida pelo artigo 80º do Tratado CECA, uma vez que fabrica produtos incluídos na lista do anexo I do referido Tratado, na medida em que beneficiam a empresa em causa são aplicáveis às referidas intervenções as disposições deste último, bem como o Código dos auxílios à siderurgia.

A alínea c) do artigo 4º do Tratado CECA proíbe qualquer tipo de subvenção, independentemente da forma que assuma. O Código dos auxílios à siderurgia, unanimemente adoptado pelo Conselho nos termos do artigo 95º do Tratado CECA, a título de excepção à proibição geral da alínea c) do artigo 4º do Tratado, prevê a possibilidade de determinados tipos de auxílio serem declarados compatíveis com o mercado comum; trata-se dos auxílios

à investigação e desenvolvimento (artigo 2º), à protecção do ambiente (artigo 3º), ao encerramento (artigo 4º) e os incluídos em regimes regionais gerais de auxílio ao investimento em determinadas regiões da Comunidade que não incluem o território espanhol (artigo 5º). Os auxílios ao funcionamento e os auxílios de emergência e à reestruturação são proibidos. Deste modo, as intervenções em causa não correspondem às categorias de auxílio permitidas.

Por outro lado, as medidas a favor da Tubacex são abrangidas pelos artigos 92º e 93º do Tratado CE, por se tratar de actividades não regidas pelo Tratado CECA (produção de tubos de aço inoxidável sem soldadura). Como referido aquando do início do processo, os Estados-membros devem notificar previamente à Comissão todos os regimes de auxílio no sector dos tubos sem soldadura, em conformidade com a Delimitação de determinados sectores siderúrgicos não regulamentados pelo Tratado CECA [1], documento elaborado em reconhecimento do facto de a concorrência no sector siderúrgico não CECA se revestir de um carácter particularmente sensível e das relações estreitas entre a transformação primária do aço e o sector do ferro e do aço, tendo em conta que os auxílios a filiais de grupos siderúrgicos poderiam, em última instância, beneficiar actividades CECA e, deste modo, ter repercussões sobre a política de auxílios à siderurgia CECA.

O nº 1 do artigo 92º do Tratado CE consagra o princípio de que, salvo disposição em contrário do Tratado, são, em princípio, incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-membros, os auxílios que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou produções.

Como a Comissão assinalou no início do processo, existem trocas comerciais entre Estados-membros dos produtos fabricados pela Tubacex, pelo que qualquer auxílio a esta empresa reforçaria a sua posição face aos seus concorrentes, o que afectaria as trocas comerciais entre os Estados-membros e falsearia a concorrência.

Tendo em conta a natureza e os objectivos dos auxílios em causa, as derrogações ao princípio consagrado no nº 1 do artigo 92º, constantes do nº 2 do mesmo artigo, não são aplicáveis ao presente caso.

Nos termos do nº 3 do artigo 92º do Tratado, poderão ser considerados compatíveis com o mercado comum determinadas categorias de auxílios. No que diz respeito à derrogação do nº 3, alínea a), do artigo 92º, a província em que a empresa está situada não pode beneficiar deste tipo de auxílio e, de qualquer modo, as autoridades espanholas não solicitaram a aplicação desta derrogação. Do mesmo modo, a derrogação da alínea b) do nº 3 do mesmo artigo não é aplicável uma vez que o auxílio não se destinava a fomentar a realização de um projecto importante de interesse europeu comum, nem a sanar uma perturbação grave da economia espanhola.

O nº 3, alínea c), do artigo 92º prevê uma derrogação para «auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas actividades», quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrarie o interesse comum. O auxílio à Tubacex poderia ser considerado auxílio a uma empresa em dificuldade, tendo em conta a situação financeira da mesma no momento de concessão do auxílio, pelo que poderia ser analisado à luz desta disposição.

A Comissão considera que os auxílios a empresas em dificuldade acarretam um elevado risco de transferência dos problemas de emprego e laborais de um Estado-membro para outro; estes auxílios acabam por impedir que as forças do mercado produzam os seus efeitos normais, ou seja, o desaparecimento de empresas não competitivas no processo de adaptação às alterações das condições da concorrência. Simultaneamente, estes auxílios podem falsear a concorrência e o comércio, uma vez que influem nas políticas de preços dos beneficiários, que optam por estratégias de subcotação para permanecerem no mercado.

Por este motivo, a Comissão tem vindo a desenvolver uma abordagem específica para a avaliação dos auxílios a empresas em dificuldade, nomeadamente no seu Oitavo Relatório sobre a Política da Concorrência (ponto 227) e nas Orientações comunitárias dos auxílios de emergência e reestruturação das empresas em dificuldade [2]. A este respeito, os auxílios devem limitar-se ao estritamente necessário para manter em funcionamento a empresa até à adopção das medidas requeridas para restabelecer a sua viabilidade e devem ser condicionados à aplicação de um plano de reestruturação rigoroso que permita restabelecer a viabilidade a longo prazo da empresa, plano este que incluirá medidas como uma redução das capacidades que compense os efeitos negativos sobre os concorrentes (em especial em sectores que registam excessos de capacidade, como acontece no presente caso).

As autoridades espanholas não procuraram demonstrar que as medidas constituem auxílios de emergência ou à reestruturação e, de qualquer modo, não provaram a existência de um plano de reestruturação ou de redução da presença da Tubacex no mercado. Confirma-se, assim, que o auxílio se destinava exclusivamente a manter a empresa em funcionamento.

[1] JO nº C 320 de 13. 12. 1988, p. 3.

[2] JO nº C 368 de 23. 12. 1994, p. 12.

VII

Em consequência, conclui-se que o auxilio concedido à Tubacex e à sua filial Acería de Álava, que consiste em dois empréstimos do Fogasa e no reescalonamento da dívida posterior à suspensão de pagamentos à Seguridad Social, é ilegal, uma vez que foi concedido sem autorização prévia da Comissão, o que infringe o disposto no Código dos auxílios à siderurgia e no nº 3 do artigo 93º do Tratado, sendo incompatível com o mercado comum na medida em que:

— o auxílio à Acería de Álava é incompatível com o Código dos auxílios à siderurgia e, por conseguinte, com a alínea c) do artigo 4º do Tratado CECA,

— o auxílio à Tubacex é incompatível com o mercado comum por força do artigo 92º do Tratado CE.

Uma vez que os auxílios são ilegais e incompatíveis com o mercado comum, deverão ser recuperados e eliminados os seus efeitos económicos por forma a restabelecer a situação anterior,

TOMOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1º

As medidas adoptadas por Espanha relativamente à Compañía Española de Tubos por Extrusion SA (Tubacex) e Acería de Álava contêm elementos de auxílio considerados ilegais e incompatíveis com o mercado comum, em conformidade com o disposto no artigo 92º do Tratado CE e na Decisão nº 3855/91/CECA, na medida em que a taxa de juro aplicada era inferior às taxas vigentes no mercado. Trata-se das seguintes medidas:

1) O acordo de crédito assinado em 10 de Julho de 1994 entre o Fondo de Garantía Salarial (Fogasa), a Tubacex e a Acería de Álava, num total de 444 327 300 de pesetas em capital, alterado pelos acordos de 8 de Fevereiro de 1993 e de 16 de Fevereiro de 1994 (relativos a 376 194 872 de pesetas e 372 000 000 pesetas de capital, respectivamente);

2) O acordo de crédito assinado em 10 de Março de 1994 entre o Fogasa, a Tubacex e a Acería de Álava, num total de 465 727 750 pesetas em capital, alterado pelo acordo de 3 de Outubro de 1994 relativo a 469 491 521 pesetas de capital;

3) O acordo assinado em 25 de Março de 1994 entre a Seguridad Social e a Acería de Álava, que reescalonava dívidas de 247 409 604 pesetas;

4) O acordo assinado em 12 de Abril de 1994 entre a Seguridad Social e a Acería de Álava, que reescalonava dívidas de 1 409 957 329 pesetas.

Artigo 2º

A Espanha suprimirá todos os elementos de auxílio contidos nas medidas a que se refere o artigo 1º, retirando-as ou aplicando as condições normais do mercado à taxa de juro efectiva a partir do momento em que foram inicialmente concedidos os empréstimos do Fogasa e em que se procedeu ao reescalonamento da dívida posterior à suspensão à Seguridad Social e recuperando os montantes correspondentes à diferença entre esta taxa de juro e a taxa realmente aplicada até à data da supressão do auxílio.

Este montante será recuperado em conformidade com o direito substantivo e processual espanhol e o seu montante vencerá juros. A taxa de juro a aplicar será a taxa normal do mercado a que se refere o primeiro parágrafo, começando os juros a correr à data de concessão do auxílio até à data do reembolso efectivo.

Artigo 3º

No que se refere aos restantes aspectos objecto do processo iniciado em conformidade com o nº 2 do artigo 93º do Tratado CE e ao nº 4 do artigo 6º da Decisão nº 3855/91/CECA, isto é, a venda de um terreno à Comunidade Autónoma basca e a participação de organismos públicos (designadamente, a Seguridad Social) no levantamento da suspensão de pagamentos, estas medidas não constituem auxílios, podendo, por conseguinte, o processo ser encerrado.

Artigo 4º

A Espanha informará a Comissão, no prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão, das medidas que tiver tomado para lhe dar cumprimento.

Artigo 5º

O Reino de Espanha é o destinatário da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 30 de Julho de 1996.

Pela Comissão

Hans VAN DEN BROEK

Membro da Comissão