DECISÃO DA COMISSÃO

de 27 de Março de 1996

relativa ao auxílio concedido pela Itália, no âmbito do Tratado CECA, à empresa Altiforni e Ferriere di Servola, sociedade em administração extraordinária, sediada em Trieste, Itália

(O texto em língua italiana é o único que faz fé.)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(96/515/CECA)

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 a Decisão nº 3855/91/CECA da Comissão, de 27 de Novembro de 1991, que cria normas comunitárias para os auxílios à siderurgia [1],

Depois de ter notificado os outros Estados-membros e os interessados para apresentarem observações em conformidade com o nº 4 do artigo 6º da referida decisão e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

I

FACTOS E PROCEDIMENTO

Na sequência de uma denúncia que lhe foi apresentada por uma empresa concorrente, a Comissão, mediante cartas de 28 de Fevereiro e 13 de Julho de 1994, solicitou esclarecimentos ao Governo italiano relativamente a auxílios que teriam sido concedidos à empresa siderúrgica Altiforni e Ferriere di Servola (a seguir designada «AFS»).

Pelas cartas do Ministério da Indústria, Comércio e Artesanato de 17 de Março e 4 de Agosto de 1994, o Governo italiano, embora afirmando não ter concedido qualquer auxílio estatal, reconheceu que, em conformidade com o artigo 2º A da Lei italiana nº 95/1979, tinha concedido uma garantia estatal sobre os créditos concedidos por alguns bancos à AFS.

Com base nas informações de que dispõe, incluindo as prestadas pelo Governo italiano, a Comissão verificou que:

a) A AFS acumulou dívidas cinco vezes superiores ao seu capital social. As condições financeiras da empresa eram péssimas, tanto que o Tribunal tinha declarado a sua insolvência; a AFS foi portanto colocada em administração extraordinária em conformidade com a Lei italiana nº 95/1979;

b) A intervenção pública, sob forma de garantia nos termos da Lei italiana nº 95/1979, permitiu que a AFS obtivesse financiamento para continuar as suas actividades;

c) O montante concedido à AFS e garantido pelo Estado italiano ascende a 26 500 milhões de liras italianas;

d) A AFS não pagou ao Governo italiano qualquer prémio ou compensação pela garantia concedida.

Com base nestas considerações, a Comissão informou as autoridades italianas de que tinha sérias dúvidas se, em condições normais de mercado, a AFS pudesse obter um crédito e que uma instituição financeira privada lhe concedesse qualquer tipo de garantia, dado o seu estado de insolvência. A Comissão salientou que, à luz da prática decisória e da jurisprudência do Tribunal de Justiça, uma garantia pública, concedida a uma empresa em dificuldade que não podia ser financiada por instituições financeiras privadas nem beneficiar de condições mais favoráveis do que as que normalmente são aplicadas no mercado financeiro, constitui um auxílio estatal, independentemente do facto de não ter sido executada. Uma vez que nessa fase não era ainda possível estabelecer se o auxílio era compatível com o mercado comum, a Comissão, em 23 de Novembro de 1994, decidiu dar início ao processo previsto no nº 4 do artigo 6º da Decisão nº 3855/91/CECA. Por carta de 12 de Dezembro de 1994, a Comissão comunicou essa decisão ao Governo italiano solicitando-lhe que especificasse os motivos que o levaram a não cumprir a obrigação de notificação prévia do auxílio.

A carta foi publicada em 19 de Setembro de 1995 no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* convidando os outros Estados-membros e terceiros interessados a apresentarem as suas observações sobre este caso [2].

[1] JO nº L 362 de 21. 12. 1991, p. 57.

[2] JO nº C 242 de 19. 9. 1995, p. 4.

II

OBSERVAÇÕES DOS OUTROS INTERESSADOS

No âmbito do presente processo, a Comissão recebeu as observações dos Governos alemão e britânico, bem como da associação dos produtores siderúrgicos britânicos (British Iron and Steel Producers Association — BISPA) e da associação alemã dos produtores de gusa (Roheisenverband). Estas observações são, em síntese, as seguintes:

— os Governos alemão e britânico, bem como a BISPA e a Roheisenverband, concordavam plenamente com a decisão da Comissão de dar início ao processo,

— em particular, o Governo britânico salientou que as garantias públicas sobre empréstimos constituem auxílios estatais na medida em que permitem que uma sociedade insolvente prossiga as suas actividades de forma artificial, independentemente do facto de essas garantias não terem sido ainda executadas. As autoridades britânicas consideravam que o montante total garantido constituía um auxílio estatal e convidaram a Comissão a exigir que a garantia fosse suprimida e que a empresa em questão pagasse ao Governo italiano o montante equivalente ao prémio que lhe seria exigido por garantia análoga se tivesse recorrido a uma instituição financeira privada,

— a BISPA salientou o facto de, tendo em conta a grave situação financeira da empresa, amplamente explicada na comunicação da Comissão, a empresa ter continuado em funcionamento apenas graças às garantias sobre os créditos concedidos pelo Estado, garantias essas que prejudicaram directamente os produtores britânicos; para os fabricantes de produtos longos leves tornou-se cada vez mais difícil competir em condições equitativas no mercado italiano, já que a AFS tinha uma posição significativa,

— o Governo alemão e a Roheisenverband salientaram que a AFS pôde continuar a operar no mercado graças aos consideráveis auxílios estatais concedidos pelo Governo italiano, para além da garantia em questão, chamando a atenção da Comissão para o auxílio estatal de 4 500 milhões de liras concedido à empresa pela região de Friuli-Venezia Giulia a favor da defesa do ambiente.

III

OBSERVAÇÕES DO GOVERNO ITALIANO

Em 29 de Novembro de 1995, a Comissão enviou ao Governo italiano cópia das observações recebidas de terceiros, solicitando-lhe o envio de uma eventual resposta no prazo de quinze dias. As autoridades italianas apresentaram as suas observações mediante cartas de 10 de Janeiro, 20 de Janeiro e 21 de Fevereiro de 1996. O Governo italiano reiterou a posição já defendida aquando do início do processo previsto no nº 4 do artigo 6º da Decisão nº 3855/91/CECA da Comissão.

As autoridades italianas contestavam a posição jurídica da Comissão, defendendo que este tipo de garantia, concedida com base no artigo 2º A da Lei italiana nº 95/1979 (que não tinha como objecto principal proteger a empresa em crise, mas sim os postos de trabalho), não constituía um auxílio estatal. As autoridades italianas argumentavam que, mesmo admitindo que assim não fosse, a Comissão, ao determinar se a intervenção em questão constituía um auxílio estatal, devia tomar em conta, sobretudo, que a garantia concedida não tinha sido ainda executada. Segundo o Governo italiano, esta circunstância permitia excluir definitivamente que a intervenção pública em questão constituía um auxílio estatal.

O Governo italiano salientou, além disso, os seguintes aspectos:

— no que diz respeito ao incumprimento da obrigação de notificação prévia da garantia estatal concedida à AFS sobre operações de desconto de créditos comerciais num montante de 26 500 milhões de liras, as autoridades italianas informaram a Comissão sobre a aplicação da Lei nº 95/1979 desde os primeiros anos da sua entrada em vigor (início dos anos oitenta), comunicando os dados relativos à garantia prestada pelo Tesouro Público,

— a garantia do Tesouro Público, que constituía uma intervenção de carácter excepcional, enquanto se aguardava a conclusão de um programa orgânico de reestruturação da empresa, foi concedida em 5 de Maio de 1993 sobre créditos comerciais descontados até 30 de Junho de 1993 inclusive e venceu sem nunca ter sido executada,

— depois de 30 de Junho de 1993, a AFS efectuou outras operações de desconto de créditos comerciais em bancos ou sociedades de *factoring*, prestando as respectivas garantias unicamente mediante a subscrição de apólices de seguros privados. Por conseguinte, a grave situação da empresa não a impediu de obter financiamentos sem recurso à garantia estatal,

— as autoridades italianas declararam, além disso, que estava em estudo a possibilidade de alteração das disposições em matéria de garantia estatal previstas na Lei nº 95/1979 por forma a obrigar as empresas em administração extraordinária a pagar uma compensação ao Estado, calculada segundo as condições normais de mercado e proporcional ao montante da garantia concedida; se a Comissão considerasse oportuno, poderia ser adoptada idêntica medida relativamente à AFS. Por carta de 9 de Março de 1995, as autoridades italianas concordaram com a posição da Comissão, segundo a qual a garantia pública concedida gratuitamente constitui um auxílio estatal, tendo declarado que estavam a considerar a possibilidade de alterar a Lei nº 95/1979.

IV

O Governo alemão e a Roheisenverband, depois de terem sublinhado que a AFS pôde continuar a operar no mercado graças aos consideráveis auxílios estatais concedidos pelo Governo italiano para além de garantia em questão, chamaram a atenção da Comissão para o auxílio estatal de 4 500 milhões de liras à empresa concedido pela região de Friuli-Venezia Giulia a favor da defesa do ambiente. A Comissão deseja esclarecer que o objecto da presente decisão é excluvisamente a garantia estatal concedida à AFS. Portanto, a não ser que decida alargar o processo iniciado em 23 de Novembro de 1994, em conformidade com o nº 4 do artigo 6º, a Comissão não pode incluir na sua decisão final os outros auxílios estatais que teriam sido concedidos à AFS. Assim sendo, salienta-se que, de acordo com as informações à disposição da Comissão, a subvenção de 4 500 milhões de liras a favor da defesa do ambiente não foi ainda concedida. Os outros auxílios estatais que teriam sido concedidos à AFS serão examinados separadamente.

No que diz respeito aos argumentos apresentados pelas autoridades italianas para demonstrarem que não desrespeitaram a obrigação de notificação prévia da garantia, a Comissão entende necessário recordar que, em 1989, tinha enviado aos Estados-membros duas cartas sobre garantias estatais (1). Nessas cartas, a Comissão sublinhava que as garantias concedidas directamente pelo Estado ou indirectamente através de outras instituições financeiras deviam ser-lhe notificadas antes da concessão, uma vez que, em princípio, devem ser consideradas auxílios estatais.

A AFS é uma empresa abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 80º do Tratado CECA, dado que fabrica produtos incluídos no anexo I do referido tratado. Portanto, o auxílio em questão, concedido sob forma de garantia estatal, devia ser previamente notificado à Comissão para autorização em conformidade com a Decisão nº 3855/91/CECA da Comissão. A Comissão considera que o Governo italiano, embora não considerando a garantia pública em questão como auxílio estatal, devia ter notificado a sua concessão em conformidade com o nº 2 do artigo 6º da referida decisão, que prevê que a Comissão deve ser informada de quaisquer projectos de transferências de recursos estatais pelos Estados-membros para empresas siderúrgicas. De acordo com as informações de que dispõe a Comissão, resulta claramente que o comportamento do Governo italiano permitiu que a AFS recebesse um financiamento considerável.

Por conseguinte, a Comissão considera a garantia estatal concedida à AFS um auxílio ilegal, um vez que as autoridades italianas não cumpriram a sua obrigação de notificação prévia.

(1) Cartas da Comissão aos Estados-membros SG(89) D/4328 de 5 de Abril de 1989 e SG(89) D/12772 de 12 de Outubro de 1989.

Por outro lado, a Comissão considera totalmente irrelevante o argumento apresentado pelas autoridades italianas segundo o qual a garantia não constituía um auxílio pelo facto de não ter sido executada, já que a distorção da concorrência se verifica no momento em que a empresa tem a possibilidade de prosseguir as suas actividades na sequência da intervenção estatal, ou seja, a partir do momento em que pode obter empréstimos com base na garantia estatal.

No que diz respeito às outras observações apresentadas pelas autoridades italianas, a Comissão insiste, em consonância com as suas anteriores decisões e de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, que as garantias estatais constituem uma forma de auxílio estatal particularmente prejudicial, uma vez que causam graves distorções da concorrência, em especial se forem concedidas a empresas em crise ou com perspectivas muito precárias. De facto, as garantias estatais podem manter de forma artificial a actividade de uma empresa insolvente que noutras circunstâncias, não podendo receber financiamentos nas condições normais de mercado, seriam obrigadas a aumentar o seu capital ou a encerrar.

Os auxílios concedidos a determinadas empresas sob forma de garantia estatal sobre empréstimos concedidos por instituições financeiras privadas têm muitas características em comum com a aquisição de participações públicas. Por esta razão, a Comissão, como no caso da aquisição de participações públicas, verifica a eventual existência de elementos de auxílio estatal numa garantia pública, comparando-a com as condições que a empresa beneficiária obteria no mercado privado e, sobretudo, avaliando se a empresa teria podido obter uma garantia privada.

Pode presumir-se que uma garantia pública não constitui um auxílio estatal se:

— a empresa beneficiária é financeiramente sã,

— a empresa beneficiária demonstrou estar em condições de obter empréstimos do sector privado sem garantia estatal,

— a garantia é fornecida contra o pagamento, por parte da empresa, de um prémio à taxa comercial normal, calculado com base no risco suportado por um financiador privado para o mesmo período e em condições semelhantes.

Pelo contrário, pode presumir-se que uma garantia pública constitui um auxílio estatal caso a empresa beneficiária não encontrasse, sem a referida garantia, uma instituição financeira disposta a conceder-lhe um crédito sem qualquer condição ou se, supondo que era possível obter uma garantia privada, não tiver sido pago qualquer prémio ao Estado pela garantia. No primeiro caso, em particular para as empresas em crise, cuja situação financeira é conhecida e cujas perspectivas de reembolso são muito duvidosas, o montante do auxílio poderia corresponder ao valor da garantia; no segundo caso, o valor do auxílio corresponderia apenas ao prémio não pago.

Portanto, a Comissão entende que uma garantia pública não constitui auxílio estatal apenas se a empresa tivesse podido obter a mesma garantia de uma instituição financeira privada e só se pagar ao Estado o mesmo prémio que pagaria a um mutuante privado.

No caso em apreço, recorde-se que a AFS obteve a garantia ao abrigo da Lei nº 95/1979, aplicável apenas depois de um tribunal independente ter comprovado que foram respeitadas as seguintes condições:

a) a empresa empregava mais de trezentos trabalhadores;

b) as dívidas eram, pelo menos, cinco vezes superiores ao capital social;

c) a empresa encontrava-se em situação de insolvência, ou seja, não podia pagar as próprias dívidas em circunstâncias normais.

A AFS reune as três condições e, além disso, é sabido que não pagou qualquer prémio ao Estado em compensação da garantia concedida. As autoridades italianas declararam-se dispostas a exigir à AFS o pagamento de um prémio e a alterar a Lei nº 95/1979 para que as empresas paguem ao Ministério do Tesouro um prémio calculado segundo as condições normais de mercado em relação ao montante da garantia. Todavia, a Comissão deve salientar que, até à data, não foi adoptada qualquer medida destinada a recuperar, pelo menos, o montante do prémio que a AFS deveria ter pago ou a alterar a lei.

Por outro lado, se o caso for examinado com base nas considerações de facto e de direito acima expostas, é lógico concluir que, dada a situação financeira extremamente precária da AFS e a sua condição jurídica de sociedade em administração extraordinária, se afigura praticamente improvável que:

a) a empresa teria podido obter financiamentos para prosseguir a sua actividade sem a garantia estatal em questão;

b) a empresa teria podido obter a mesma garantia através de uma instituição privada no mercado livre, tendo em conta o risco que a operação implicava.

Incumbe às autoridades italianas provar o contrário relativamente a essa presunção. A Comissão salienta que, efectivamente, o Estado italiano ultrapassou tal situação, apresentando a prova documental da capacidade da empresa para obter uma garantia idêntica através de um investidor privado em condições normais de mercado.

Com base nas informações à sua disposição, em particular nas que lhe foram prestadas no final da sua investigação, a Comissão pôde de facto verificar que a AFS efectuou posteriormente operações de desconto de créditos comerciais depois de vencido o prazo da garantia do Ministério do Tesouro, a saber, 30 de Junho de 1993. Para essas operações, a AFS utilizou a garantia privada que lhe foi concedida pela companhia de seguros SIAC (Società Italiana Assicurazione Crediti). Esta é uma empresa que integra alguns dos principais grupos seguradores privados italianos, entre os quais Generali (através de Aurora Assicurazioni), La Fondiaria, Società Reale di Assicurazioni, Assitalia, Toro Assicurazioni, Allianz Pace, Compagnia di Assicurazioni di Milano, il Duomo, bem como Banca Popolare di Novara (um dos mais importantes bancos privados de Itália). A garantia, que venceu em 30 de Setembro de 1994, foi concedida com um prémio equivalente a 3,6 % anuais do montante garantido; porém, foi acordado que o prémio, calculado numa base quadrimestral, não podia ser inferior a 200 milhões de liras, independentemente do montante dos créditos efectivamente garantidos durante o quadrimestre de referência.

Com base nas considerações anteriores, a Comissão concluiu que a garantia pública concedida sem ser exigido o pagamento de um prémio constituía efectivamente um auxílio estatal, dado que a AFS não teria podido obter no mercado uma garantia idêntica nas mesmas condições. Por outro lado, a Comissão observa que a garantia em si não constitui um auxílio estatal, uma vez que a mesma poderia ter sido concedida também por uma instituição financeira privada em condições normais de mercado.

No que diz respeito à compatibilidade deste auxílio com o mercado comum do carvão e do aço, a alínea c) do artigo 4º do Tratado CECA estabelece que se consideram incompatíveis com o mercado comum e, consequentemente, abolidos e proibidos, as subvenções ou auxílios concedidos pelos Estados independentemente da forma que assumam.

Em derrogação parcial da alínea c) do artigo 4º, a Decisão nº 3855/91/CECA da Comissão, adoptada com parecer favorável do Conselho deliberando por unanimidade em conformidade com o artigo 95º do Tratado CECA, estabelece, nos artigos 2º a 5º, normas que permitem a concessão de auxílios à siderúrgia em certos casos explicitamente previstos, como os auxílios à investigação e desenvolvimento, a favor da protecção do ambiente e ao encerramento de instalações.

Com base nas informações de que dispõe, a Comissão concluiu que, na situação actual, a garantia estatal em questão não é abrangida pelo âmbito de aplicação das normas acima referidas que, por conseguinte, não podem ser invocadas no caso em apreço. Aliás, o Governo italiano não invocou nenhuma dessas derrogações.

V

O auxílio estatal concedido pelo Governo italiano, no âmbito do Tratado CECA, à empresa AFS sob forma de garantia pública sem pagamento de qualquer prémio é, por conseguinte, ilegal e incompatível com o mercado comum do carvão e do aço. A Comissão, tendo em conta as informações obtidas e, em particular, as relativas às condições financeiras com base nas quais a SIAC concedeu a garantia privada, concluiu que o auxílio estatal em questão é equivalente aos prémios que deveriam ter sido pagos com base num contrato de garantia privada,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O auxílio estatal concedido pela Itália à AFS, em conformidade com o artigo 2º A da Lei italiana nº 95/1979, entre 5 de Maio de 1993 e 30 de Junho de 1993, sob a forma de garantia pública sobre 26 500 milhões de liras sem pagamento de qualquer prémio, é ilegal e incompatível com o mercado comum do carvão e do aço, nos termos do artigo 4º do Tratado CECA.

Artigo 2.º

A intensidade do auxílio é equivalente ao prémio que a AFS deveria ter pago em condições normais de mercado por uma garantia idêntica à concedida pelo Estado italiano. A Itália deve recuperar o auxílio em questão junto da empresa beneficiária. O auxílio deve ser reembolsado em conformidade com o direito material e processual italiano, acrescido de juros com base na taxa de referência utilizada para a avaliação dos regimes de auxílios regionais, juros que começam a correr a partir da data da concessão do auxílio ilegal em causa até à data do reembolso efectivo.

Artigo 3.º

O Governo italiano informará a Comissão, no prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão, das medidas tomadas para lhe dar cumprimento.

Artigo 4.º

A República Italiana é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 27 de Março de 1996.

Pela Comissão

Karel VAN MIERT

Membro da Comissão