



Bruxelas, 2.5.2017  
SWD(2017) 156 final

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**Orientações sobre os auxílios estatais em matéria de instrumentos financeiros no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para o período de programação de 2014-2020**

## **AVISO LEGAL**

*Este é um documento de trabalho preparado pelos serviços da Comissão. Com base no direito da UE aplicável, o presente documento faculta orientação técnica aos colegas e organismos envolvidos na monitorização, no controlo ou na aplicação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento no que respeita à interpretação e aplicação das regras da UE neste domínio. O objetivo do presente documento consiste em apresentar os esclarecimentos e as interpretações dos serviços da Comissão em relação às referidas regras, a fim de facilitar a execução dos programas e de incentivar boas práticas. As presentes orientações não prejudicam a interpretação do Tribunal de Justiça e do Tribunal Geral nem as práticas decisórias da Comissão.*

## Índice

1.	CONTEXTO.....	5
2.	AUXÍLIOS ESTATAIS A DIFERENTES NÍVEIS DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS.....	5
3.	EXISTÊNCIA DE UM AUXÍLIO ESTATAL NO DOMÍNIO DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS.	6
3.1.	«Recursos estatais» e «imputabilidade» .....	7
3.1.1.	<i>FEEI</i> .....	7
3.1.2.	<i>Outros fundos da UE ou FEEI em gestão direta ou indireta da União</i> .....	8
3.1.3.	<i>Contribuição dos FEEI para os fundos da UE com gestão direta ou indireta da União</i>	9
3.1.4.	<i>Recursos próprios do Grupo BEI</i> .....	10
3.1.5.	<i>Recursos próprios do Grupo BEI abrangidos pela garantia do FEIE (Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos)</i> .....	11
3.1.6.	<i>Panorâmica da avaliação dos auxílios estatais exigida do critério dos «recursos estatais» por tipo de recursos</i> .....	11
3.2.	«Empresas» envolvidas em instrumentos financeiros.....	12
3.3.	Vantagem .....	13
3.4.	Distorção da concorrência e efeitos nas trocas comerciais entre Estados-Membros/ <i>auxílio de minimis</i> .....	15
4.	ISENÇÕES DE NOTIFICAÇÃO .....	17
5.	INSTRUMENTOS IMEDIATAMENTE DISPONÍVEIS .....	18
6.	CASOS EM QUE AS NOTIFICAÇÕES DE AUXÍLIOS ESTATAIS SÃO EXIGIDAS.....	19

## 1. CONTEXTO

A conformidade com as regras em matéria de auxílios estatais é da maior importância para preservar o bom funcionamento do mercado interno. A aplicação das regras em matéria de auxílios estatais contribui para incentivar a eficiência económica e evitar que as ajudas públicas distorçam indevidamente a concorrência em detrimento da União como um todo. Os auxílios estatais são um instrumento essencial para criar e manter condições de concorrência equitativas para todas as empresas. É, por conseguinte, necessário que os Estados-Membros assegurem a conformidade com as regras em matéria de auxílios estatais quando concedem ajudas através de instrumentos financeiros (co)financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

A importância das regras em matéria de auxílios estatais para os instrumentos financeiros é recordada em várias disposições do título IV do Regulamento Disposições Comuns («RDC»),<sup>1</sup> nomeadamente nos artigos 6.º, 37.º, 38.º, 42.º e 44.º É necessário prestar especial atenção às questões em matéria de auxílios estatais pelos seguintes motivos:

- O quadro jurídico dos auxílios estatais mudou consideravelmente em 2013/2014, oferecendo possibilidades adicionais de garantir a compatibilidade dos auxílios estatais.
- Os auxílios estatais podem existir a diferentes níveis dos instrumentos financeiros, incluindo ao nível dos gestores de fundos e dos coinvestidores. Nem todas as partes interessadas terão conhecimento da existência de um potencial auxílio estatal nos diferentes níveis, nem da necessidade de, em todos deles, garantir a conformidade com as regras dos auxílios estatais.
- Os gestores de fundos e os investidores (instituições financeiras e bancos comerciais) estão, por vezes, pouco familiarizados com as regras em matéria de auxílios estatais.
- O RDC prevê a possibilidade de se utilizarem instrumentos financeiros no quadro de todos os objetivos temáticos. Em certas áreas, a Comissão oferece instrumentos financeiros imediatamente disponíveis (*off-the shelf*), cuja conformidade com as regras dos auxílios estatais já foi verificada.

**O objetivo** do presente documento de trabalho dos serviços da Comissão consiste em facilitar a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais no domínio dos instrumentos financeiros e chamar a atenção para as diferentes possibilidades de alcançar o cumprimento das obrigações em matéria de auxílios estatais.

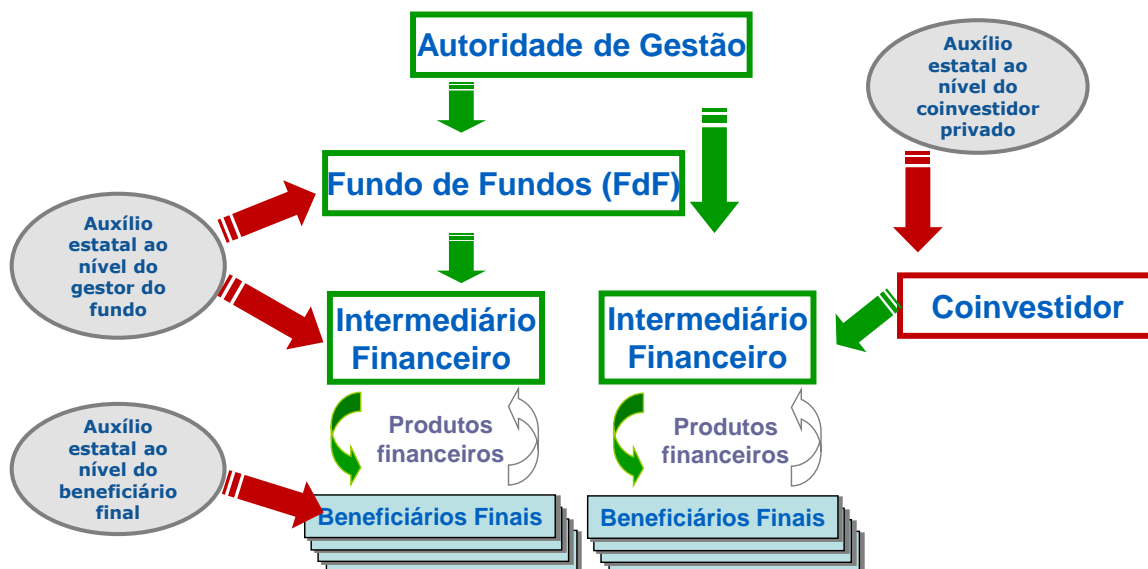
## 2. AUXÍLIOS ESTATAIS A DIFERENTES NÍVEIS DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS

Os instrumentos financeiros envolvem frequentemente estruturas com vários níveis diferentes, com o objetivo de criar incentivos para que os operadores económicos (**investidores**) disponibilizem financiamento para os **beneficiários finais**. Tal pode constituir um auxílio estatal para os investidores e/ou para os beneficiários finais, devendo ser conforme com as regras relativas aos auxílios estatais. Além disso, os instrumentos financeiros podem envolver um ou mais **organismos que executam um instrumento financeiro** (por exemplo, os intermediários financeiros), que podem igualmente ser beneficiários de auxílios estatais e são abrangidas pelas regras na matéria.

---

<sup>1</sup> Regulamento (UE) n.º 1303/2013, JO L 347 de 20.12.2013, p. 320.

Dependendo da configuração do instrumento financeiro, a ajuda financeira pode constituir um auxílio estatal para as empresas, em todos os três níveis mencionados, mesmo que a intenção da autoridade do Estado-Membro (*inter alia* uma autoridade de gestão no âmbito do RDC) seja beneficiar exclusivamente os beneficiários finais. A conformidade com as regras dos auxílios estatais deve ser garantida em todos os níveis em que se verificar a execução desse instrumento.



No que diz respeito à existência de auxílio estatal, a Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal (NOA)<sup>2</sup> faculta orientações pormenorizadas, igualmente pertinentes para os instrumentos financeiros. Inclui também outras explicações gerais e exemplos.

### 3. EXISTÊNCIA DE UM AUXÍLIO ESTATAL NO DOMÍNIO DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS

O artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE») define os auxílios estatais como 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, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros.<sup>3</sup>

Nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, a existência de um auxílio estatal inclui os seguintes requisitos:<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE («NOA»), JO C 262 de 19.7. 2016, página 1, ver em especial o ponto 60.

<sup>3</sup> O Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP) são objeto de regras específicas em matéria de auxílios estatais [ver o artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 508/2014, JO L 149 de 25.5.2014, p. 1 (Regulamento FEAMP), e o artigo 81.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1305/2013, JO L 347 de 20.12.2013, p. 487 (Regulamento FEADER)].

<sup>4</sup> O artigo 107.º, n.º 1, do TFUE comporta requisitos adicionais, como a «seletividade» da medida de apoio.

- O apoio provém de «recursos estatais» e é «imputável» ao Estado.
- O destinatário é uma «empresa».
- O apoio «favorece» uma empresa, ou seja: concede uma «vantagem».
- O apoio «falseia a concorrência» e «afeta o comércio entre os Estados-Membros».

Os critérios para determinar a existência de um auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE são cumulativos, o que significa que todos eles têm de estar preenchidos para que o apoio constitua um auxílio estatal. Por conseguinte, se algum dos critérios não estiver preenchido, o apoio público não constitui um auxílio estatal. O escrutínio tem de ser aplicado aos três níveis acima mencionados. As secções seguintes do presente documento de orientação apresentam mais pormenores sobre os critérios para que se verifique um auxílio estatal.

### 3.1. «Recursos estatais» e «imputabilidade»<sup>5</sup>

O apoio concedido direta ou indiretamente através de recursos estatais e a imputabilidade de tal apoio ao Estado são condições para que se verifique um auxílio estatal, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. Estes dois critérios são frequentemente considerados em conjunto para a avaliação de uma medida nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, uma vez que ambos são relativos à origem pública da ajuda em questão.

Os recursos públicos nacionais dos Estados-Membros da UE são recursos estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. Os recursos provenientes do orçamento da União também são considerados «recursos estatais» (e imputáveis ao Estado) se as autoridades nacionais dispuserem de poder discricionário no que se refere à sua utilização destes recursos.

Em contrapartida, se os recursos da União forem geridos direta ou indiretamente pela União (ou por instituições internacionais), sem qualquer poder discricionário das autoridades nacionais, nem constituem recursos estatais nem são imputáveis ao Estado.

#### 3.1.1. FEEI<sup>6</sup>

A grande maioria dos FEEI pertinentes para a Política de Coesão são gastos no âmbito da gestão partilhada.<sup>7</sup> Em regime de gestão partilhada, os Estados-Membros dispõem, em geral<sup>8</sup>, de um poder discricionário sobre a utilização do financiamento e podem decidir quem obtém o apoio. Devido a esse poder discricionário, os FEEI e o (co)financiamento público nacional são considerados «recursos estatais» e são imputáveis ao Estado, nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. O mesmo acontece quando as autoridades nacionais confiam instrumentos financeiros ao grupo BEI ou a qualquer outra entidade para a sua execução, com base em acordos contratuais.

---

Contudo, os outros critérios do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE são geralmente preenchidos no que toca a instrumentos financeiros apoiados pelos FEEI e, por isso, não estão contemplados no presente documento de orientação.

<sup>5</sup> Para mais orientações sobre a origem estatal, ver secção 3 da NOA.

<sup>6</sup> Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, ver artigo 1.º, n.º 1, do RDC.

<sup>7</sup> Artigo 59.º do Regulamento (UE, EURATOM) n.º 966/2012, JO L 298 de 26.10.2012, p. 1 («Regulamento Financeiro»).

<sup>8</sup> As derrogações são tratadas no ponto 3.1.3.

Por conseguinte, sempre que os recursos do FEEI e do (co)financiamento público nacional são gastos em regime de gestão partilhada e os Estados-Membros contribuintes dispõem de um poder discricionário quanto à sua utilização, esses recursos constituem «recursos estatais» que são imputáveis ao Estado na aceção das regras em matéria de auxílios estatais. Tal significa também que os instrumentos financeiros que são geridos pela autoridade de gestão ou que são da sua responsabilidade (artigo 38.º, n.º 1, alínea b) do RDC) estão sujeitos às regras dos auxílios estatais.

**Por exemplo:**

Uma autoridade de gestão utiliza recursos do <sup>9</sup>FEDER para a criação de um fundo destinado a promover o arranque de PME. Os recursos do FEDER são objeto de gestão partilhada.

Os recursos do FEDER no âmbito da gestão partilhada são considerados «recursos estatais». Se todos os restantes critérios da definição de auxílio constante do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE estiverem preenchidos, a operação tem de cumprir as regras dos auxílios estatais. A conformidade deve ser verificada ao nível da gestão do fundo, ao nível dos investidores e ao nível dos beneficiários finais.

No caso dos instrumentos financeiros executados no âmbito do Regulamento (UE) n.º 1305/2013 (FEADER), as **atividades agrícolas primárias** são objeto de regras específicas de auxílios estatais. Por força do artigo 81.º, n.º 2, do FEADER, as atividades agrícolas primárias (produtos do anexo I) estão isentas das regras em matéria de auxílios estatais, em conformidade com o artigo 42.º do TFUE. Por outro lado, as atividades não contempladas no anexo apoiadas pelos instrumentos financeiros do FEADER devem respeitar as regras gerais dos auxílios estatais.

No caso das atividades agrícolas apoiadas pelos instrumentos financeiros não financiados pelo FEADER, salvo disposição em contrário, aplicam-se as regras relativas aos auxílios estatais.

No caso da **pesca e da aquicultura**, a exclusão de certos financiamentos do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP) relacionados com as atividades de pesca do âmbito de aplicação das regras em matéria de auxílios estatais assenta no artigo 42.º do TFUE e no artigo 8.º do Regulamento FEAMP. Em conformidade com o artigo 8.º do Regulamento FEAMP, os pagamentos efetuados pelos Estados-Membros como parte dos fundos cofinanciados a título do FEAMP, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 508/2014(Regulamento FEAMP), não são, em princípio, considerados um auxílio estatal.

*3.1.2. Outros fundos da UE ou FEEI em gestão direta ou indireta da União<sup>10</sup>*

No que diz respeito aos financiamentos da União executados por qualquer entidade mandatada, incluindo o Grupo BEI (BEI ou FEI), pela Comissão Europeia (ou outra instituição da UE ou outra entidade da UE) em gestão direta ou indireta e cuja utilização de recursos , portanto, não é decidida pelas autoridades nacionais, tais fundos da União

<sup>9</sup> Regulamento (UE) n.º 1301/2013, JO L 347 de 20.12.2013, p. 289.

<sup>10</sup> O artigo 4.º, n.º 7, do RDC menciona fundos da União que não são objeto de gestão partilhada com os Estados-Membros.

não são considerados recursos estatais. Não são imputáveis ao Estado e, por conseguinte, não constituem um auxílio estatal.

Note-se, contudo, que o Regulamento Financeiro (UE, EURATOM) n.º 966/2012 («RF») prevê que os instrumentos financeiros da União «Não distorcem a concorrência [...] e são coerentes com as regras relativas aos auxílios estatais».<sup>11</sup> O quadro jurídico que rege os instrumentos financeiros da União, nomeadamente os acordos com as entidades mandatadas, foi concebido pela Comissão com vista a assegurar a coerência com as disposições em matéria de auxílios estatais. Os diferentes instrumentos financeiros devem ser concebidos de modo a serem coerentes com as regras dos auxílios estatais.

**Por exemplo:**

A pedido da Comissão, o BEI criou um fundo com recursos do Horizonte 2020.<sup>12</sup> Os recursos do programa Horizonte 2020 são recursos da União que serão geridos em gestão indireta pelo BEI .

As dotações do programa Horizonte 2020 não constituem «recursos estatais». Por conseguinte, um fundo financiado exclusivamente por esses recursos não pode ser qualificado um auxílio estatal. No entanto, o Regulamento Financeiro (e o considerando 42 do Regulamento Horizonte 2020) prevê que a coerência com as regras dos auxílios estatais deve ser assegurada. As regras estabelecidas pela Comissão para a criação do fundo e a sua execução devem, por conseguinte, ser coerentes com as regras relativas aos auxílios estatais.

O regulamento Horizonte 2020 e as suas normas de execução, nomeadamente o acordo de delegação e os termos e condições, foram elaborados pela Comissão de forma a alcançar o objetivo de coerência em matéria de auxílios estatais. As propostas que visem a criação de um fundo do Horizonte 2020 também são objeto de verificação da conformidade com as regras do Horizonte 2020.

Se o fundo criado a partir de dotações do programa Horizonte 2020 também for financiado a partir de outros recursos públicos (financiamento público nacional ou recursos dos FEEI), essa parte do financiamento pode ser qualificada como «recursos estatais», só imputáveis ao Estado se os Estados-Membros contribuintes dispuserem de poder discricionário no que se refere à sua utilização. Essa parte do financiamento exige uma verificação adicional da possibilidade de constituir um auxílio estatal, se estiverem cumpridas todas as restantes condições da existência de um auxílio estatal, em conformidade com o artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

*3.1.3. Contribuição dos FEEI para os fundos da UE com gestão direta ou indireta da União*

Nos termos do artigo 38.º, n.º 1, alínea a) , do RDC, os Estados-Membros podem contribuir com verbas dos FEEI para os instrumentos financeiros criados a nível da União (gestão direta ou indireta da União). Tais contribuições não constituiriam recursos estatais, e a respetiva utilização não seria imputável ao Estado, se o Estado-Membro contribuinte não impuser quaisquer condições quanto à sua utilização, com exceção da

<sup>11</sup> Artigo 140.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento Financeiro.

<sup>12</sup> A base jurídica do programa Horizonte 2020 é o Regulamento (UE) n.º 1291/2013, JO L 347 de 20.12.2013, p. 104 («Regulamento Horizonte 2020»).



condição de as contribuições dos FEEI deverem ser investidas no território do Estado-Membro contribuinte especificado nos programas operacionais. Esta condição não tornaria os recursos imputáveis ao Estado-Membro, uma vez que os FEEI são atribuídos aos Estados-Membros em conformidade com regras da União que já determinaram qual o território do Estado-Membro em que esses fundos devem ser investidos<sup>13</sup>.

Na medida em que as contribuições dos FEEI preenchem as condições acima citadas, não constituem um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. Por conseguinte, estas contribuições não têm de respeitar as regras dos auxílios estatais. Em vez disso, tendo em conta que os instrumentos financeiros a nível da UE devem ser coerentes com as regras dos auxílios estatais, tal como explicado no ponto 3.1.2, tal significa que, tanto no que toca aos recursos da União como aos FEEI que os complementam, a coerência com as regras dos auxílios estatais é assegurada pela Comissão aquando da conceção do instrumento.

#### 3.1.4. *Recursos próprios do Grupo BEI*

O investimento de recursos próprios do Grupo BEI (BEI/FEI) por sua conta e risco é considerado um financiamento de natureza privada pelas regras em matéria de auxílios estatais e não constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. Isto também implica que os recursos próprios do BEI/FEI, investidos *completamente* por conta e risco para o BEI/FEI, não são tidos em conta para o cálculo do limiar *de minimis*, dos limiares de notificação, ou das intensidades de auxílio.

Se, em contrapartida, os Estados-Membros fornecerem garantias ou qualquer outro apoio ao Grupo BEI, este último não está a investir *completamente* por sua conta e risco. Nestas condições, os investimentos do Grupo BEI, por conseguinte, não podem ser considerados de natureza privada para efeitos da política dos auxílios estatais. Além disso, uma vez que tal garantia envolve recursos estatais e é imputável ao Estado, deve ser conforme com as regras relativas aos auxílios estatais.

#### **Exemplo:**

Cenário a) O BEI está a criar um fundo de recursos próprios sem qualquer apoio (por exemplo, garantias) dos Estados-Membros ou de recursos da União. Os recursos do BEI são considerados recursos privados. Por conseguinte, as regras relativas aos auxílios estatais não se aplicam.

Cenário b) O BEI recebe apoios nacionais públicos e/ou dos FEEI, por exemplo uma garantia para cobrir (em parte) o risco do BEI sobre a criação de novos empréstimos. Neste caso, o investimento do BEI não é considerado privado para efeitos do controlo dos auxílios estatais. Se as outras condições para a existência de um auxílio estatal também estiverem preenchidas, a garantia pública tem de ser conforme com as regras dos auxílios estatais (é financiada por recursos estatais e é imputável ao Estado).

<sup>13</sup> O artigo 70.º do RDC impõe que os Estados-Membros prestem apoio às operações numa dada área do programa. A repartição dos fundos disponibilizados por Estado-Membro é determinada pela metodologia que figura no anexo VII do RDC e está estabelecida na Decisão de Execução 2014/190/UE da Comissão.

3.1.5. *Recursos próprios do Grupo BEI abrangidos pela garantia do FEIE (Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos)*<sup>14</sup>

O apoio do FEIE não é classificado como «recursos estatais» e não constitui, por conseguinte, um auxílio estatal. Além disso, os recursos do FEIE estão fora do âmbito de aplicação do Regulamento Financeiro. Assim, o requisito de coerência com os auxílios estatais do artigo 140.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento Financeiro não se aplica. Não é, portanto, necessário um controlo dos auxílios estatais para a aplicação dos recursos próprios do Grupo BEI cobertos por uma garantia do FEIE.

Os projetos ou as plataformas de investimento apoiados pelo FEIE podem ser combinados com o apoio financeiro (cofinanciamento) dos FEEI ou com recursos públicos nacionais. Em tais casos, o financiamento adicional estará sujeito às regras em matéria de auxílios estatais, tal como explicado no ponto 3.1.1.

Existe também uma nota de orientação separada sobre a combinação dos FEEI/FEIE, que inclui orientações sobre os auxílios estatais<sup>15</sup>.

**Por exemplo:**

O BEI cria um fundo com recursos próprios enquadrados por uma garantia FEIE.

A criação e a execução do fundo não implicam «recursos estatais» e, por conseguinte, não estão sujeitas ao controlo dos auxílios estatais.

Se, no entanto, o fundo receber mais recursos dos FEEI ou recursos públicos nacionais, essa parte do apoio é qualificada como «recursos estatais» e deve, portanto, estar em conformidade com as regras relativas aos auxílios estatais, caso as outras condições da noção de auxílio estejam cumpridas.

É de notar que os recursos do Grupo BEI enquadrados por uma garantia FEIE não são investidos por sua conta e risco.

Por conseguinte, neste caso, um investimento do Grupo BEI não pode ser considerado investimento privado no sentido de uma «contribuição própria» do Grupo BEI, que está isenta de qualquer apoio público ou de uma contribuição de um investidor privado, como exigido pelas regras em matéria de auxílios estatais.

<sup>14</sup> Regulamento (UE) 2015/1017 que cria o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, JO L 169 de

1.7.2015, página 1 («FEIE»).

<sup>15</sup> <https://www.fi-compass.eu/publication/ec-regulatory-guidance/new-guidelines-combining-european-structural-and-investment-funds>

3.1.6. *Panorâmica da avaliação dos auxílios estatais exigida do critério dos «recursos estatais» por tipo de recursos*

Tipo de recursos				
Recursos dos FEEI (em gestão partilhada)	Recursos públicos nacionais	Fundos da União geridos direta ou indiretamente  (por exemplo, o programa Horizonte 2020, o programa COSME <sup>16</sup> ou os FEEI em gestão direta/indireta, ou FEEI transferidos sem condições, ver ponto 3.1.3)	Recursos próprios do Grupo BEI  (sem qualquer cobertura de riscos ou outro apoio da União ou de recursos públicos nacionais)	Recursos próprios do Grupo BEI enquadrados por uma garantia do FEIE
Recursos estatais: Sim  Necessidade de conformidade com as regras dos auxílios estatais <sup>17</sup>	Recursos estatais: Sim  Necessidade de conformidade com as regras dos auxílios estatais	Recursos estatais: Não  Coerência com as regras dos auxílios estatais assegurada pela Comissão ao nível do instrumento	Recursos estatais: Não  Inexistência de requisitos em matéria de auxílios estatais	Recursos estatais: Não  Inexistência de requisitos em matéria de auxílios estatais (ver igualmente ponto 3.1.5)
Se forem combinados diferentes tipos de recursos a aplicação das regras dos auxílios estatais tem de ser verificada separadamente para cada parte				

**3.2. «Empresas» envolvidas em instrumentos financeiros<sup>18</sup>**

A noção de auxílio, nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, requer que seja prestado apoio a uma «empresa». O Tribunal de Justiça tem sistematicamente definido como «empresas» as entidades que desenvolvem uma atividade económica, independentemente do seu estatuto jurídico e do modo como são financiadas.<sup>19</sup> Por «atividade económica» entende-se qualquer tipo de atividade que preveja a oferta de bens e serviços num dado mercado.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Regulamento (UE) n.º 1287/2013, JO L 347 de 20.12.2013, p. 33 («COSME»).

<sup>17</sup> Aplicam-se as regras específicas dos auxílios estatais para o FEADER e o FEAMP.

<sup>18</sup> Para mais orientação sobre a noção de empresa, ver secção 2 da NOA.

<sup>19</sup> Processos apensos C-180/98 a C-184/98, Col. I-6451, n.º 74.

<sup>20</sup> Processo 118/85, Col. 2599, n.º 7.

A definição de «empresa» implica que:

- o estatuto da entidade não é determinante (por exemplo, uma entidade que faça parte de uma administração pública pode ser uma empresa),
- sendo irrelevante saber se a entidade é criada para gerar lucros (também uma entidade sem fins lucrativos pode oferecer bens e serviços num determinado mercado);
- além disso, a classificação de uma entidade como empresa é sempre feita em relação a uma atividade específica (uma entidade pode ter simultaneamente atividades económicas e não económicas).

A existência de auxílio estatal deve ser verificada para todos os envolvidos nos instrumentos financeiros. Por conseguinte, deve ser controlado cada interveniente para decidir se são qualificados como uma «empresa», a menos que a consubstanciação do auxílio estatal possa ser excluída com base noutros requisitos previstos no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

Os gestores e os investidores de fundos envolvidos num instrumento financeiro normalmente são considerados uma «empresa», uma vez que exercem uma atividade económica.<sup>21</sup> A situação dos beneficiários finais pode ser diferente, em especial quando são pessoas que não exercem uma atividade económica ou que estão envolvidas em atividades que não são consideradas de natureza económica.

### 3.3. Vantagem<sup>22</sup>

Outro requisito cumulativo para a existência de um auxílio estatal é que da medida decorra uma vantagem. Na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, uma vantagem é um benefício económico que uma empresa não teria obtido em condições normais de mercado, isto é, sem a intervenção do Estado.<sup>23</sup> Por conseguinte, uma vantagem (e, portanto, os auxílios estatais) pode ser excluída se as transações económicas realizadas por autoridades públicas estiverem em conformidade com as condições normais de mercado.

Os seguintes elementos são particularmente relevantes ao proceder à aplicação do teste do operador numa economia de mercado (OEM) aos instrumentos financeiros:

- a) **Para os (co)investidores** não existe qualquer vantagem (e, portanto, nenhum auxílio estatal), se o investimento for efetuado *pari passu* entre investidores públicos e privados ou se o investimento público estiver em conformidade com as condições de mercado estabelecidas com base em avaliações comparativas ou outros métodos de avaliação.

---

<sup>21</sup> Na medida em que um gestor de um fundo o gere apenas, sem nele coinvestir, pode qualificar-se como um mero «veículo», não sendo assim abrangido pela noção de «empresa» do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE (ver processo SA.37824; [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/254119/254119\\_1608806\\_109\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/254119/254119_1608806_109_2.pdf)); Ver também o acórdão no processo SA.36904, n.º 71 b): [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/256075/256075\\_1711610\\_153\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/256075/256075_1711610_153_2.pdf).

<sup>22</sup> Para mais orientação sobre a noção de vantagem, ver secção 4 da NOA.

<sup>23</sup> Processo C-39/94, Col. I-3547, n.º 60.

Um investimento é considerado *pari passu* quando:<sup>24</sup>

- É realizado nos mesmos termos e condições por investidores públicos e privados (partilhando os investidores públicos e privados os mesmos riscos e benefícios e tendo o mesmo nível de subordinação na mesma classe de risco, no caso de uma estrutura de financiamento em vários níveis), e
- Ambas as categorias de operadores intervêm simultaneamente (o investimento do setor público e do investidor privado processa-se por via da mesma transação de investimento), e
- A intervenção do investidor privado tem uma importância económica real (as Orientações<sup>25</sup> fixaram o mínimo em 30 %)

Com base no ponto 35 das Orientações, sempre que o investimento estiver em sintonia com o teste do operador numa economia de mercado (tanto a nível dos investidores como do intermediário financeiro), não é necessário verificar o eventual auxílio ao nível do beneficiário final.

Sempre que os instrumentos financeiros permitam que os coinvestidores privados realizem investimento de financiamento de risco numa empresa ou num conjunto de empresas em condições mais favoráveis do que os investidores públicos que investem nas mesmas empresas, esses investidores privados podem estar a obter uma vantagem. Essa vantagem pode assumir a forma de retornos preferenciais [incentivos à subida dos lucros (upside incentives)] ou reduzir a exposição a perdas no caso de desempenho desfavorável da transação subjacente em relação aos investidores públicos [proteção face a evolução desfavorável (downside protection)]. A compatibilidade desse auxílio aos investidores tem de ser assegurada.

Em alguns casos (por exemplo, garantias ou na ausência de investidores privados) as condições de mercado não podem ser diretamente estabelecidas através do teste *pari passu*. Contudo, tal não significa necessariamente que a transação pública não está em conformidade com as condições de mercado. Em tais casos, a conformidade com as condições de mercado pode ser avaliada com base em parâmetros de referência ou outros métodos de avaliação (por exemplo, para elaborar o VAL do investimento a um nível que teria sido aceitável para um operador privado numa economia de mercado). As transações consideradas conformes às condições de mercado não são auxílios de Estado.<sup>26</sup>

- b) Os **organismos que executam os instrumentos financeiros/gestores de fundos/intermediários financeiros/fundos de fundos** podem igualmente ser beneficiários de auxílios estatais se a remuneração dos serviços ou os reembolsos para executar o instrumento financeiro forem superiores às taxas de mercado.

---

<sup>24</sup> Para mais orientação sobre a noção de transações *pari passu*, ver secção 4.2.3.1(i) da NOA.

<sup>25</sup> Orientações relativas aos auxílios estatais que visam promover os investimentos de financiamento de risco, JO C 19 de 22.1.2014, p. 4 (Orientações).

<sup>26</sup> Para mais orientações sobre a aplicação do teste da economia de mercado, ver secções 4.2.3.2 e 4.2.3.4. da NOA.

Existem diferentes formas de determinar se a remuneração dos organismos de execução dos instrumentos financeiros/gestores de fundos é conforme às taxas do mercado. Por exemplo, se um gestor de fundos for escolhido por um processo de seleção competitivo, transparente, não discriminatório e incondicional, a sua remuneração pode ser considerada como estando em conformidade com as taxas do mercado. Este requisito aplica-se a todos os instrumentos financeiros sujeitos às regras dos auxílios estatais.<sup>27</sup>

Se não houver processo de seleção competitivo, transparente, não discriminatório e incondicional, a conformidade da remuneração/do reembolso com o mercado pode ser demonstrada por outros meios. Para remunerações/reembolsos que estejam em consonância com as regras do RDC, os instrumentos de disponibilização imediata que são descritos na secção 5 asseguram que a remuneração está em conformidade com o mercado. Para remunerações/reembolsos que não sejam conformes com as regras do RDC ou não sejam abrangidos pelo âmbito dos instrumentos de disponibilização imediata, a conformidade com as condições do mercado depende de cada caso.

- c) **Ao nível dos beneficiários finais:** O objetivo global de um instrumento financeiro é prestar apoio aos beneficiários finais. Por conseguinte, decorre da natureza do instrumento que os beneficiários finais obtêm uma vantagem que não teriam obtido em condições normais de mercado.

No entanto, quando um empréstimo ou uma garantia preenche as condições estabelecidas na Comunicação sobre a taxa de referência<sup>28</sup> ou na secção 3 da Comunicação relativa às garantias,<sup>29</sup> considera-se que está em conformidade com as condições de mercado e, por conseguinte, não constitui um auxílio estatal a favor dos beneficiários finais. Também relativamente a outros tipos de apoio pode ser possível demonstrar a sua conformidade com o mercado. No entanto, como os instrumentos financeiros da política de coesão respondem às lacunas do mercado, pode verificar-se uma vantagem ao nível dos beneficiários finais.

### **3.4. Distorção da concorrência e efeitos nas trocas comerciais entre Estados-Membros/ auxílio *de minimis***

Só existe auxílio se houver distorção da concorrência e se forem afetadas as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

Além disso, o apoio conforme ao Regulamento *de minimis* aplicável não é considerado como preenchendo todos os critérios estabelecidos no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. Por conseguinte, tal auxílio não é objeto de uma notificação de auxílio estatal. Para o período de financiamento de 2014-2020, é principalmente o Regulamento (UE) n.º 1407/2013 da

---

<sup>27</sup> Para mais orientação, ver secção 4.2.3.1(ii) da NOA.

<sup>28</sup> Comunicação da Comissão sobre a revisão do método de fixação das taxas de referência e de atualização, JO C 14 de 19.1.2008, págs. 6-9.

<sup>29</sup> Comunicação da Comissão relativa à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais sob forma de garantias, JO C 155 de 20.6.2008, p. 10, com a redação que lhe foi dada pela Retificação à Comunicação da Comissão relativa à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais sob forma de garantias, JO C 244 de 25.9.2008, página 32.

Comissão<sup>30</sup> que é pertinente, ao fixar o limiar de auxílio *de minimis* em 200 000 EUR por empresa durante um período de três anos. Para além do limiar, também todas as restantes condições do Regulamento *de minimis* aplicável têm de ser preenchidas.

Apesar de, tal como referido anteriormente, no âmbito do FEADER, as **atividades agrícolas primárias** estarem isentas das regras em matéria de auxílios estatais, as atividades não contempladas no anexo apoiadas pelos instrumentos financeiros do FEADER devem respeitar as regras gerais dos auxílios estatais. De igual forma, no caso de atividades agrícolas apoiadas pelos instrumentos financeiros não financiados pelo FEADER, devem ser respeitadas as regras relativas aos auxílios estatais aplicáveis, ou seja, um limiar *de minimis* no setor agrícola (15 000 EUR por empresa, durante um período de três anos), e outras regras estabelecidas no Regulamento (UE) n.º 717/2014<sup>31</sup> da Comissão.

**No caso dos produtos da pesca e da aquicultura enumerados no anexo I do TFUE**, os pagamentos efetuados pelos Estados-Membros como parte do cofinanciamento a título do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP), em conformidade com as regras do FEAMP, em princípio, não são considerados auxílios estatais (artigo 8.º, n.º 2 do FEAMP). Quanto aos projetos ou programas alheios ao setor das pescas (ou seja, questões de política marítima integrada), aplica-se o regime dos auxílios estatais.

Os auxílios estatais que não excedem um certo limiar durante um determinado período não preenchem, regra geral, todos os critérios estabelecidos no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. Trata-se dos chamados auxílios *de minimis*. O Regulamento (UE) n.º 717/2014 da Comissão (que substitui o Regulamento (CE) n.º 875/2007 da Comissão) é aplicável aos auxílios concedidos a empresas do setor das pescas e da aquicultura, com exceção dos casos a que se refere o artigo 1.º do mesmo regulamento, e estabelece o limiar de 30 000 EUR por beneficiário durante um período de três anos (Regulamento *de minimis para as pescas*). Além disso, cada Estado-Membro tem de respeitar o montante total máximo estabelecido no anexo do Regulamento *de minimis para as pescas* (o chamado limite máximo nacional), na concessão de auxílios a empresas que desenvolvem atividades nos setores da pesca e da aquicultura. Para além de outras regras estabelecidas no Regulamento *de minimis para as pescas*, os auxílios *de minimis* concedidos a todas as empresas do setor das pescas e da aquicultura durante um período de três anos não podem ultrapassar 2,5 % do volume anual de negócios das atividades de captura, transformação e aquicultura, por Estado-Membro.

O Regulamento *de minimis* pode ser aplicado a cada um dos diferentes intervenientes nos instrumentos financeiros. No entanto, todos os requisitos do regulamento têm de ser preenchidos.

Uma particular atenção deve ser concedida aos seguintes aspetos:

**Ao abrigo das regras dos FEEI, os organismos que executam** os instrumentos financeiros não devem receber quaisquer auxílios estatais, incluindo auxílios *de minimis* para a sua execução, por tal não estar em conformidade com o objetivo dos instrumentos financeiros definido pelos FEEI, que é canalizar os recursos para os beneficiários finais.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Regulamento (UE) n.º 1407/2013 da Comissão, JO L 352 de 24.12.2013, p. 1 («Regulamento *de minimis*»).

<sup>31</sup> Regulamento (UE) n.º 717/2014 da Comissão, de 27 de junho de 2014, JO L 190 de 28.6.2014, pp. 45-54.

<sup>32</sup> Tal não prejudica o facto de um organismo de execução poder receber apoio dos FEEI

Por conseguinte, ainda que possa ser possível atingir a conformidade em matéria de auxílios estatais para os organismos que executam os instrumentos financeiros, deve salientar-se que o apoio a estes organismos pelos FEEI não é normalmente conforme às regras dos FEEI.

**Os beneficiários finais** devem ser objeto de especial atenção sempre que pertencerem a um grupo de empresas. O limiar *de minimis* aplica-se a cada empresa individualmente considerada. Por conseguinte, só deve ser concedido um auxílio até ao limite comum de 200 000 EUR e um período de três anos para todas as empresas do grupo que sejam consideradas como uma só empresa.

Além disso, os Estados-Membros devem prestar especial atenção ao facto de os auxílios incluídos em capital próprio, quase-capital e injeções de capital não poderem beneficiar do regulamento *de minimis*; salvo se o capital ou o montante total da injeção de capital público não ultrapassar o limiar *de minimis* ou sempre que as condições do limiar de segurança do Regulamento *de minimis* estiverem cumpridas.

#### 4. ISENÇÕES DE NOTIFICAÇÃO

Em caso de auxílio estatal, o artigo 108.º, n.º 3, do TFUE prevê que, em geral, o Estado-Membro em causa apresente uma notificação de auxílio estatal. No entanto, o alargamento do âmbito de aplicação do Regulamento geral de isenção por categoria<sup>33</sup> («RGIC 2014») aumentou sobremaneira as possibilidades de evitar um processo de notificação de auxílios estatais.

Para os instrumentos financeiros da política de coesão, as seguintes disposições do RGIC 2014 são particularmente relevantes:

- Artigo 16.º (Auxílios regionais ao desenvolvimento urbano).
- Artigo 21.º (Auxílios ao financiamento de risco).
- Artigo 22.º (Auxílios às empresas em fase de arranque).
- Artigo 39.º (Auxílios ao investimento a favor de projetos de eficiência energética em edifícios).
- Artigo 52.º (Auxílios a infraestruturas de banda larga).

Para além dos cinco artigos do RGIC 2014 acima mencionados, os beneficiários de auxílios a diferentes níveis de instrumentos financeiros podem também beneficiar de outras disposições do mesmo regulamento. Em especial, a concessão de auxílio regional ao investimento prevista no artigo 14.º do RGIC 2014 pode ser aplicável a instrumentos financeiros nas regiões assistidas.

Os serviços da Comissão forneceram orientações adicionais relativamente à interpretação do RGIC 2014 num documento de perguntas e respostas («Guia Prático»)<sup>34</sup>.

Além disso, existem regulamentos que preveem isenções por categoria específica do setor, como o Regulamento (UE) n.º 702/2014 da Comissão, de 25 de junho de 2014, que

---

<sup>33</sup> para outros fins, como, por exemplo, auxílios à formação dos trabalhadores. Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, JO L 187 de 26.6.2014.

<sup>34</sup> [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/block.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/block.html).



declara certas categorias de auxílios no setor agrícola e florestal e nas zonas rurais compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (designado ABER).

De igual forma, no que se refere à pesca e aquicultura, também existe um regulamento específico por setor, o Regulamento (UE) n.º 1388/2014 da Comissão, que é o novo regulamento de isenção por categoria aplicável ao setor (designado FIBER), adotado em 16 de dezembro de 2014, e que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2015.

## 5. INSTRUMENTOS IMEDIATAMENTE DISPONÍVEIS

A Comissão desenvolveu termos e condições normalizados para determinados tipos de instrumentos financeiros. Os termos e condições normalizados garantem a conformidade com as regras dos auxílios estatais e, por conseguinte, facilitam a prestação do apoio financeiro da União aos beneficiários finais. A utilização destes instrumentos imediatamente disponíveis pelos Estados-Membros é facultativa.

Até ao momento, foram adotados pela Comissão cinco diferentes instrumentos imediatamente disponíveis:<sup>35</sup>

- **Empréstimo com partilha de riscos** destinado a apoiar as PME.

O empréstimo com partilha de riscos (um instrumento imediatamente disponível) é concebido como um instrumento isento de auxílios estatais, ou seja, com a remuneração do intermediário financeiro em conformidade com o mercado e a plena transferência da vantagem financeira pelo intermediário financeiro para os beneficiários finais. O financiamento concedido aos beneficiários finais é abrangido pelo regulamento *de minimis* aplicável.

- **Garantia máxima de carteira**

A garantia máxima de carteira que dá cobertura aos riscos de novos empréstimos rentáveis concedidos às PME foi concebida como um instrumento isento de auxílios estatais, ou seja, conforme com o mercado ao nível do intermediário financeiro que gere o fundo de garantia e das instituições financeiras que criam carteiras de novos empréstimos. O auxílio concedido aos beneficiários finais é abrangido pelo regulamento *de minimis* aplicável.

- **Empréstimo para renovação para a eficiência energética e as energias renováveis nos edifícios residenciais**

Este empréstimo é concebido como um instrumento isento de auxílios estatais, ou seja, com a remuneração do intermediário financeiro em conformidade com o mercado e a plena transferência da vantagem financeira pelo intermediário financeiro para os beneficiários finais. O financiamento concedido aos beneficiários finais é abrangido pelo Regulamento *de minimis* aplicável.

- **Fundo de desenvolvimento urbano**

---

<sup>35</sup> Regulamento de Execução (UE) n.º 964/2014 da Comissão, JO L 271 de 12.9.2014, p. 16.

O Fundo de desenvolvimento urbano assume a forma de um fundo de empréstimos para projetos de desenvolvimento urbano em regiões assistidas e é concebido como instrumento isento da obrigação de notificação dos auxílios estatais com base no artigo 16.º do RGIC 2014.

- **Mecanismo de coinvestimento em capital próprio**

O mecanismo de coinvestimento assume a forma de financiamento de capital próprio para as PME. É concebido como um instrumento isento da obrigação de notificação dos auxílios estatais com base no artigo 21.º do RGIC 2014.

Podem ser consultadas mais orientações sobre instrumentos imediatamente disponíveis no seguinte endereço:

<https://www.fi-compass.eu/publication/event-material/presentation-financial-instruments-under-esif-standard-terms-and>

## **6. CASOS EM QUE AS NOTIFICAÇÕES DE AUXÍLIOS ESTATAIS SÃO EXIGIDAS**

Se um instrumento financeiro envolve a concessão de um auxílio estatal que não satisfaz as condições de isenção de notificação, o Estado-Membro em causa deve apresentar uma notificação de auxílio estatal. Não pode ser concedido qualquer auxílio antes de a Comissão ter adotado uma decisão de aprovação de um auxílio estatal.

As autoridades nacionais que procuram conselhos para as notificações de auxílios estatais podem contactar o seu ponto de contacto nacional para os auxílios estatais. Além disso, a Direção-Geral da Concorrência da Comissão (DG Concorrência) proporciona orientações aos Estados-Membros para a elaboração das notificações de auxílios estatais. Poderão encontrar-se também mais informações no sítio web da DG Concorrência.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup>

[http://ec.europa.eu/competition/index\\_pt.html](http://ec.europa.eu/competition/index_pt.html)