

Aula n.º 16

Auxílios de Estado

Direito da Concorrência

Professor Doutor Nuno Calaim Lourenço

2º semestre Ano Letivo 2025/26

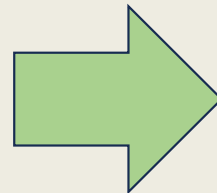
Em que tipo de competência podemos enquadrar os Auxílios de Estado?

Artigo 5.º Tratado da União Europeia (TUE)

Princípio da Atribuição

1. A delimitação das competências da União rege-se pelo princípio da atribuição. O exercício das competências da União rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

2. Em virtude do princípio da atribuição, a União atua unicamente dentro dos limites das competências que os Estados-Membros lhe tenham atribuído nos Tratados para alcançar os objetivos fixados por estes últimos. As competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados-Membros.



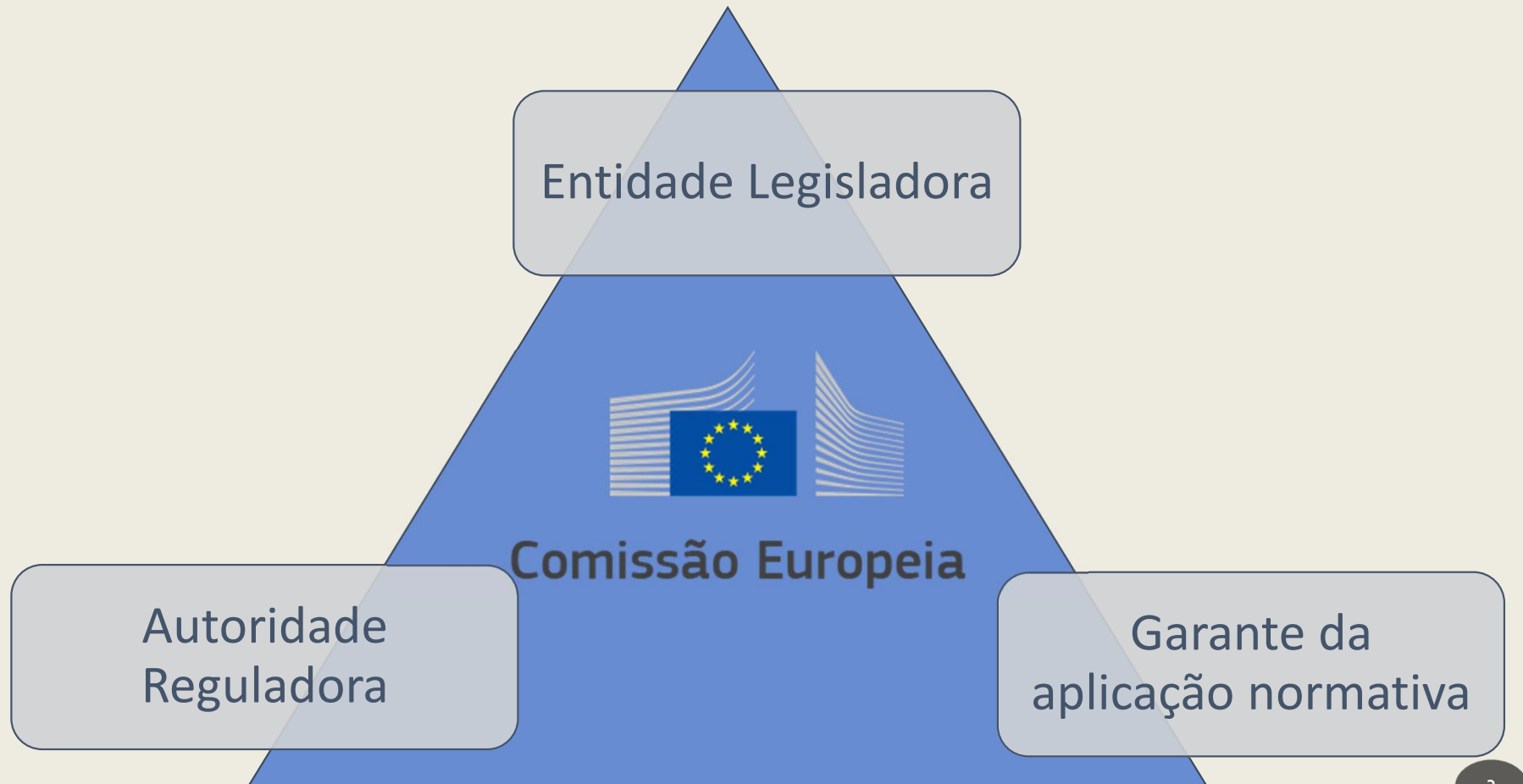
Artigo 3.º Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)

A União dispõe de **competência exclusiva** nos seguintes domínios:

- a) União aduaneira;
- b) **Estabelecimento das regras de concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno;**
- c) Política monetária para os Estados-Membros cuja moeda seja o euro;
- d) Conservação dos recursos biológicos do mar, no âmbito da política comum das pescas;
- e) Política comercial comum.

- **Artigo 107.º TFUE**
- **Artigo 108.º TFUE**

O Papel Tripartido da Comissão



O racional subjacente ao regime de Auxílios de Estado

Abordagem Tradicional

- A monitorização e o controlo dos auxílios concedidos previnem distorções dos mercados
- Co-guardião do mercado interno
- Assegura condições equitativas de concorrência (*level playing field*)

Abordagem Evolutiva

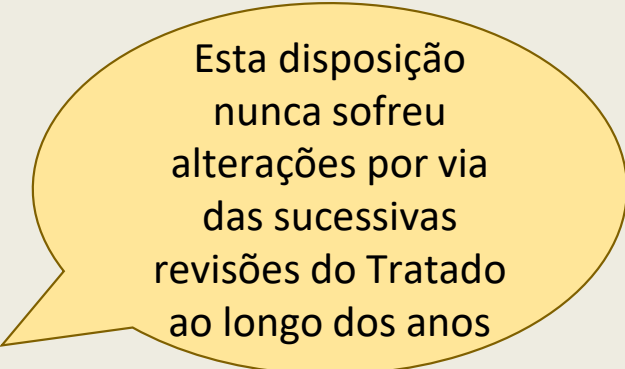
- O controlo dos auxílios tem uma natureza evolutiva
- A política de auxílios de estado face a outras políticas da UE (verde, digital...)
- O papel da Comissão
- Concorrência económica internacional nos mercados internacionais

Auxílio de Estado

- Os **auxílios de Estado**, enquanto transferência de recursos do Estado para determinada empresa, constituem uma vantagem económica em relação aos seus concorrentes, que a empresa não teria obtido no quadro das suas atividades normais, com um efeito potencial negativo sobre a concorrência e as trocas comerciais entre os estados-membros.
- Tendo em vista promover determinadas atividades económicas ou proteger empresas nacionais, a concessão destes apoios estatais pode distorcer a concorrência leal e efetiva entre empresas nos estados-membros e lesar a economia, motivo pelo qual a política da União Europeia nesta matéria proíbe, de uma forma geral, os auxílios estatais

Artigo 107.º, n.º 1 TFUE

O conceito objetivo e jurídico de auxílio de Estado encontra-se no artigo 107.º, n.º 1, do Tratado:



Esta disposição
nunca sofreu
alterações por via
das sucessivas
revisões do Tratado
ao longo dos anos

“Salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.”

O conceito de auxílio nos termos do Artigo 107.º, n.º 1 TFUE

RECURSOS DO ESTADO	O auxílio deverá ser concedido pelo Estado, ou proveniente de recursos estatais
VANTAGEM	O auxílio deverá conferir uma vantagem
SELETIVIDADE	O auxílio deverá favorecer uma empresa/grupo de empresas em específico
AFETAÇÃO DE TROCAS COMERCIAIS	O auxílio será incompatível com o mercado interno na medida em que afete as trocas comerciais entre os Estados-Membros
DISTORÇÃO DA CONCORRÊNCIA	O auxílio deverá falsear, ou ameaçar falsear, a concorrência

Noção de empresa e de atividade económica

- "...favorecendo certas **empresas** ou certas **produções**..."
- Empresa: «qualquer entidade que exerça uma atividade económica, independentemente do seu estatuto jurídico e modo de financiamento»(Höfner,C-41/90).
- **Teste: a atividade é económica ou não?** Foco na natureza da atividade e não na natureza da entidade
- Atividade económica: oferta de bens ou serviços no mercado(Pavlov,C-180/98 a C-184/98).
- **Não económica: (i) exercício da autoridade pública**
- Atividade faz parte das funções essenciais do Estado ou está estreitamente ligada a essas atividades (e.g forças armadas ou polícia, segurança e controlo da navegação aérea, etc.)
- **Não económica: (ii) Regimes de segurança social** – Regimes baseados na solidariedade /regimes económicos

Recursos Estatais e transferência

- *"... concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam..."*
- *Questões:*
 - A) *existe uma transferência?*
 - B) *de recursos estatais? e*
 - C) *esta transferência é imputável ao Estado? (autoridades centrais, regionais ou locais; outros organismos públicos ou privados designados ou criados pelo Estado)*
- Auxílio é concedido a partir do momento em que existe um ato impugnável nos termos do direito nacional;
- Não é necessário que o auxílio tenha sido efetivamente pago:
- Pagamento efetivo importante só para a recuperação.

O “Polvo dos Auxílios Estatais”

- Os Estados-Membros não podem implementar políticas/medidas governativas que contornem o regime de auxílios estatais da UE.

Medidas como:

- Empréstimos e garantias
 - Subsídios diretos
 - Empréstimos diretos
 - Vendas abaixo do preço
 - Injeções de capital
 - Ajuda fiscal: isenção das regras fiscais gerais ou contribuições sociais (decisão fiscal)
 - Fornecimento de estudos de mercado e atividades publicitárias ou assistência logística e comercial
 - Pagamento de salários em atraso
 - Custos de despedimento ou isenção da aplicação normal das regras de insolvência
 -
- Todas estas medidas podem estar sujeitas ao controlo por via do regime de auxílios de Estado.



Vantagem

“...favorecendo certas empresas ou certas produções...”

- Uma medida estatal é suscetível de favorecer uma empresa se produzir uma vantagem económica que a empresa não teria obtido em condições normais de mercado. Apenas o efeito da medida sobre a empresa é relevante (e não a causa ou o objetivo da intervenção do Estado)
- Concessão de vantagens económicas positivas (subvenção) ou o desagravamento de encargos que a empresa tem normalmente de suportar: por ex se o Estado pagar parte dos custos salariais de uma empresa
- **Princípio do operador numa economia de mercado:**
- Não há vantagem se o Estado se comportar como um agente «normal » no mercado;
- Raciocínio: O Estado tem direito de agir no mercado como qualquer outro operador (princípio da neutralidade). Se o Estado se comportou como um operador privado, o alegado beneficiário não obteve nada fora das «condições normais de mercado»
- Questão essencial o que faria um operador comercial?

Seletividade

"...favorecendo certas empresas ou certas produções..."

- **Não seletivo:** medidas gerais (aplicáveis a todas as empresas de todos os setores de um EM, sem poder discricionário). Por exemplo taxa do imposto sobre as sociedades
- **Seletividade material** (distinção em função de setor, dimensão, forma jurídica, etc.) e **seletividade regional**
- **Seletividade de jure** seletividade deriva da «lei» medidas reservadas a certas empresas
- **Seletividade de facto** embora formalmente a medida pareça geral, a estrutura da medida é tal que os seus efeitos «favorecem significativamente um grupo específico de empresas» (C-106/09 P Gibraltar)

Afetação das trocas comerciais entre EM

- *"na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-Membros(...)que falseiem ou ameacem falsear a concorrência"*
- **Ambos os critérios indissociavelmente ligados e facilmente preenchidos.**
 - Não é necessário demonstrar uma incidência "real" sobre as trocas comerciais— apenas que o auxílio é suscetível de afetar essas trocas comerciais.
 - Ainda que o beneficiário não participe diretamente em comércio transfronteiras.
 - Ainda que o beneficiário exporte a totalidade ou a maior parte da sua produção para fora da União.
- Mas os efeitos não podem ser meramente hipotéticos ou presumidos, têm que se basear em efeitos previsíveis da medida(ex.: com base na experiência em determinado setor)

Itália contra Comissão (1973)

- Contexto: Itália tinha implementado a atribuição de subsídios à indústria têxtil, através da Lei n. ° 1101.
- O Governo defendia que esses subsídios eram de natureza social, na medida em que procuravam compensar a indústria por razão dos maiores custos associados à maior representatividade de mão de obra feminina. Eram apoios que, por essa razão, escapavam à previsão do art. 107.º do TFUE.
- Relativamente à argumentação de Itália no sentido de que tal disposição não afetava negativamente as trocas comerciais entre Estados-Membros, o TJUE defendeu que (§44, Acórdão de 02/07/1974, no processo 173/73):

“A indústria têxtil italiana encontra-se em concorrência com as empresas do mesmo setor dos outros Estados-membros, como o demonstra o volume crescente de produtos têxteis italianos exportados para esses Estados.”

Itália contra Comissão (1973)

TJUE:

“[...] o espírito e a economia do artigo [108.º] implicam que a Comissão, sempre que verifique que foi instituído ou modificado um auxílio em violação do n.º3 [do artigo 107.º], deve poder decidir, designadamente quando considerar que esse auxílio não é compatível com o mercado comum nos termos do artigo [107.º], que o Estado em causa deve suprimi-lo ou modificá-lo, sem que esteja obrigada a fixar prazo algum, sem prejuízo da faculdade de recorrer ao Tribunal de Justiça se o Estado em causa não der cumprimento à decisão com a devida diligência.” (§16)

“Nestes termos, o artigo 92.º não distingue as intervenções em causa de acordo com as suas causas ou os seus objetivos, mas define-as em função dos seus efeitos.” (§27)

“Por conseguinte, nem a natureza fiscal, nem os objetivos sociais da medida em apreço poderão justificar a não aplicação do artigo [107.º]” (§28)

Itália contra Comissão (1973)

CONCLUSÕES A RETIRAR:

- Os Estados-Membros encontram-se impedidos de conceder auxílios estatais através dos quais estariam a conferir vantagens competitivas a empresas ativas em setores de elevada procura, face às empresas de outros Estados-Membros.
- O critério de apreciação assenta numa análise dos efeitos, *i.e.*, os auxílios estatais deverão ser avaliados à luz do seu impacto económico, e não dos objetivos de política subjacentes.

Framework de análise

Em 2012, a Comissão lançou uma importante reforma do controlo dos auxílios estatais (state aid modernisation (SAM)). Esta reforma teve por objetivo incentivar auxílios estatais bem concebidos, que visem deficiências do mercado e objetivos de interesse europeu comum, decisões mais rápidas e análise reservada aos casos com maior impacto. Consistiu no seguinte:

- Revisão e simplificação das regras e orientações;
 - Extensão significativa dos auxílios que não têm de ser notificados (ao abrigo do Regulamento Geral de Isenção por Categoria - RGIC) (cerca de 97% dos auxílios não são notificados);
 - Responsabilidade acrescida para as autoridades nacionais;
 - Criação/revisão das regras de monitorização, transparência e avaliação;
 - Novos mecanismos de cooperação Comissão/EM (grupos de trabalho, formação, plataforma eState Aid Wiki).
-
- Em 2016, a **Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal** veio clarificar e explicar a noção de auxílio estatal prevista no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, em consonância com a interpretação feita pelos tribunais da União Europeia e com a prática decisória da Comissão.

Framework de análise

O atual enquadramento legal dos auxílios de Estado consiste, essencialmente:.

- O **Regulamento (UE) n.º Regulamento (UE) n.º 2023/2831, de *minimis*** estabelece um limiar abaixo do qual não se considera aplicável o artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. O montante total do auxílio *de minimis* concedido por um Estado-Membro a uma empresa única não pode exceder os 300 mil euros durante um período de 3 anos.
 - O **Regulamento Geral de Isenção** (RGIC) - Regulamento UE n.º 651/2014 - define condições/enumera as categorias de auxílios que os estados-membros podem dar sem autorização da Comissão (43 categorias). Permite que Estados-Membros concedam auxílios estatais sem notificação prévia à Comissão Europeia, desde que cumpram regras estritas de transparência, elegibilidade e montantes. Cobre áreas como PME, R&D&I, ambiente e formação. Nestes casos, os auxílios não têm de ser notificados e podem ser imediatamente concedidos.
 - As **Orientações** – Disposições horizontais e regras setoriais.
- Medidas não notificadas e erros nas medidas aprovadas ao abrigo do RGIC podem implicar sanções (alterações nas bases legais das medidas de auxílio ou recuperação de auxílios).

Artigo 108.º TFUE

1. A Comissão procederá, em cooperação com os Estados-Membros, ao exame permanente dos regimes de auxílios existentes nesses Estados. A Comissão proporá também aos Estados-Membros as medidas adequadas, que sejam exigidas pelo desenvolvimento progressivo ou pelo funcionamento do mercado interno.
2. Se a Comissão, depois de ter notificado os interessados para apresentarem as suas observações, verificar que um auxílio concedido por um Estado ou proveniente de recursos estatais não é compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, ou que esse auxílio está a ser aplicado de forma abusiva, decidirá que o Estado em causa deve suprimir ou modificar esse auxílio no prazo que ela fixar.

Se o Estado em causa não der cumprimento a esta decisão no prazo fixado, a Comissão ou qualquer outro Estado interessado podem recorrer diretamente ao Tribunal de Justiça da União Europeia, em derrogação do disposto nos artigos 258.º e 259.º.

[....]

3. Para que possa apresentar as suas observações, deve a Comissão ser informada atempadamente dos projetos relativos à instituição ou alteração de quaisquer auxílios. Se a Comissão considerar que determinado projeto de auxílio não é compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, deve sem demora dar início ao procedimento previsto no número anterior. O Estado-Membro em causa não pode pôr em execução as medidas projetadas antes de tal procedimento haver sido objeto de uma decisão final.

Fiscalização do cumprimento do regime de Auxílios de Estado da UE

Os poderes da Comissão

- Investigação do auxílio – 108.º, n.º2 TFUE;
- Notificação *ex ante* – 108.º, n.º3 TFUE;
- Cláusula de *standstill* – 108.º, n.º3 TFUE;
- Recuperação (Regulamento que estabelece as regras de execução do artigo 108.º TFUE);
- Instauração de ação contra o Estado-Membro diretamente perante o TJUE (distinto do processo por incumprimento previsto no artigo 258.º TFUE) – 108.º, n.º 2 TFUE.

Notificação *ex ante*

- Nos termos do artigo 108.º do TFUE, os Estados-Membros têm o dever de notificar à Comissão a sua intenção de conceder (regimes de) auxílios estatais.

Este dever aplica-se, salvo nas seguintes situações:

- **Exceções GBER**

[*General Block Exemption Regulation]

- **abaixo do limiar *De Minimis* fixado em 300.000 euros**

[*Regulamento *De Minimis*]

- **o auxílio está abrangido por um regime já autorizado pela Comissão**

A Comissão é informada de um eventual auxílio de estado ilegal

Investigação preliminar conduzida pela Comissão

Procedimento formal de investigação ao abrigo do artigo 108.º n.º 2 TFEU

Ausência de decisão de atribuição de auxílio

Auxílio de Estado ilegal

Recuperação do Auxílio

Auxílio de Estado compatível com o mercado interno, nos termos dos n.º 2 e 3 do artigo 107.º TFUE

Artigo 107.º, n.º 2 TFUE

São compatíveis com o mercado interno:

- a) Os auxílios de natureza social atribuídos a consumidores individuais com a condição de serem concedidos sem qualquer discriminação relacionada com a origem dos produtos;
- b) Os auxílios destinados a remediar os danos causados por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários;**
- c) Os auxílios atribuídos à economia de certas regiões da República Federal da Alemanha afetadas pela divisão da Alemanha, desde que sejam necessários para compensar as desvantagens económicas causadas por esta divisão. Cinco anos após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode adotar uma decisão que revogue a presente alínea.

Artigo 107.º, n.º 3 TFUE

Podem ser considerados compatíveis com o mercado interno:

- a) **Os auxílios destinados a promover o desenvolvimento económico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de subemprego**, bem como o desenvolvimento das regiões referidas no artigo 349.º, tendo em conta a sua situação estrutural, económica e social;
- b) **Os auxílios destinados a fomentar a realização de um projeto importante de interesse europeu comum, ou a sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro;**
- c) **Os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum;**
- d) Os auxílios destinados a promover a cultura e a conservação do património, quando não alterem as condições das trocas comerciais e da concorrência na União num sentido contrário ao interesse comum;
- e) As outras categorias de auxílios determinadas por decisão do Conselho, sob proposta da Comissão.

Controlo dos Auxílios de Estado da UE:



Auxílios de Estado de **emergência**

Enquadramento Temporário do Regime de Auxílios de Estado



2020 - pandemia
COVID-19

2022 – Guerra na Ucrânia

2022 – Crise Energética e
Transição

O paradoxo do controlo da despesa pública

- Os subsídios e os auxílios de Estado são instrumentos desejáveis e por vezes necessários para alcançar objetivos políticos legítimos (ou seja, que o mercado não consegue atingir sozinho) e para responder a **EMERGÊNCIAS!**
- Contudo, os auxílios de Estado podem distorcer o livre comércio e alterar a igualdade de condições concorrenciais no mercado (da UE e mundial).



Como atingir um equilíbrio ?

Como conceder auxílios em caso de emergência?

1ª Opção

Sem Auxílio – A Notificação não é exigível

- Não constituem auxílios – medida de carácter geral, por exemplo, a suspensão da obrigação de pagamento de IRC ou de IVA, ou de subsídios salariais, a cargo de todas as empresas (mas se a suspensão for limitada a determinados setores, regiões ou tipos de empresas, já consubstancia um auxílio).
- O apoio financeiro proveniente de fundos nacionais atribuído aos serviços de saúde ou a outros serviços públicos para fazer face à pandemia do coronavírus situa-se fora do âmbito do regime de controlo dos Auxílios de Estado.
- Isenção ao abrigo do GBER – PME.
- Regulamento *De Minimis*.

Como conceder auxílios em caso de emergência?

2ª Opção

Compatibilidade aferida nos termos do **Art. 107(2)(b) TFUE**

“auxílios destinados a remediar os danos causados por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários”

- COVID-19/UCRÂNIA “acontecimentos extraordinários” - dever de notificação (não constitui um desastre natural – cf. Art. 50 GBER)
- Sem teto máximo – quantias mais elevadas – aplicáveis a determinados setores económicos

Como conceder auxílios em caso de emergência?

3ª Opção

Compatibilidade aferida nos termos do **Art 107(3)(b) TFUE**

“auxílios destinados a [...] sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro”

Os Estados-Membros podem instituir regimes para conceder até 800.000 € a uma empresa para fazer face às suas necessidades urgentes de liquidez (sob qualquer forma: subvenções diretas, vantagens fiscais seletivas e pagamentos antecipados);

Garantias estatais para empréstimos contraídos pelas empresas junto de bancos - Os Estados-Membros podem conceder garantias estatais para assegurar o acesso ao crédito;

Empréstimos às empresas - Os Estados-Membros podem conceder empréstimos com taxas de juro favoráveis às empresas;

RECAPITALIZAÇÃO: capital próprio (injeções de capital - novas ações) e instrumentos híbridos de capital (obrigações): viabilidade a longo prazo? Ausência de distorções da concorrência: limites às medidas de recapitalização no contexto da COVID-19 - limitações remuneratórias à gestão - restrições aplicáveis a grandes empresas / estratégia de saída sujeita a fiscalização da Comissão / Acima de 250 milhões: imposição de medidas estruturais ou comportamentais