

Relatório Especial

Auxílios estatais em tempo de crise

Reação rápida, mas há deficiências no controlo da Comissão e incoerências no quadro de apoio aos objetivos da política industrial da UE



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-X
Introdução	01-20
Concorrência e auxílios estatais no mercado interno da UE	01-02
Funções e responsabilidades no controlo dos auxílios estatais	03-10
A Comissão emite orientações sobre a forma como interpreta o quadro jurídico em matéria de auxílios estatais	11-12
Primeiros quadros temporários de crise relacionados com a pandemia de COVID-19 e a invasão da Ucrânia pela Rússia	13-16
Quadro temporário de crise e transição de 2023 relacionado com o Pacto Ecológico Europeu e outros objetivos da política industrial	17-20
Âmbito e método da auditoria	21-26
Observações	27-109
A Comissão adotou rapidamente quadros temporários, mas as condições para a orientação dos auxílios estatais nem sempre foram bem definidas	27-40
A rápida adoção dos dois primeiros quadros temporários de crise pela Comissão permitiu uma atuação rápida dos Estados-Membros	27-31
Concentração insuficiente dos auxílios estatais nas empresas mais afetadas	32-40
A análise realizada pela Comissão dos casos de auxílios estatais relacionados com a crise foi rápida, mas baseou-se frequentemente em informações escassas sobre as medidas adotadas pelos Estados-Membros	41-55
Aumento significativo das decisões da Comissão em matéria de auxílios estatais desde o início da pandemia de COVID-19	41
A Comissão avaliou em menos de um mês a maioria dos regimes de auxílios nacionais notificados ao abrigo dos dois primeiros quadros temporários de crise	42-45

Muitas vezes, a Comissão não dispunha de pormenores sobre as medidas aplicadas pelos Estados-Membros ao abrigo dos quadros temporários de crise, nomeadamente dos "regimes-quadro"	46-50
Os controlos dos Estados-Membros para verificar o cumprimento das regras em matéria de auxílios estatais relacionadas com a crise basearam-se, em grande medida, nas autodeclarações dos beneficiários	51-55
A Comissão reduziu o seu controlo dos regimes de auxílios estatais durante as crises e ainda não avaliou o impacto dos quadros temporários na concorrência	56-67
Não obstante as despesas com auxílios estatais significativamente mais elevadas desde 2020, a Comissão reduziu os seus esforços no controlo dos auxílios estatais.	56-62
A Comissão ainda não avaliou o impacto que as medidas adotadas no âmbito dos dois primeiros quadros de crise tiveram na concorrência no mercado interno	63-67
Os Estados-Membros concederam, ao abrigo dos quadros temporários, auxílios inferiores aos montantes aprovados, mas os dados comunicados não são fiáveis	68-89
Os dados mostram que as despesas com auxílios estatais relacionados com a crise se mantiveram significativamente abaixo dos montantes inicialmente aprovados	69-73
A Comissão não dispõe de dados fiáveis sobre o total dos auxílios estatais relacionados com as crises concedidos pelos Estados-Membros nem de dados por setor económico ou dimensão das empresas	74-80
A Comissão e alguns Estados-Membros não garantiram transparência suficiente sobre os beneficiários de auxílios estatais	81-89
Incoerências entre os diferentes quadros e orientações dos auxílios estatais que estão a apoiar o Pacto Ecológico Europeu e outros objetivos da política industrial	90-109
Os auxílios estatais são cada vez mais utilizados para apoiar a concretização de objetivos da política industrial	90-92
Uma maior adaptação das regras em matéria de auxílios estatais resultou num conjunto complexo de quadros nem sempre coerentes ou apoiados por uma análise económica	93-98
A Comissão não avaliou suficientemente a necessidade do quadro temporário de crise e transição nem o seu potencial impacto	99-109
Conclusões e recomendações	110-116

Anexos

Anexo I – Quadro jurídico e de orientação da UE em matéria de auxílios estatais

Anexo II – Principais características dos quadros temporários de crise em matéria de auxílios estatais

Anexo III – Comparação das orientações em matéria de auxílios estatais que apoiam a recuperação e a transição

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas da Comissão

Cronologia

Equipa de auditoria

Síntese

I A pandemia de COVID-19 e a invasão da Ucrânia pela Rússia tiveram graves repercussões na economia da UE e revelaram a interdependência das cadeias de valor mundiais. Para fazer face às perturbações económicas causadas e permitir a concessão rápida de auxílios estatais por parte dos Estados-Membros, a Comissão adotou quadros temporários em matéria de auxílios estatais entre 2020 e 2023. Estes quadros estabelecem condições e requisitos específicos que as medidas nacionais de auxílios estatais relacionadas com as crises estavam obrigadas a cumprir para serem compatíveis com o mercado interno ao abrigo do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

II Com o presente relatório, o Tribunal pretende contribuir para uma supervisão mais eficaz dos auxílios estatais em caso de futuras crises, bem como para um enquadramento mais coerente dos auxílios estatais nos próximos anos. O Tribunal analisou a eficácia com que a Comissão adaptou o quadro da UE em matéria de auxílios estatais para fazer face a crises recentes, avaliou e acompanhou os auxílios estatais relacionados com as crises e apreciou o seu impacto na concorrência no mercado interno. O Tribunal examinou igualmente se o enquadramento dos auxílios estatais em apoio do Pacto Ecológico Europeu e de outros objetivos da política industrial era coerente.

III De modo geral, o Tribunal conclui que, ao adotar quadros temporários em matéria de auxílios estatais, a Comissão reagiu rapidamente à necessidade de os Estados-Membros corrigirem as perturbações económicas decorrentes da pandemia de COVID-19 e da invasão da Ucrânia pela Rússia, seguida da guerra em curso. No entanto, a avaliação das medidas de auxílio pela Comissão foi reduzida. Além disso, continua a ser necessário superar as dificuldades no controlo das medidas de auxílio estatal instituídas pelos Estados-Membros e na avaliação do seu impacto na concorrência no mercado interno.

IV Os quadros temporários de crise relativos aos auxílios estatais permitiram aos Estados-Membros conceber rapidamente medidas nesta matéria, de acordo com princípios comuns, e conceder montantes sem precedentes desses auxílios. Todavia, a Comissão não conseguiu realizar avaliações económicas antes da adoção dos quadros, de forma a assegurar que o auxílio se limitava ao mínimo necessário. Embora o quadro temporário para a COVID-19 não tenha sido suficientemente orientado para as empresas mais afetadas pela crise, na sequência da invasão da Ucrânia pela Rússia, a Comissão estabeleceu objetivos e critérios adequados para assegurar que as medidas de apoio visavam de forma eficaz essas empresas. Porém, o Tribunal constatou que as alterações adotadas na sequência do REPowerEU aumentam o risco de distorções indevidas do mercado.

V Com a introdução dos quadros temporários de crise, a Comissão simplificou os seus procedimentos de avaliação dos casos. Apesar do aumento substancial das despesas com auxílios estatais, que passaram de cerca de 120 mil milhões de euros antes da crise para mais de 320 mil milhões de euros em 2020 e 2021 e quase 230 mil milhões de euros em 2022, há falta de informações sobre as medidas aplicadas. O Tribunal observou igualmente insuficiências nos mecanismos de controlo dos Estados-Membros. Entretanto, durante as crises, a Comissão diminuiu o controlo dos auxílios estatais.

VI A Comissão ainda não avaliou o impacto que as medidas adotadas no âmbito dos primeiros quadros de crise tiveram na concorrência no mercado interno. Trata-se de uma oportunidade perdida para aprender a conceber medidas mais bem orientadas no futuro, minimizando simultaneamente a distorção da concorrência.

VII Para comunicar informações sobre a utilização dos auxílios estatais, a Comissão baseia-se nos dados fornecidos pelos Estados-Membros. Como nem todos cumpriram as suas obrigações legais nesta matéria, a inexistência de dados fiáveis prejudicou a capacidade da Comissão para avaliar a eficácia dos quadros temporários de crise e o contributo dos auxílios estatais para os objetivos da política industrial da UE.

VIII A Comissão melhorou as regras para que existam informações de melhor qualidade e mais tempestivas sobre as despesas públicas e para permitir que as empresas verifiquem a legalidade dos auxílios concedidos a empresas concorrentes. Porém, a transparência sobre os beneficiários dos auxílios estatais continua a ser insuficiente.

IX Os auxílios estatais são cada vez mais utilizados para apoiar a realização dos objetivos da política industrial, como o reforço da independência estratégica da UE e a transição para uma economia com impacto neutro no clima, mas existe agora uma variedade complexa de quadros em matéria de auxílios estatais com regras que nem sempre são coerentes. Acresce que a Comissão não avaliou suficientemente a necessidade, ou o impacto potencial, de um novo quadro temporário de crise e transição para acelerar ainda mais os investimentos em setores fundamentais para a transição para uma economia com impacto neutro no clima. A diversidade de abordagens dos Estados-Membros em matéria de concessão de auxílios estatais pode prejudicar o bom funcionamento do mercado interno. É imperativo que a Comissão faça face a este risco.

X Com base nestas conclusões, o Tribunal recomenda que a Comissão:

- reforce a avaliação e o controlo dos regimes de auxílios estatais;
- avalie o impacto na concorrência dos auxílios estatais relacionados com a crise;
- reforce a transparência dos auxílios estatais e melhore a comunicação de informações sobre os mesmos;
- melhore a análise da necessidade de auxílios estatais para apoiar os objetivos da política industrial da UE e simplifique as regras em matéria de auxílios estatais em conformidade.

Introdução

Concorrência e auxílios estatais no mercado interno da UE

01 O [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) promove a concorrência leal entre as empresas no mercado interno da UE. Uma empresa que receba um apoio público sob a forma de auxílios estatais, como um subsídio para construir uma nova unidade de produção, obtém uma vantagem em relação aos seus concorrentes. Por conseguinte, os auxílios concedidos pelos Estados-Membros ou provenientes de recursos estatais, que possam falsear a concorrência e afetar as trocas comerciais na UE, favorecendo certas empresas ou produções, são, de modo geral, proibidos na UE¹.

02 Ao mesmo tempo, em circunstâncias específicas, a intervenção estatal pode ser conveniente ou mesmo necessária. Por conseguinte, o TFUE enumera vários objetivos estratégicos relativamente aos quais os auxílios devem ou podem ser considerados compatíveis com o mercado interno². Por exemplo: promover o desenvolvimento de regiões economicamente desfavorecidas da UE, remediar os danos causados por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários, sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro ou facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas, quando os auxílios não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum da UE.

Funções e responsabilidades no controlo dos auxílios estatais

03 A gestão dos auxílios estatais faz parte integrante da política de concorrência. Para serem compatíveis com o TFUE, os Estados-Membros devem demonstrar a necessidade de intervenção do Estado. Por exemplo, quando um auxílio estatal pode suscitar uma melhoria significativa que o mercado, por si só, não consegue proporcionar, importa que o auxílio seja um instrumento político adequado para alcançar o objetivo pretendido. Ao mesmo tempo, o auxílio deve minimizar a distorção dos mercados e os montantes concedidos devem ser proporcionados.

¹ Artigo 107º do TFUE.

² Artigo 107º, n.ºs 2 e 3, do TFUE.

04 Na UE, a Comissão é responsável por, em cooperação com os Estados-Membros, proceder ao exame permanente dos regimes de auxílios estatais existentes nesses Estados³. Regra geral, os Estados-Membros devem notificar formalmente a Comissão de todos os projetos de concessão ou alteração de auxílios estatais. Em seguida, a Comissão avalia *ex ante* se o auxílio proposto é compatível com o mercado interno. O processo de notificação termina com uma decisão formal de aprovação, se o auxílio for considerado compatível, ou com uma decisão de abertura de um procedimento, o que revela dúvidas. O resultado final pode, em última análise, ser uma proibição, se o auxílio for considerado incompatível. Os Estados-Membros não estão autorizados a aplicar uma medida de apoio antes de receberem a aprovação da Comissão, que deve confirmar a compatibilidade das medidas propostas e, por conseguinte, a sua legalidade e regularidade.

05 Nos termos do TFUE, incumbe à Comissão controlar os auxílios estatais nos Estados-Membros e tomar medidas para detetar os casos de auxílios potencialmente ilegais, para o que dispõe de poderes para iniciar investigações e exigir que um Estado-Membro recupere auxílios estatais incompatíveis. Todas as decisões e avaliações subjacentes da Comissão estão sujeitas ao controlo do Tribunal de Justiça da União Europeia.

06 Os Estados-Membros são responsáveis pela conceção dos regimes nacionais de auxílios estatais em conformidade com as regras da UE nesta matéria. Devem assegurar que as respetivas administrações concedem auxílios às empresas respeitando as decisões da Comissão. Devem apresentar à Comissão relatórios anuais sobre os auxílios estatais pagos⁴. A fim de reforçar a prestação de contas e a transparência sobre a utilização dos fundos públicos, estão também obrigados a publicar informações sobre os beneficiários dos auxílios e os próprios auxílios. Essas informações permitem igualmente que as empresas saibam se os seus concorrentes podem ter beneficiado indevidamente de auxílios estatais.

³ Artigo 108º do TFUE.

⁴ Artigos 5º e 6º do [Regulamento \(CE\) nº 794/2004 da Comissão](#).

07 Certos auxílios estatais não têm de ser notificados à Comissão, por exemplo, caso se enquadrem numa das categorias de auxílios que a Comissão declarou, de modo geral, compatíveis com o TFUE ao abrigo do Regulamento Geral de Isenção por Categoria⁵, como auxílios a regiões desfavorecidas ou a pequenas e médias empresas (PME) em determinadas condições. Os auxílios que não excedam determinados limiares (auxílios *de minimis*)⁶ estão excluídos do controlo dos auxílios estatais, uma vez que se considera que não afetam as trocas comerciais entre Estados-Membros ou que não distorcem nem ameaçam distorcer a concorrência.

08 No seu [painel de avaliação anual dos auxílios estatais](#), a Comissão apresenta dados agregados sobre as despesas com auxílios estatais em função dos seus principais objetivos de política na matéria: cultura, emprego, proteção ambiental (incluindo poupança de energia), desenvolvimento regional, investigação, desenvolvimento e inovação, medidas para sanar perturbações graves da economia, etc.

09 Por último, no caso dos auxílios estatais acima de um determinado limiar, os Estados-Membros são obrigados a realizar avaliações *ex post* que lhes permitam melhorar a conceção de futuros regimes, para que estes gerem menos distorções e sejam mais eficazes. Estas avaliações ajudarão também a Comissão a conceber melhores regras em matéria de auxílios estatais.

10 A [figura 1](#) mostra os diferentes aspetos do controlo dos auxílios estatais.

⁵ Regulamento (UE) nº 651/2014 da Comissão.

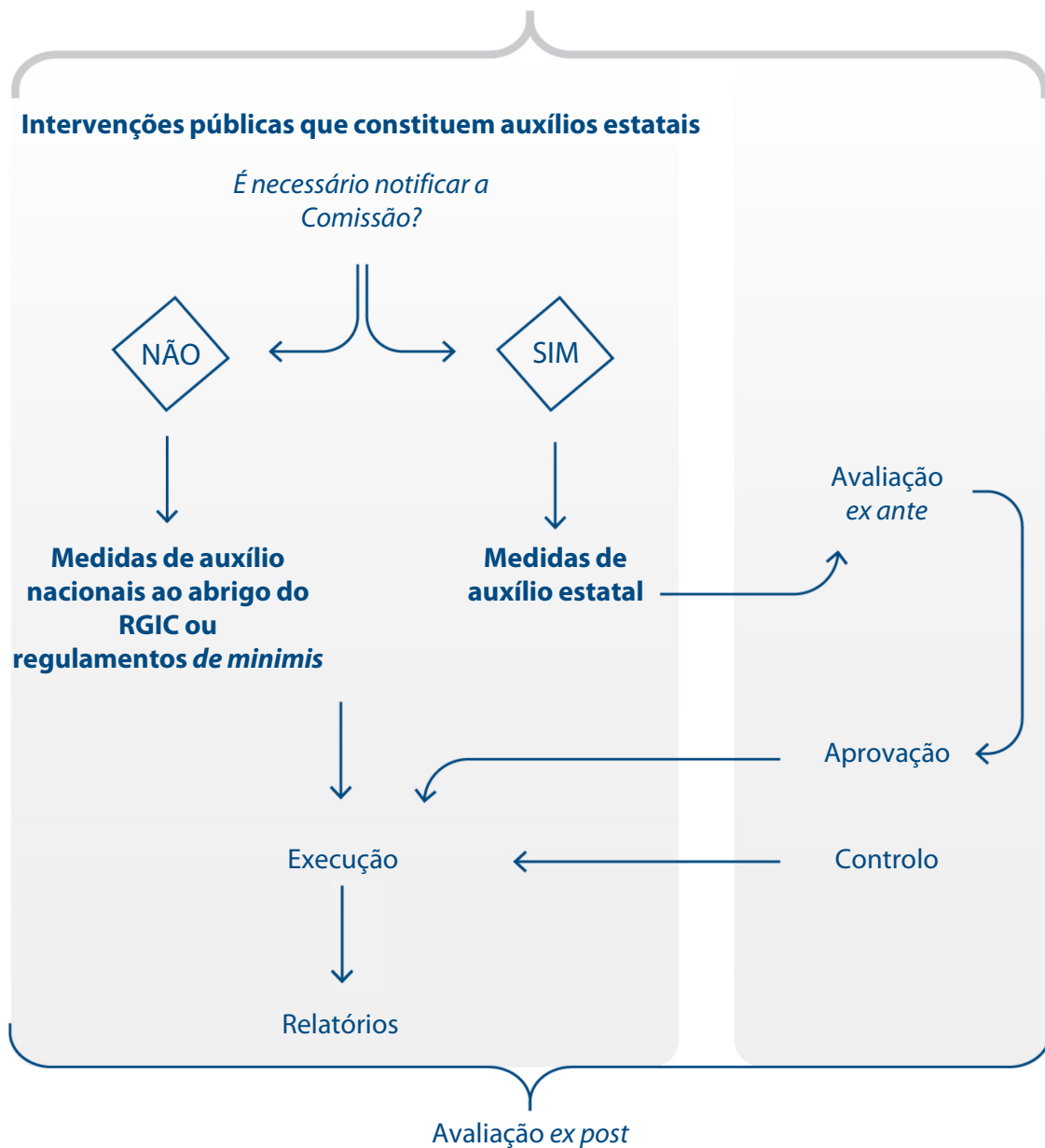
⁶ Regulamento (UE) 2023/2831 da Comissão.

Figura 1 – Processo de controlo dos auxílios estatais

ESTADOS-MEMBROS

COMISSÃO EUROPEIA

Regras da UE relativas aos auxílios estatais



Fonte: TCE.

A Comissão emite orientações sobre a forma como interpreta o quadro jurídico em matéria de auxílios estatais

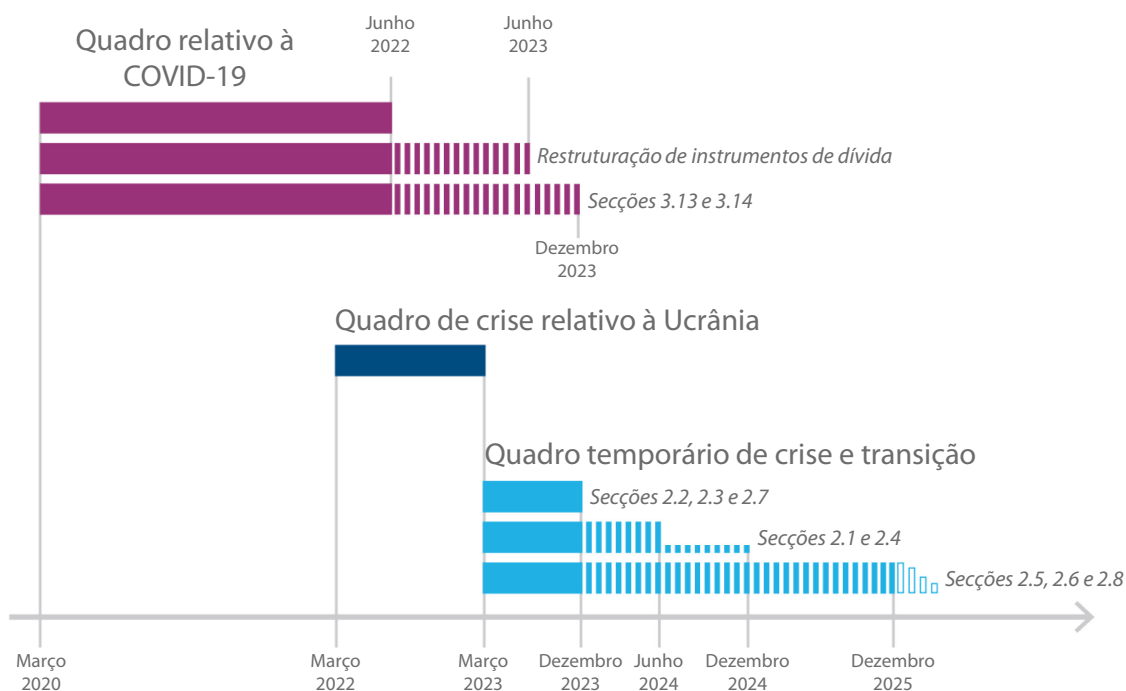
11 No âmbito do quadro jurídico estabelecido pelo TFUE e pelo direito derivado (ver, por exemplo, ponto **07**), a Comissão dispõe de um amplo poder discricionário na avaliação das medidas de auxílio estatal e na aplicação das regras da UE na matéria, o que implica avaliações económicas e sociais. Para exercer esse poder discricionário, a Comissão pode adotar orientações e comunicações (direito não vinculativo) que definam a forma como avalia a compatibilidade de uma medida com as regras em matéria de auxílios estatais.

12 A Comissão fica vinculada pelas orientações e comunicações que adota, desde que não se afastem das regras estabelecidas pelo TFUE. As referidas orientações não pretendem alterar a legislação em vigor, mas sim reduzir os encargos administrativos para a Comissão e os Estados-Membros, acelerar os procedimentos de aprovação e reforçar a segurança jurídica quanto à forma como a Comissão interpreta o quadro jurídico. O **anexo I** apresenta uma panorâmica do quadro jurídico e de orientação da UE em matéria de auxílios estatais.

Primeiros quadros temporários de crise relacionados com a pandemia de COVID-19 e a invasão da Ucrânia pela Rússia

13 No início da pandemia de COVID-19, em março de 2020, e posteriormente em resposta à invasão da Ucrânia pela Rússia, em fevereiro de 2022, e a fim de apoiar a transição para uma economia com impacto neutro no clima, a Comissão adotou três quadros temporários de crise em matéria de auxílios estatais. Estes quadros constituíam orientações que permitiam a concessão rápida dos auxílios por parte dos Estados-Membros para sanar as perturbações económicas causadas (ver **figura 2**). No **anexo II**, encontram-se descritas as principais características destes quadros.

Figura 2 – Quadros temporários de crise para controlo dos auxílios estatais



Nota: as diferentes secções dos quadros caducam em datas diferentes.

Fonte: TCE.

14 Em 19 de março de 2020, a Comissão adotou o primeiro **quadro temporário**⁷ (em seguida designado "quadro relativo à COVID-19"), reconhecendo que a COVID-19 ameaçava causar uma grave recessão em toda a economia da UE. O quadro permitiu que os Estados-Membros fizessem uso de toda a flexibilidade para conceder auxílios ao abrigo das regras em matéria de auxílios estatais⁸, complementando outras opções previstas no TFUE garças às quais podiam também compensar empresas ou setores específicos pelos prejuízos económicos diretamente causados pela pandemia⁹. Após a sua adoção, o quadro relativo à COVID-19 foi alargado e alterado sete vezes¹⁰ e

⁷ Comunicação 2020/C 91 I/01 intitulada "Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19".

⁸ Artigo 107º, nº 3, alínea b), do TFUE.

⁹ Artigo 107º, nº 2, alínea b), do TFUE.

¹⁰ Comunicações C(2020) 2215 de 3.4.2020, C(2020) 3156 de 8.5.2020, C(2020) 4509 de 29.6.2020, C(2020) 7127 de 13.10.2020, C(2021) 564 de 28.1.2021, C(2021) 8442 de 18.11.2021 e C/2022/7902 de 28.10.2022.

esteve em vigor até 30 de junho de 2022, com algumas exceções aplicáveis até ao final de 2023.

15 Em 23 de março de 2022, a Comissão adotou um **quadro temporário de crise**¹¹ (em seguida designado "quadro de crise relativo à Ucrânia") para permitir que os Estados-Membros concedessem montantes limitados de auxílio às empresas diretamente afetadas pela invasão da Ucrânia pela Rússia ou pelas sanções e sanções de represália. Pretendia-se assegurar que as empresas dispunham de liquidez suficiente e compensá-las pelos custos adicionais causados pelos preços excecionalmente elevados do gás e da eletricidade. Em julho de 2022, a Comissão alterou este quadro para reduzir a dependência da UE em relação aos combustíveis fósseis russos, em consonância com o plano REPowerEU, permitindo a concessão de apoio temporário às energias renováveis, ao armazenamento de energia, ao calor renovável e à descarbonização dos processos de produção industrial¹². Após uma segunda alteração em outubro de 2022¹³, o quadro de crise relativo à Ucrânia esteve em vigor até 9 de março de 2023.

16 Ambos os enquadramentos incluíam condições e requisitos específicos, que as medidas de auxílio estatal dos Estados-Membros tinham de cumprir para serem compatíveis com as disposições pertinentes do TFUE. Tratava-se, por exemplo, de limites ao montante dos auxílios que os Estados-Membros podem conceder a empresas individuais, restrições ao apoio a empresas já em dificuldade antes da crise e salvaguardas relativas a potenciais auxílios indiretos a favor de instituições de financeiras ou de crédito.

¹¹ Comunicação [2022/C 131 I/01](#) intitulada "Quadro temporário de crise relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia na sequência da agressão da Ucrânia pela Rússia".

¹² Comunicação [C\(2022\) 5342](#) de 20.7.2022.

¹³ Comunicação [C\(2022\) 7945](#) de 28.10.2022.

Quadro temporário de crise e transição de 2023 relacionado com o Pacto Ecológico Europeu e outros objetivos da política industrial

17 Nos termos do TFUE, a União e os Estados-Membros devem zelar por que sejam asseguradas as condições necessárias ao desenvolvimento da capacidade concorrencial da indústria da UE, por exemplo, acelerando as mudanças estruturais ou explorando melhor o potencial industrial¹⁴. Tanto a pandemia de COVID-19 como a guerra na Ucrânia afetaram gravemente a economia da UE e colocaram em evidência a interdependência das cadeias de valor mundiais. As crises demonstraram o papel fundamental de um mercado interno a funcionar bem e integrado a nível mundial e revelaram a importância da autonomia estratégica da UE, que depende, em muitos domínios, de importações provenientes de países terceiros¹⁵. Nos mercados mundiais, as empresas europeias concorrem com empresas, designadamente chinesas, japonesas e americanas, que beneficiam de apoio público. Por exemplo, em 2022, os Estados Unidos da América adotaram a lei de redução da inflação (*Inflation Reduction Act*), um importante pacote de medidas de apoio público aos investimentos na produção interna de energia, que é suscetível de distorcer a concorrência internacional¹⁶.

18 Em fevereiro de 2022, a Comissão reviu as regras em matéria de auxílios estatais no domínio do ambiente e da energia e adotou novas [orientações relativas a auxílios estatais à proteção do clima e do ambiente e à energia](#) (CEEAG). Estas orientações visavam refletir os objetivos estratégicos do [Pacto Ecológico Europeu](#) e permitiram aos Estados-Membros apoiar as empresas na descarbonização dos processos de produção e na adoção de tecnologias mais ecológicas. A Comissão alterou igualmente o Regulamento Geral de Isenção por Categoria para facilitar e acelerar o apoio à transição ecológica e digital¹⁷ e reforçou as orientações em matéria de auxílios estatais para projetos importantes de interesse europeu comum (PIIEC)¹⁸, pois espera que estes projetos contribuam para a recuperação económica, o emprego e a

¹⁴ Artigo 173º do TFUE.

¹⁵ Documento de trabalho da Comissão intitulado "[EU strategic dependencies and capacities: second stage of in-depth reviews](#)", 2022.

¹⁶ Ver ponto [102](#).

¹⁷ Regulamento (UE) 2023/1315 da Comissão.

¹⁸ Comunicação 2021/C 528/02 intitulada "Critérios para a análise da compatibilidade com o mercado interno dos auxílios estatais destinados a promover a realização de projetos importantes de interesse europeu comum".

competitividade da indústria da UE. As orientações apoiaram a execução da Estratégia Industrial para a Europa¹⁹, que visa reforçar o mercado interno e a autonomia estratégica da União, bem como acelerar a transição ecológica e digital da indústria da UE. A estratégia menciona indústrias ou setores específicos, como os semicondutores, as baterias ou o hidrogénio, como sendo pertinentes para a realização dos objetivos essenciais da União.

19 Em 9 de março de 2023, no âmbito do seu [Plano Industrial do Pacto Ecológico para a Era do Impacto Zero](#)²⁰ (uma estratégia para aumentar a capacidade europeia de produção de tecnologias de impacto zero), a Comissão adotou um **quadro temporário de crise e transição**²¹. O objetivo era acelerar e simplificar ainda mais os procedimentos de aprovação dos auxílios estatais nestes setores, limitando simultaneamente as distorções do mercado interno e evitando acentuar as disparidades regionais que poderiam surgir pelo facto de alguns Estados-Membros terem maiores capacidades financeiras do que outros. O referido quadro prolongou algumas das principais características do quadro de crise relativo à Ucrânia (ver ponto [15](#)), mas também introduziu novas medidas, aplicáveis até 31 de dezembro de 2025, para acelerar ainda mais os investimentos em setores fundamentais para a transição para uma economia com impacto neutro no clima (ver [caixa 1](#)).

¹⁹ Comunicação [COM\(2020\) 102](#) intitulada "Uma nova estratégia industrial para a Europa" e [COM\(2021\) 350](#) intitulada "Atualização da Nova Estratégia Industrial de 2020: construir um mercado único mais forte para a recuperação da Europa".

²⁰ Comunicação [COM\(2023\) 62](#) intitulada "Um Plano Industrial do Pacto Ecológico para a Era do Impacto Zero".

²¹ Comunicação da Comissão [2023/C 101/03](#) intitulada "Quadro temporário de crise e transição relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia na sequência da agressão da Ucrânia pela Rússia".

Caixa 1

Aceleração para uma economia com impacto neutro no clima graças ao quadro de crise e transição

Com a finalidade de apoiar a **transição para uma economia com impacto neutro no clima**, o quadro de crise e transição permite aos Estados-Membros:

- acelerar a implantação das energias renováveis e do armazenamento de energia;
- apoiar a descarbonização dos processos de produção industrial;
- conceder apoio ao investimento para o fabrico de equipamento estratégico (baterias, painéis solares, turbinas eólicas, bombas de calor, eletrolisadores e equipamentos para a captura, a utilização e o armazenamento de carbono) e conceder auxílios estatais à produção de componentes essenciais e à produção e reciclagem de matérias-primas críticas pertinentes.

Os auxílios não podem exceder determinados limites, mas a Comissão permite níveis de auxílio e limites máximos de auxílio mais elevados nas regiões desfavorecidas ("regiões assistidas"). Em casos excecionais, em setores estratégicos para a transição, os Estados-Membros podem prestar níveis mais elevados de apoio a empresas individuais quando exista um risco real de os investimentos serem desviados da Europa ("auxílio de compensação").

20 Em abril de 2024, Enrico Letta, Presidente do Instituto Jacques Delors, apresentou um relatório solicitado pelo Conselho Europeu intitulado *Much more than a market*. O relatório visa contribuir para a reflexão sobre o futuro do mercado único com propostas concretas. Salaria que a flexibilização progressiva dos auxílios estatais em resposta às crises recentes contribuiu para limitar os efeitos negativos na economia real, mas também provocou distorções da concorrência. Apela a um equilíbrio entre uma aplicação mais rigorosa dos auxílios estatais a nível nacional, um aumento progressivo do apoio financeiro a nível da UE e uma abordagem mais europeia da política industrial da União, assegurando simultaneamente que as condições de concorrência equitativas não sejam comprometidas por subsídios prejudiciais.

Âmbito e método da auditoria

21 A presente auditoria avalia a eficácia com que a Comissão adaptou o quadro da UE em matéria de auxílios estatais para fazer face a crises recentes e apoiar uma recuperação sustentável, avaliou e acompanhou os auxílios estatais relacionados com as crises e apreciou o seu impacto na concorrência no mercado interno. O Tribunal examinou se a Comissão:

- adaptou eficazmente o quadro dos auxílios estatais, de modo a permitir que os Estados-Membros corrigissem rapidamente o impacto económico das crises e se contribuiu assim para a afetação direcionada dos auxílios;
- analisou os casos de auxílios estatais relacionados com as crises em tempo útil e com base em informações fiáveis;
- acompanhou eficazmente a aplicação dos auxílios estatais relacionados com as crises e se avaliou o seu impacto em tempo útil;
- obteve dados fiáveis dos Estados-Membros sobre os montantes de auxílios estatais concedidos;
- garantiu a transparência sobre os beneficiários de auxílios estatais;
- propôs um quadro dos auxílios estatais coerente em apoio do Pacto Ecológico Europeu e de outros objetivos da política industrial.

22 Relativamente à presente auditoria, o Tribunal:

- examinou os quadros temporários de crise pertinentes que a Comissão tinha criado para a aprovação de medidas nacionais de auxílio estatal desde o início da pandemia de COVID-19, em 2020, e a invasão russa da Ucrânia em 2022;
- analisou uma amostra de 30 notificações de auxílios estatais relacionadas com as crises, aprovadas pela Comissão entre março de 2020 e junho de 2023;
- examinou as informações e os recursos de que a Comissão dispõe para sinalizar e acompanhar as infrações às regras em matéria de auxílios estatais relacionadas com a crise.

23 Em regra, o Tribunal selecionou a amostra de notificações a partir dos orçamentos de auxílio mais elevados previstos quando da aprovação da Comissão. O Tribunal visitou igualmente a Alemanha, França, os Países Baixos e a Polónia e recolheu informações sobre a forma como as administrações nacionais asseguraram a conformidade dos seus auxílios estatais com estas regras. Verificou também se tinham comunicado à Comissão informações fiáveis sobre as despesas relativas aos auxílios estatais. Estes países foram selecionados por terem desembolsado montantes significativos de auxílios estatais ao abrigo dos quadros de crise e dispõem de medidas de auxílio estatal pertinentes no âmbito da política industrial da UE.

24 Embora o Tribunal tenha realizado no passado auditorias aos auxílios estatais, os relatórios correspondentes não incidem no contexto atual²² ou dizem respeito a aspetos específicos das regras em matéria de auxílios estatais, como no domínio da política de coesão ou das instituições financeiras²³. Tendo em conta os montantes sem precedentes de auxílios estatais que a Comissão aprovou para sanar as perturbações económicas causadas pela COVID-19 e pela invasão da Ucrânia pela Rússia, é urgente proceder a um exame atualizado e exaustivo da situação.

25 O Tribunal já referiu a importância das regras em matéria de auxílios estatais no apoio à realização dos objetivos da política industrial da UE noutros relatórios recentes sobre baterias²⁴ e hidrogénio renovável²⁵. O facto de muitos Estados-Membros terem optado por conceder montantes significativos de auxílios estatais para fomentar a recuperação económica, a autonomia estratégica e a transição para a indústria com emissões líquidas nulas constituíram um desafio suplementar para o papel de supervisão da Comissão.

26 O Tribunal espera que o presente relatório contribua para uma supervisão mais eficaz dos auxílios estatais em caso de futuras crises, bem como para um enquadramento mais coerente dos auxílios estatais nos próximos anos.

²² Relatório Especial 15/2011.

²³ Relatórios Especiais 24/2016 e 21/2020.

²⁴ Relatório Especial 15/2023.

²⁵ Relatório Especial 11/2024.

Observações

A Comissão adotou rapidamente quadros temporários, mas as condições para a orientação dos auxílios estatais nem sempre foram bem definidas

A rápida adoção dos dois primeiros quadros temporários de crise pela Comissão permitiu uma atuação rápida dos Estados-Membros

27 Perante uma perturbação económica significativa, é imperativo que os Estados-Membros possam agir rapidamente para apoiar as suas economias e limitar os prejuízos económicos para as empresas. Por conseguinte, o Tribunal avaliou a rapidez com que a Comissão apresentou os seus quadros temporários de crise na sequência do surto de COVID-19 e da invasão da Ucrânia pela Rússia. Verificou também se houve consultas suficientes com os Estados-Membros antes de a Comissão adotar os dois quadros de crise.

28 Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o surto de COVID-19 uma pandemia. Pouco tempo depois, os Estados-Membros decretaram o confinamento de muitas atividades empresariais, numa tentativa de conter a propagação do vírus. Os Estados-Membros disponibilizaram igualmente várias formas de assistência financeira para ajudar as empresas a fazer face às perturbações económicas que se seguiram aos confinamentos. Tendo em conta que um número considerável destas medidas constituía um auxílio estatal, foi necessária a sua aprovação individual pela Comissão ao abrigo do TFUE, a menos que as mesmas estivessem abrangidas por isenções já existentes (ver ponto **07**).

29 A Comissão adotou um quadro temporário para as medidas de auxílio estatal durante a pandemia oito dias após a declaração da OMS. Este quadro definiu um conjunto comum de critérios para os Estados-Membros conceberem as suas medidas de auxílio estatal relacionadas com a COVID-19 e a Comissão comprometeu-se a acelerar os procedimentos de aprovação. Dadas as circunstâncias, a Comissão não podia proceder a uma apreciação económica mais aprofundada da necessidade dos auxílios. Além disso, a Comissão concluiu a consulta com os Estados-Membros sobre o projeto de quadro em apenas dois dias, o que não lhes deu tempo suficiente para realizar uma análise aprofundada. Nos meses que se seguiram, foram necessárias várias alterações para acompanhar a evolução da pandemia e responder às exigências de maior flexibilidade feitas pelos Estados-Membros.

30 Em 23 de março de 2022, cerca de um mês após a invasão russa da Ucrânia, a Comissão adotou um quadro temporário de crise para as medidas de auxílio estatal. Desta vez, os Estados-Membros dispuseram de um prazo de quatro dias para apresentarem observações relativamente ao projeto de quadro.

31 O Tribunal considera que a rápida adoção de ambos os quadros temporários de crise pela Comissão permitiu aos Estados-Membros agir rapidamente, proporcionando-lhes um quadro comum para as medidas de auxílio nacionais, dando-lhes segurança jurídica e reduzindo os seus encargos administrativos. Contudo, a rapidez desta ação implicou que os Estados-Membros tivessem muito pouco tempo para apresentarem as suas observações à Comissão.

Concentração insuficiente dos auxílios estatais nas empresas mais afetadas

32 O Tribunal avaliou igualmente se a Comissão definiu objetivos e critérios de forma a assegurar que as medidas de apoio se direcionavam efetivamente às empresas mais afetadas pela pandemia de COVID-19, limitando simultaneamente distorções indevidas da concorrência.

33 O quadro relativo à COVID-19 foi uma forma de reconhecer, por um lado, a necessidade de manter a atividade económica durante e após o surto de COVID-19 e, por outro, a possibilidade de as empresas saudáveis em termos económicos ainda poderem sofrer prejuízos significativos, em particular se a sua situação de tesouraria se deteriorasse em consequência da crise. Os Estados-Membros recorreram principalmente às secções do quadro relativo à COVID-19 centradas na necessidade ou na escassez de liquidez.

34 No entanto, as condições a preencher para que a Comissão considerasse as medidas de auxílio compatíveis com o mercado interno não comportavam, de modo geral, quaisquer critérios que garantissem que o auxílio respondia às necessidades de liquidez. Também não existia qualquer requisito explícito para os Estados-Membros demonstrarem que os problemas de liquidez das empresas eram causados pela pandemia de COVID-19.

35 Pode justificar-se uma abordagem simplificada em matéria de auxílios estatais durante uma crise grave, permitindo aos Estados-Membros prestarem rapidamente ajuda, em especial na eventualidade de uma crise económica súbita e generalizada. Ao mesmo tempo, o Tribunal constatou que a Comissão não garantiu que o auxílio era direcionado para as empresas mais afetadas pela crise e que este, por vezes, foi além de resolver uma escassez de liquidez. Na [caixa 2](#), encontram-se dois exemplos de regimes examinados no âmbito da amostra do Tribunal.

Caixa 2

Lógica de intervenção de regimes nacionais no âmbito do quadro relativo à COVID-19: Alemanha e Países Baixos

Na **Alemanha**, os empréstimos com taxas de juro bonificadas concedidos a empresas constituíram uma parte substancial do apoio durante a pandemia. No caso dos regimes federais de concessão de empréstimos, aplicados ao abrigo das secções 3.1 e 3.3 do quadro temporário, as empresas que alegassem um défice de liquidez não tinham de provar uma ligação direta ou indireta à pandemia.

Nos **Países Baixos**, foram concedidas subvenções diretas a empresas ao abrigo de um regime aprovado nos termos da secção 3.1 do quadro temporário, destinado a fazer face à escassez de liquidez das empresas. Os montantes do auxílio basearam-se na perda de volume de negócios e nos custos fixos. As empresas não tinham de apresentar comprovativos de que a perda de volume de negócios era causada pela pandemia de COVID-19 e os custos fixos incluíam a depreciação de ativos fixos. Embora a inclusão da depreciação no cálculo possa ajudar as empresas a manter o nível de investimento, não existe uma relação direta entre a depreciação e as necessidades de liquidez.

36 O Tribunal observa igualmente que os relatórios publicados pelas instituições superiores de controlo nacionais da Alemanha e de França sobre os regimes de auxílios nacionais relacionados com a COVID-19 sugerem que, em alguns setores, estes auxílios podiam atingir os objetivos de curto prazo, mas não eram necessariamente proporcionais aos prejuízos sofridos pelas empresas ou às suas necessidades reais, o que indica que os auxílios estatais concedidos poderiam extravasar o necessário²⁶.

²⁶ Bundesrechnungshof, [Comunicação final ao Ministério Federal da Economia e da Proteção do Clima sobre a auditoria aos auxílios económicos extraordinários \(novembro e dezembro\) em 2020](#) [em alemão]; Cour des comptes, [Empréstimos com garantia do Estado: uma resposta eficaz à crise, um acompanhamento necessário](#) [em francês].

37 Em comparação com o quadro relativo à COVID-19, os objetivos do quadro de crise relativo à Ucrânia foram definidos de forma mais clara, com ênfase nas medidas de apoio à liquidez. Os Estados-Membros só foram autorizados a conceder auxílios a empresas afetadas pela crise na sequência da invasão russa da Ucrânia ou tinham de determinar o montante do auxílio em função do aumento dos custos do gás natural e da eletricidade. Porém, em ambos os quadros temporários de crise, a Comissão nunca tornou público o raciocínio económico subjacente aos limiares máximos de auxílio por empresa nem a forma como foram definidos os setores e subsectores económicos particularmente afetados pela crise, os quais poderiam receber auxílios mais elevados.

38 A Comissão alterou o quadro de crise relativo à Ucrânia em julho de 2022, em consonância com o plano REPowerEU, que visava reduzir a dependência da UE em relação aos combustíveis fósseis da Rússia. O apoio às energias renováveis e à descarbonização dos processos de produção industrial já era possível ao abrigo das orientações relativas a auxílios estatais à proteção do clima e do ambiente e à energia (CEEAG)²⁷, mas, tendo em conta a invasão da Ucrânia pela Rússia, a Comissão considerou que eram necessárias três simplificações principais para acelerar temporariamente os investimentos:

- eliminar a obrigação de realizar uma consulta pública sobre os efeitos na concorrência e a proporcionalidade das medidas de apoio, tal como habitualmente exigido pelas CEEAG;
- facilitar o financiamento público sem procedimentos de concurso competitivos, desde que seja respeitada a percentagem máxima de auxílio estatal que poderia ser concedida por beneficiário ("intensidade de auxílio");
- cessar a aplicação de todos os princípios comuns de apreciação definidos no pacote para a modernização dos auxílios estatais²⁸; em especial, a Comissão não avaliaria os potenciais impactos negativos na concorrência nem aplicaria um "critério de equilíbrio" para verificar se os efeitos negativos de tais medidas poderiam ser compensados por efeitos positivos, tal como exigido pelas CEEAG.

²⁷ Comunicação [2022/C 80/01](#) intitulada "Orientações relativas a auxílios estatais à proteção do clima e do ambiente e à energia 2022".

²⁸ Comunicação [COM\(2012\) 0209](#) intitulada "Modernização da política da UE no domínio dos auxílios estatais"; Documento de trabalho [SWD\(2020\) 0257](#) intitulado "*Fitness check of the 2012 State aid modernisation package, railways guidelines and short-term export credit insurance*", p. 20.

39 Nos termos das CEEAG, os Estados-Membros tinham de demonstrar que o auxílio era necessário e que um projeto (ou o projeto de referência para os regimes) não seria concretizado sem esse auxílio. Na sequência da alteração do quadro de crise relativo à Ucrânia, a Comissão considerou, de modo geral, que o auxílio tinha um efeito de incentivo (ou seja, que sem ele os beneficiários não realizariam os investimentos). Contudo, esta conclusão não foi fundamentada por uma análise económica.

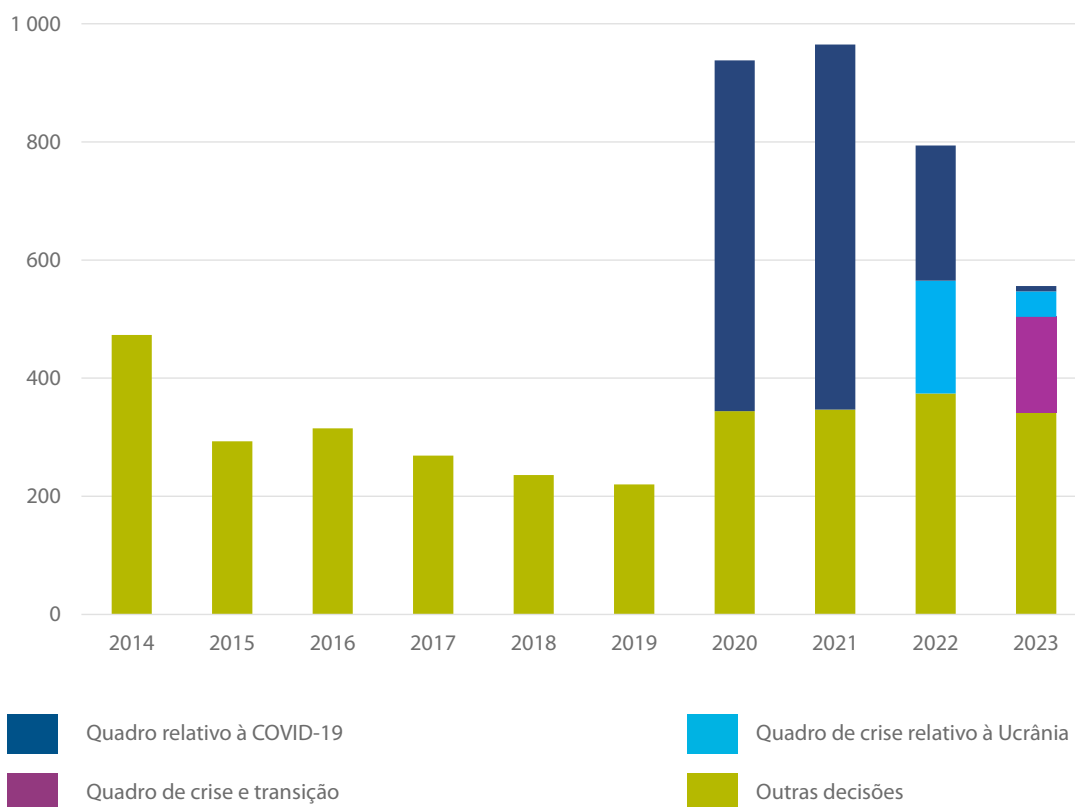
40 No que respeita ao quadro de crise relativo à Ucrânia, o Tribunal considera que a Comissão estabeleceu inicialmente objetivos e critérios adequados para assegurar que as medidas de apoio se direcionavam efetivamente às empresas afetadas pela crise. As alterações adotadas após o REPowerEU levaram a novas simplificações que suprimiram algumas garantias contra o risco de distorções do mercado. O Tribunal constatou ainda que a Comissão não realizou avaliações económicas antes da adoção dos quadros, de modo a assegurar que o auxílio se limitava ao mínimo necessário, e que o quadro relativo à COVID-19 não tinha sido suficientemente direcionado para as empresas mais afetadas pela crise.

A análise realizada pela Comissão dos casos de auxílios estatais relacionados com a crise foi rápida, mas baseou-se frequentemente em informações escassas sobre as medidas adotadas pelos Estados-Membros

Aumento significativo das decisões da Comissão em matéria de auxílios estatais desde o início da pandemia de COVID-19

41 Durante a pandemia de COVID-19 em 2020 e 2021, o número de decisões em matéria de auxílios estatais adotadas pela Comissão quase quadruplicou em comparação com os níveis anteriores a 2020 (de cerca de 250 para 950 por ano). A maior parte deste aumento deveu-se a decisões no âmbito do quadro relativo à COVID-19 (cerca de 600 por ano). Em 2022, o número total de decisões em matéria de auxílios estatais diminuiu para cerca de 800, das quais cerca de metade foram tomadas ao abrigo do quadro relativo à COVID-19 ou do quadro de crise relativo à Ucrânia. Em 2023, o número de decisões diminuiu para menos de 600, um terço das quais estava relacionado com o quadro de crise relativo à Ucrânia ou com o quadro de crise e transição (ver [figura 3](#)).

Figura 3 – Número de decisões em matéria de auxílios estatais por ano (2014-2023)



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

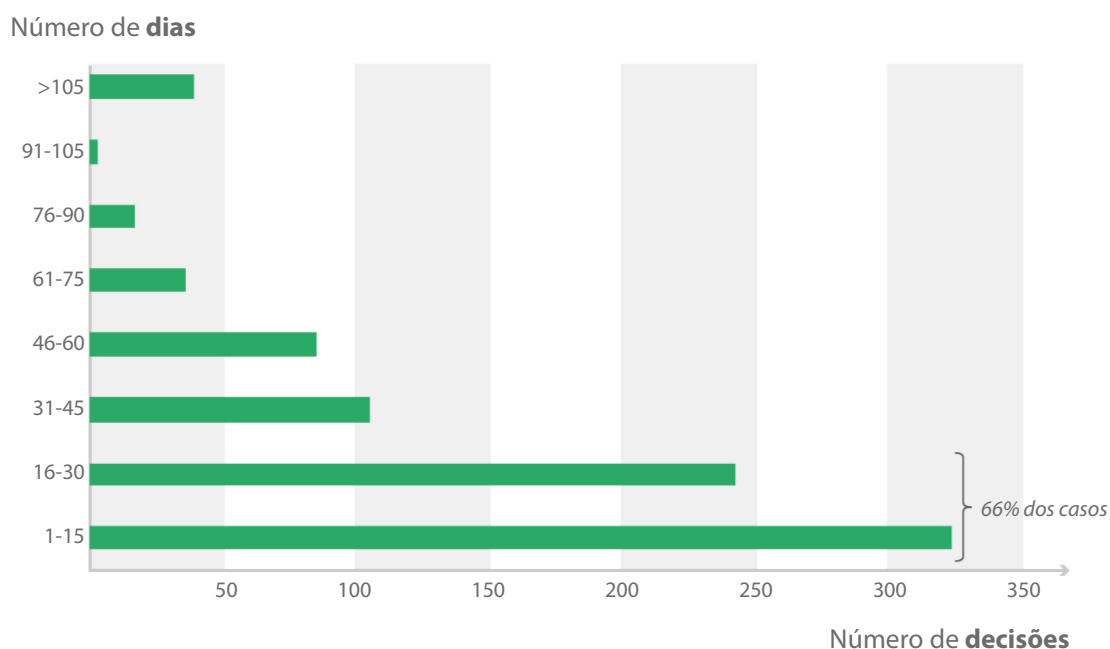
A Comissão avaliou em menos de um mês a maioria dos regimes de auxílios nacionais notificados ao abrigo dos dois primeiros quadros temporários de crise

42 Os Estados-Membros estavam obrigados a notificar a Comissão de todas as medidas de auxílio estatal que tencionavam adotar ao abrigo dos quadros de crise e a fornecer documentos comprovativos, como o projeto de legislação nacional que regularia as medidas previstas. Por regra, a Comissão dispõe de dois meses para adotar uma decisão após a notificação completa de uma medida²⁹. Tendo em conta as circunstâncias, a Comissão tinha de avaliar e aprovar estas medidas o mais rapidamente possível, evitando distorções indevidas da concorrência. O Tribunal examinou a rapidez com que a Comissão realizou as suas avaliações.

²⁹ Artigo 4º, nº 5, do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho.

43 A Comissão aprovou 693 medidas ao abrigo do quadro relativo à COVID-19 e 157 ao abrigo do quadro de crise relativo à Ucrânia. O número de decisões não inclui alterações posteriores a estas medidas. Em 66% dos casos, decorreu menos de um mês entre o primeiro contacto dos Estados-Membros com a Comissão ("notificação prévia") e a decisão final desta após a notificação formal (ver *figura 4*), o que contrasta com uma média de dois meses e meio para as avaliações das medidas de auxílio relacionadas com a COVID-19 aprovadas fora do quadro temporário. Tendo em conta que o quadro de crise e transição só foi adotado em março de 2023 e que os procedimentos de avaliação estavam em curso, o Tribunal não examinou a duração dos procedimentos da Comissão para as decisões tomadas no âmbito deste quadro.

Figura 4 – Duração da avaliação da Comissão no âmbito do quadro relativo à COVID-19 e do quadro de crise relativo à Ucrânia



Nota: incluindo a notificação prévia, excluindo as decisões de alteração.

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

44 O Tribunal constatou igualmente que apenas algumas decisões da Comissão relativas à aprovação de auxílios estatais foram contestadas nos tribunais da UE, tendo as mesmas sido confirmadas na maioria dos casos. Por exemplo, no setor da aviação, que foi particularmente afetado pelas restrições impostas por causa da COVID-19, os concorrentes contestaram as decisões da Comissão tomadas ao abrigo do TFUE e do quadro relativo à COVID-19 alegando que esta não tinha avaliado devidamente todos os aspetos pertinentes ou não tinha fundamentado a sua decisão. O Tribunal constatou que, até ao final de junho de 2024, o Tribunal Geral e o Tribunal de Justiça

da UE tinham proferido acórdãos sobre auxílios estatais às companhias aéreas relacionados com a COVID-19 em 26 processos. O Tribunal Geral anulou decisões da Comissão em 10 processos, ao passo que nos restantes 16 as decisões da Comissão foram confirmadas. O Tribunal de Justiça negou provimento a novos recursos em seis destes processos.

45 Por conseguinte, o Tribunal considera que, na sequência da adoção dos dois primeiros quadros temporários de crise, a Comissão conseguiu reduzir significativamente a duração do procedimento de avaliação. As decisões de aprovação de auxílios estatais foram, na sua maioria, confirmadas pelos tribunais da UE.

Muitas vezes, a Comissão não dispunha de pormenores sobre as medidas aplicadas pelos Estados-Membros ao abrigo dos quadros temporários de crise, nomeadamente dos "regimes-quadro"

46 Os quadros temporários de crise impunham aos Estados-Membros que demonstrassem que as medidas de auxílio estatal eram necessárias, adequadas e proporcionadas para sanar perturbações graves da economia do Estado-Membro e que todas as condições do quadro eram respeitadas³⁰. Por conseguinte, o Tribunal examinou se, ao avaliar os regimes nacionais notificados e outras regras aplicáveis em matéria de auxílios estatais, a Comissão verificou se as medidas cumpriam os critérios estabelecidos nos quadros.

47 Com base na sua análise da amostra de 30 notificações de auxílios estatais relacionados com a crise aprovados pela Comissão, o Tribunal constatou que, ao avaliar os auxílios, esta apenas verificou se as medidas cumpriam os quadros, ou se os Estados-Membros se tinham comprometido a cumpri-los. Todavia, a Comissão não examinou os pormenores de todos os regimes notificados, designadamente as condições nacionais para a concessão do auxílio. Também não avaliou se os auxílios podiam ser concedidos por meios que causassem menos distorções ou se os Estados-Membros já tinham adotado outras medidas gerais ou medidas de auxílio estatal que respondessem às necessidades de liquidez das empresas. Dado que era difícil prever a evolução das crises e o apoio do Estado era necessário rapidamente, muitas vezes os Estados-Membros não conseguiram fornecer informações claras sobre os orçamentos e enviaram valores algo arbitrários. Contudo, nos termos das regras em matéria de auxílios estatais, a Comissão deve poder examinar os efeitos que um

³⁰ Ver quadro relativo à COVID-19, ponto 19; quadro de crise relativo à Ucrânia, ponto 51; e quadro de crise e transição, ponto 57.

regime tem sobre a concorrência, o que implica avaliar os orçamentos notificados pelos Estados-Membros. Durante as crises, na sua avaliação a Comissão não examinou o montante global do auxílio notificado.

48 Neste contexto, o Tribunal observou que os Estados-Membros notificaram "regimes-quadro" à Comissão que consistiam em várias medidas de resposta a situações de crise e, muitas vezes, em vários instrumentos de auxílio, tais como subvenções, empréstimos ou diferentes tipos de desagravamento fiscal. Estas medidas e instrumentos tinham de cumprir o quadro temporário, mas desconheciam-se as condições nacionais de concessão de auxílio. Depois de obtida a aprovação, os Estados-Membros podiam adotar muitas medidas de auxílio diferentes sem nova notificação à Comissão, reduzindo assim significativamente os encargos administrativos. A Comissão aprovou esses regimes ao abrigo de todos os quadros, sob compromisso de os Estados-Membros respeitarem a totalidade dos critérios.

49 A Alemanha foi um dos muitos Estados-Membros que notificou regimes-quadros à Comissão no âmbito do quadro relativo à COVID-19 e que fez amplo uso dos mesmos. Os seus regimes-quadro federais basicamente copiavam o quadro relativo à COVID-19, sem mais pormenores sobre as diferentes medidas de apoio. Era necessário ainda conceber e adotar estas medidas aos níveis administrativos nacionais adequados. Na *caixa 3*, é dado um exemplo deste tipo de regime na Alemanha.

Caixa 3

Utilização de "regimes-quadro": um exemplo na Alemanha

Na Alemanha, ao abrigo do quadro federal relativo a "pequenos montantes de auxílio 2020" (processo da Comissão SA.56790, incluindo os regimes que lhe sucederam), as autoridades nacionais e regionais adotaram 231 medidas de apoio diferentes relacionadas com a COVID-19 que abrangiam diversos instrumentos de auxílio, como subvenções ou empréstimos bonificados concedidos em condições específicas e envolvendo mais de 90 mil milhões de euros em despesas nominais com auxílios estatais.

Estas medidas de apoio subjacentes ao regime-quadro não foram avaliadas nem sujeitas à aprovação da Comissão, tendo sido aplicadas ao abrigo da decisão da Comissão que aprovou o regime-quadro.

50 Ao avaliar as notificações de regimes-quadro, a Comissão dispunha de informações muito escassas sobre a natureza e a extensão das medidas de apoio específicas que os Estados-Membros estavam a adotar e a aplicar ao abrigo destes regimes. A Comissão baseou-se essencialmente no princípio de os Estados-Membros cumprirem as condições dos regimes notificados (que ela própria tinha considerado conformes com os quadros temporários), sem dispor de mais informações sobre os mecanismos de financiamento que acabaram por aplicar. Embora o número exato de regimes-quadro aprovados não esteja disponível, o Tribunal estima que os regimes que abrangem mais de um instrumento de auxílio representam mais de um terço do montante total de auxílios relacionados com a COVID-19 aprovados pela Comissão. É provável que o número seja mais elevado, uma vez que existem também regimes que abrangem um único instrumento de auxílio, compostos por muitas medidas subjacentes. O Tribunal considera que a utilização de regimes-quadro pelos Estados-Membros representa um risco especial para o controlo dos auxílios estatais pela Comissão.

Os controlos dos Estados-Membros para verificar o cumprimento das regras em matéria de auxílios estatais relacionadas com a crise basearam-se, em grande medida, nas autodeclarações dos beneficiários

51 Nos termos do artigo 108º, nº 1, do TFUE, incumbe à Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, proceder ao exame permanente dos regimes de auxílios existentes nesses Estados. Os quadros temporários de crise fixaram montantes máximos de auxílio por empresa e continham, por vezes, regras de cumulação complexas consoante as empresas recebessem auxílios ao abrigo da mesma secção ou de diferentes secções do quadro. O papel dos Estados-Membros e das autoridades nacionais competentes quanto aos auxílios estatais consiste em assegurar o cumprimento das regras e apoiar a Comissão no exercício das suas funções. Relativamente aos quatro Estados-Membros visitados durante a presente auditoria, o Tribunal examinou se as autoridades competentes dos Estados-Membros tinham aplicado meios para verificar a conformidade e se esses meios eram eficazes.

52 Embora nos Países Baixos os auxílios ligados à crise sejam, na sua maioria, geridos centralmente, nos Estados-Membros de maior dimensão, muitas autoridades estão envolvidas na gestão dos auxílios estatais. No entanto, dos quatro Estados-Membros visitados pelo Tribunal durante a presente auditoria, apenas a Polónia dispunha de um registo central de auxílios estatais. Todas as autoridades competentes tinham de carregar nele os dados relativos aos auxílios estatais no prazo de sete dias após a sua concessão e outras autoridades podiam utilizá-lo para efeitos de controlo. Esse registo

não é obrigatório na UE, mas cada Estado-Membro pode decidir criá-lo. Até 1 de janeiro de 2026, os Estados-Membros têm de assegurar que, pelo menos, as informações sobre os auxílios *de minimis* concedidos estão inscritas num registo central a nível nacional ou da UE para fins de controlo do cumprimento dos limites máximos dos auxílios *de minimis*³¹. Na ausência de um registo central, as autoridades da Alemanha, de França e dos Países Baixos basearam-se, em grande medida, nas autodeclarações das empresas para confirmarem o cumprimento das regras de cumulação quando da concessão dos auxílios.

53 Em 2020, o Fundo Europeu de Garantia Pan-Europeu, com um capital de 25 mil milhões de euros, disponibilizou mais ajudas. Este Fundo, apoiado por 22 Estados-Membros, foi criado pelo Grupo BEI em resposta à pandemia de COVID-19. Estas ajudas poderiam acrescer a outras medidas de auxílio aplicadas pelos Estados-Membros, desde que, relativamente a determinadas medidas, o montante global dos empréstimos não excedesse os limites máximos previstos no quadro relativo à COVID-19. Todavia, apenas as autoridades nacionais competentes na Polónia dispunham de informações sobre os beneficiários finais do Fundo, uma vez que estava a ser aplicado um regime complementar a nível nacional. Nos outros Estados-Membros visitados pelo Tribunal, as autoridades competentes não dispunham destas informações. Existe, assim, o risco de o auxílio concedido através deste Fundo não ter sido tomado em consideração na aplicação das regras de cumulação.

54 O quadro relativo à COVID-19 não permitia que fossem concedidos auxílios a empresas que já se encontrassem em dificuldade antes da pandemia (concretamente em 31 de dezembro de 2019), embora se aplicassem exceções às micro e pequenas empresas. Para verificar o cumprimento deste requisito, os Estados-Membros visitados basearam-se, de modo geral, nas autodeclarações das empresas.

55 O Tribunal considera que os Estados-Membros nem sempre dispunham de mecanismos de controlo eficazes e se basearam frequentemente nas autodeclarações dos beneficiários para assegurar que os auxílios estatais eram concedidos em conformidade com as condições dos quadros temporários e das decisões da Comissão que autorizaram as medidas. Nos Estados-Membros em que muitas autoridades intervêm na concessão de auxílios e em que não existe um registo central de auxílios estatais, as autoridades nacionais tiveram dificuldade em efetuar um controlo cruzado das regras de cumulação.

³¹ Artigo 6º do Regulamento (UE) [2023/2831](#) da Comissão.

A Comissão reduziu o seu controlo dos regimes de auxílios estatais durante as crises e ainda não avaliou o impacto dos quadros temporários na concorrência

Não obstante as despesas com auxílios estatais significativamente mais elevadas desde 2020, a Comissão reduziu os seus esforços no controlo dos auxílios estatais.

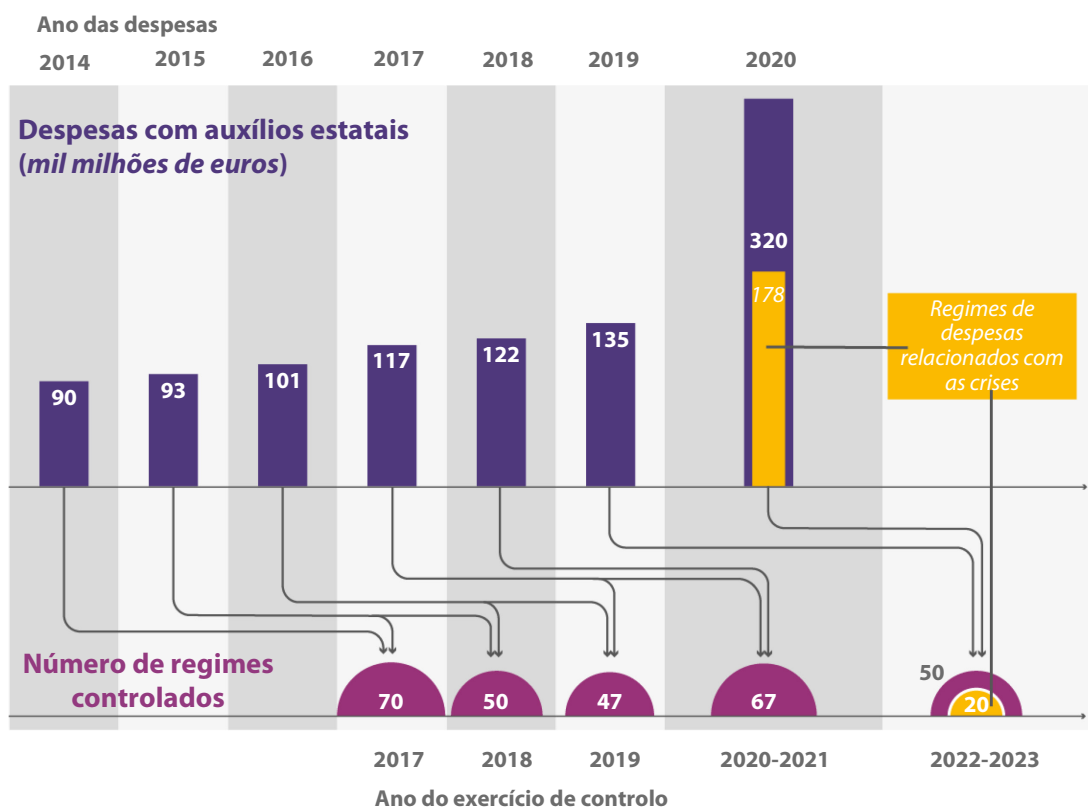
56 No âmbito da sua função de supervisão, compete à Comissão verificar se os Estados-Membros cumprem as suas decisões em matéria de auxílios estatais (incluindo os orçamentos notificados) e as regras gerais aplicáveis na matéria (como o Regulamento Geral de Isenção por Categoria). Por conseguinte, a Comissão realiza um exercício de controlo periódico³² com base em informações públicas, em informações recebidas dos intervenientes no mercado sobre a forma como os Estados-Membros aplicam as regras em matéria de auxílios estatais e em análises aprofundadas específicas de vários regimes de auxílio. Até à data, a Comissão selecionou esses regimes tendo por base uma abordagem baseada no risco. O Tribunal examinou a evolução do controlo da Comissão ao longo do tempo e se os resultados eram adequados e estavam disponíveis em tempo útil para esta apreciar a eficácia dos quadros temporários.

57 Desde 2020, a Comissão continuou a recolher informações gerais sobre a aplicação dos auxílios estatais. Porém, o seu exercício de controlo não se destinava a detetar auxílios não notificados, mas antes a verificar a correta aplicação dos regimes de auxílio. Além da possibilidade de as partes interessadas apresentarem denúncias de alegados auxílios ilegais, a Comissão não dispõe atualmente de uma abordagem estruturada para detetar casos de auxílios não notificados.

58 Antes de 2020, a Comissão selecionava anualmente entre 50 e 70 regimes de auxílio para proceder a uma análise aprofundada. Com o aumento do volume de trabalho no que respeita à avaliação das medidas notificadas (ver ponto 41), em 2020 a Comissão decidiu que, temporariamente durante as crises, iria efetuar um controlo aprofundado apenas uma vez de dois em dois anos (ver *figura 5*). Em 2024, decidiu voltar a realizar controlos anuais.

³² Documento de trabalho SWD(2020) 0257 intitulado "*Fitness check of the 2012 State aid modernisation package, railways guidelines and short-term export credit insurance*", p. 37.

Figura 5 – Despesas anuais com auxílios estatais (2014-2020) e número de regimes controlados (2017-2023)



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

59 Esta decisão teve várias consequências.

- Conduziu a um maior desfasamento temporal (mais um ano) entre a data do exercício de controlo e o período abrangido, o que reduziu logo à partida a utilidade das informações de controlo para a Comissão.
- Como em 2021 e 2023 o número de regimes verificados foi semelhante ao de antes da crise (entre 50 e 70), o controlo da Comissão correspondeu a cerca de metade do nível anterior à crise, apesar de se ter verificado um aumento significativo do número de regimes nacionais e de auxílios notificados desde então.

- Os auxílios notificados e concedidos ao abrigo do quadro relativo à COVID-19 em 2020 só foram abrangidos pelo controlo em 2023, mas este incidia também nos auxílios anteriores à crise prestados em 2019. Por outras palavras, os exercícios de controlo da Comissão abrangeram apenas alguns dos auxílios notificados e concedidos ao abrigo do quadro relativo à COVID-19 e nenhum auxílio notificado ao abrigo do quadro de crise relativo à Ucrânia. Por isso, mais uma vez, são reduzidas as informações que a Comissão pode obter com o seu controlo.

60 Quando examinou o exercício de controlo de 2022-2023, o Tribunal constatou que a avaliação de riscos da Comissão não estava devidamente documentada, pelo que não pôde concluir que todos os riscos potenciais tinham sido sistematicamente assinalados, avaliados e classificados por ordem de prioridade.

61 Relativamente a cada regime selecionado sujeito a uma análise aprofundada, a Comissão avaliou a conformidade das bases jurídicas nacionais para a concessão do auxílio com a sua decisão de aprovação do regime ou, se fosse caso disso, com o quadro relativo à COVID-19. Verificou igualmente uma pequena amostra de auxílios individuais concedidos. Embora estas verificações fossem exaustivas e estivessem bem documentadas, a pequena dimensão da amostra (8 a 10 concessões de auxílio por regime selecionado) não lhe permitiu tirar conclusões sobre a conformidade da aplicação global dos regimes com as regras em matéria de auxílios estatais. Nos casos em que as autoridades que concederam os auxílios se basearam em autodeclarações das empresas sem efetuar quaisquer verificações adicionais para confirmar que estas cumpriam as regras de cumulação ou que não se encontravam em dificuldades antes da crise, a Comissão não realizou verificações adicionais, mas convidou os Estados-Membros a criarem um mecanismo para verificar as informações das autodeclarações.

62 O Tribunal considera que, na recolha e análise das informações gerais sobre os auxílios estatais, a Comissão não se centrou suficientemente na deteção de auxílios estatais não notificados. A avaliação de riscos efetuada pela Comissão não permitiu ao Tribunal concluir que todos os riscos potenciais tinham sido sistematicamente assinalados, avaliados e classificados por ordem de prioridade. As alterações introduzidas em 2020 no controlo periódico dos auxílios estatais pela Comissão resultaram numa cobertura mais reduzida dos regimes nacionais e num maior desfasamento temporal. Até à data, só foi abrangido o primeiro ano do quadro relativo à COVID-19.

A Comissão ainda não avaliou o impacto que as medidas adotadas no âmbito dos dois primeiros quadros de crise tiveram na concorrência no mercado interno

63 As avaliações realizadas ao abrigo das regras em matéria de auxílios estatais fornecem elementos de prova tanto sobre o impacto direto do auxílio nos beneficiários como sobre os efeitos indiretos, por exemplo, se o auxílio foi proporcional ou se as eventuais distorções que poderia causar no mercado interno seriam minimizadas. Os resultados dessas avaliações devem ser tidos em conta na conceção de novos quadros ou regimes de auxílios estatais. Por conseguinte, o Tribunal examinou se a Comissão tinha tomado as medidas necessárias para assegurar a avaliação do impacto dos dois primeiros quadros de crise na concorrência no mercado interno.

64 Os Estados-Membros têm de realizar avaliações no respeitante a vários regimes de auxílio, designadamente os abrangidos pelo Regulamento Geral de Isenção por Categoria (quando o orçamento anual do regime de auxílios exceder 150 milhões de euros), bem como os abrangidos por várias orientações em matéria de auxílios estatais, como as relativas a auxílios estatais à proteção do clima e do ambiente e à energia ou o enquadramento dos auxílios estatais à investigação, desenvolvimento e inovação. Regra geral, os Estados-Membros em causa elaboram um plano de avaliação para aprovação pela Comissão, tendo em conta a metodologia comum para a avaliação dos auxílios estatais. Porém, dada a necessidade de adoção urgente, os quadros temporários de crise não incluíram disposições em matéria de avaliação.

65 Três dos quatro Estados-Membros visitados envidaram alguns esforços para analisar o impacto dos auxílios estatais relacionados com a crise. Na Alemanha e nos Países Baixos, os ministérios competentes planeavam realizar avaliações dos programas de auxílios em 2024 e 2025 nesta matéria.

66 Até junho de 2024, a Comissão tinha realizado um estudo sobre o impacto dos auxílios estatais relacionados com a COVID-19 no volume de negócios e na probabilidade de falência das empresas. O estudo concluiu que estes auxílios desempenharam um papel importante na ajuda às empresas durante a crise³³, mas não abrangeu os efeitos do auxílio na concorrência, por exemplo, nos setores em que o risco de distorção é maior. Como que não existiam dados fiáveis dos Estados-Membros, o estudo limitou-se a Espanha, Itália e Polónia, omitindo assim os Estados-Membros com as despesas mais elevadas em matéria de auxílios estatais.

³³ *Study on the effectiveness of COVID-Aid on firms.*

A Comissão ainda não previu a realização de uma avaliação do impacto do quadro de crise relativo à Ucrânia.

67 O Tribunal considera que a inexistência de uma avaliação *ex post* dos dois primeiros quadros temporários de crise constitui uma oportunidade perdida para aprender a conceber medidas mais bem direcionadas no futuro, minimizando simultaneamente a distorção da concorrência.

Os Estados-Membros concederam, ao abrigo dos quadros temporários, auxílios inferiores aos montantes aprovados, mas os dados comunicados não são fiáveis

68 A Comissão baseia-se nos Estados-Membros para fornecer em tempo útil dados exaustivos e exatos. Por conseguinte, estes devem dispor de sistemas para recolher as informações pertinentes junto das autoridades que concedem auxílios estatais. Assim, o Tribunal examinou se os Estados-Membros tinham comunicado esses dados à Comissão e se esta os tinha utilizado no seu controlo e na sua comunicação de informações. O Tribunal avaliou igualmente se a Comissão tinha tido a transparência suficiente no que respeita aos auxílios estatais relacionados com a crise e se tinha supervisionado com eficácia o cumprimento, por parte dos Estados-Membros, das suas obrigações de transparência na comunicação de dados nesta matéria.

Os dados mostram que as despesas com auxílios estatais relacionados com a crise se mantiveram significativamente abaixo dos montantes inicialmente aprovados

69 Segundo a Comissão, os Estados-Membros notificaram medidas de auxílio estatal relacionadas com a pandemia no montante de 3,05 biliões de euros, dos quais 2,86 biliões de euros diziam respeito a medidas ao abrigo do quadro relativo à COVID-19. No entanto, estes eram apenas os valores nominais e não eram equivalentes à vantagem potencial repercutida nas empresas (o "elemento de auxílio"), que depende do tipo de instrumento de auxílio. Por exemplo, no caso de instrumentos reembolsáveis, como os empréstimos, a vantagem é consideravelmente menor do que no caso de subvenções.

70 Os Estados-Membros comunicaram despesas com auxílios estatais para regimes relativos à COVID-19 significativamente inferiores aos orçamentos dos auxílios estatais que tinham notificado à Comissão e que ascendiam a cerca de 1,1 biliões de euros em montantes nominais, o que corresponde a um elemento de auxílio de 472 mil milhões de euros. No que se refere às medidas na sequência da invasão da Ucrânia pela Rússia, a situação era semelhante no final de 2022, altura em que os Estados-Membros tinham comunicado mais de 66 mil milhões de euros de despesas em montantes nominais, ou seja, cerca de 10% dos orçamentos notificados (ver [quadro 1](#)).

Quadro 1 – Orçamentos notificados e despesas declaradas ao abrigo dos quadros temporários (final de 2022)

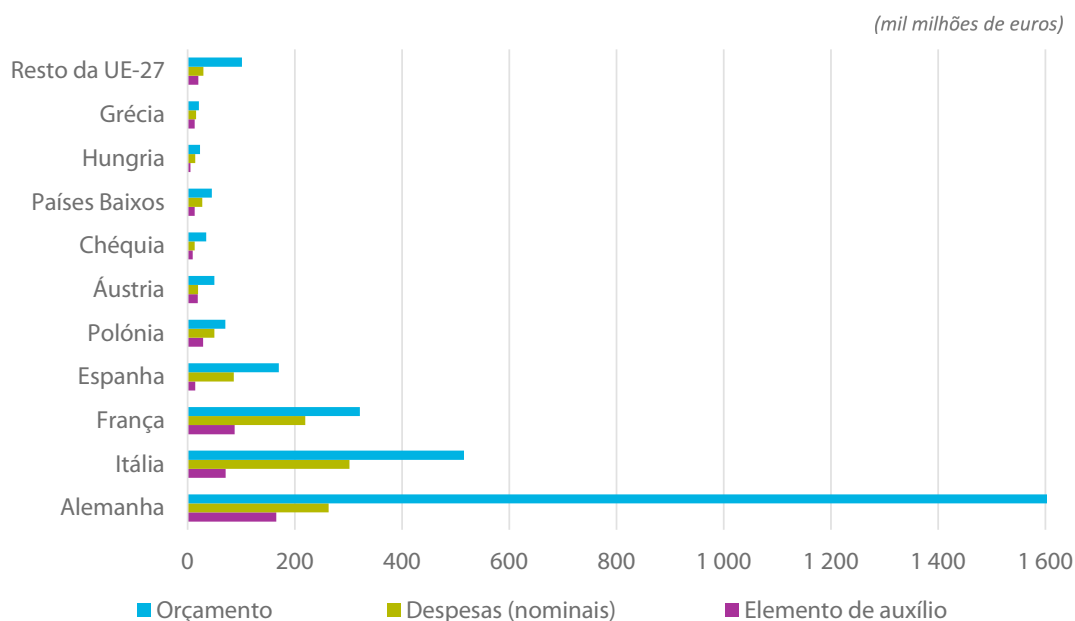
(mil milhões de euros)

	Orçamentos notificados	Despesas (montante nominal)	Elemento de auxílio
COVID-19	3 049	1 097	472
Crise na Ucrânia	679	66	39

Fonte: painel de avaliação dos auxílios estatais de 2023.

71 Todavia, observaram-se diferenças significativas nos montantes globais notificados pelos Estados-Membros. Por exemplo, no âmbito do quadro relativo à COVID-19, a Alemanha notificou medidas de crise que representaram mais de metade do orçamento total notificado pelos 27 Estados-Membros da UE. Contudo, no final de 2022, as despesas nominais declaradas pela Alemanha correspondiam a cerca de 15% dos orçamentos inicialmente notificados, tal como indicado na [figura 6](#).

Figura 6 – COVID-19: Comparação das despesas com os orçamentos notificados (final de 2022)

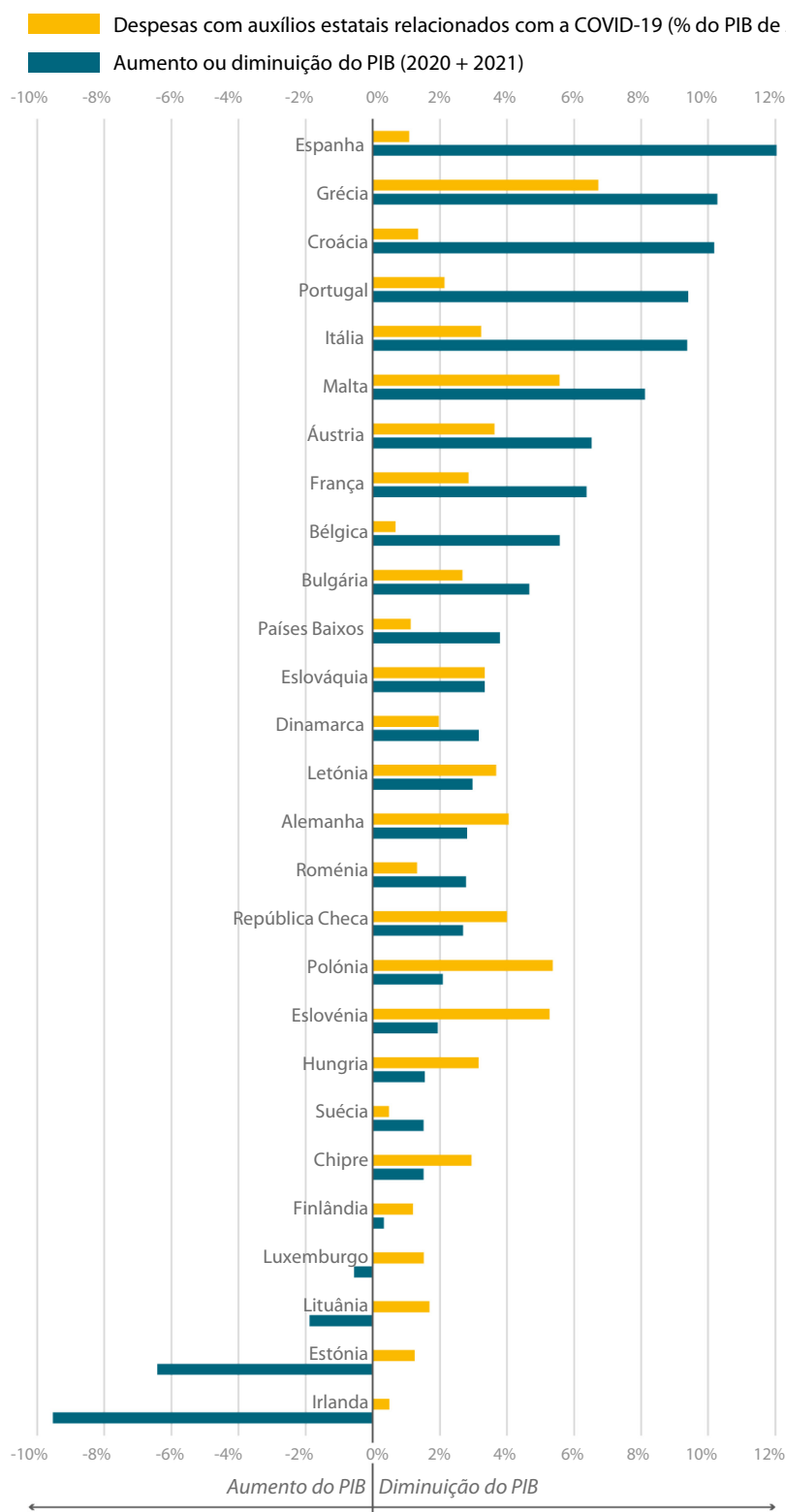


Fonte: TCE, com base no painel de avaliação dos auxílios estatais de 2023.

72 No final de 2022, a Alemanha, França e Itália tinham comunicado as despesas mais elevadas com auxílios estatais ao abrigo do quadro relativo à COVID-19 (ver [figura 6](#)). Porém, este facto deve ser contextualizado pela dimensão das suas economias e dos prejuízos económicos que sofreram com a pandemia de COVID-19. Não existe uma metodologia sólida para avaliar o nexo de causalidade, mas a Comissão comparou, de forma muito aproximativa, no painel de avaliação dos auxílios estatais de 2022 e 2023, as despesas com o Produto Interno Bruto (PIB) e a taxa de diminuição do PIB em 2020 e 2021, partindo do princípio de que a diminuição nestes dois anos se deveu quase inteiramente à pandemia de COVID-19³⁴. Esta comparação mostra que a Alemanha, França e Itália não desembolsaram montantes de auxílio anormalmente elevados (ver [figura 7](#)). O Tribunal observa que, com base nesta análise relativa aos Estados-Membros, a Comissão concluiu ainda que as medidas temporárias de auxílio estatal adotadas durante a crise da COVID-19 foram proporcionadas e necessárias tendo em conta os prejuízos económicos sofridos. No entanto, uma vez que existe uma correlação limitada entre a diminuição do PIB e as despesas com auxílios estatais a nível dos Estados-Membros, sem uma análise aprofundada a nível setorial, não é certo que se possam tirar tais conclusões.

³⁴ Painel de avaliação dos auxílios estatais de 2023, p. 286; painel de avaliação dos auxílios estatais de 2022, p. 43.

Figura 7 – Comparação entre as despesas com auxílios estatais (elemento de auxílio) e a variação do PIB (final de 2021)



Nota: taxa de diminuição do PIB calculada como diferença entre o PIB real e a tendência do PIB (soma das taxas de diminuição em 2020 e 2021).

Fonte: TCE, com base no painel de avaliação dos auxílios estatais de 2023 e na base de dados AMECO (consultada em 15 de maio de 2024).

73 Numa nota informativa de fevereiro de 2024 sobre a política em matéria de auxílios estatais³⁵, os dados da Comissão indicavam que esta tinha aprovado medidas de auxílio estatal num montante de quase 730 mil milhões de euros entre março de 2022 e o final de junho de 2023, quer ao abrigo do quadro de crise relativo à Ucrânia e do quadro de crise e transição, quer diretamente ao abrigo do TFUE, elevando-se a 141 mil milhões de euros o montante nominal concedido pelos Estados-Membros às empresas. O valor do auxílio notificado difere consideravelmente entre os Estados-Membros. A Alemanha e França notificaram mais de 70% dos auxílios estatais em montantes absolutos, mas, como algumas das medidas ainda estão em vigor, é demasiado cedo para tirar conclusões sobre a sua utilização efetiva.

A Comissão não dispõe de dados fiáveis sobre o total dos auxílios estatais relacionados com as crises concedidos pelos Estados-Membros nem de dados por setor económico ou dimensão das empresas

74 A principal ferramenta da Comissão para a comunicação de informações é o painel de avaliação dos auxílios estatais (ver ponto **08**), que se baseia nos relatórios anuais dos Estados-Membros sobre as despesas nesta matéria e pretende ser uma fonte de informação transparente e acessível ao público sobre a situação global dos auxílios estatais e a sua síntese elaborada pela Comissão³⁶. Para a apresentação de relatórios, os Estados-Membros utilizam a ferramenta disponibilizada pela Comissão para o efeito (SARI2).

75 No que se refere à sua amostra de notificações relacionadas com a crise, o Tribunal constatou durante as visitas de auditoria que nem todos os Estados-Membros comunicaram à Comissão dados exaustivos e exatos sobre os auxílios estatais (ver exemplos da Alemanha e de França na **caixa 4**).

³⁵ *The use of crisis State aid measures in response to the Russian invasion of Ukraine (until end-June 2023)*, Comissão Europeia, 2024.

³⁶ Artigo 6º, nº 2, do Regulamento (CE) nº 794/2004 da Comissão.

Caixa 4

Insuficiências na comunicação dos dados relativos aos auxílios estatais: exemplos da Alemanha e de França

Na **Alemanha**, o ministério federal competente utilizou um processo complexo para recolher dados sobre auxílios estatais relacionados com as crises junto das autoridades federais e regionais e dos bancos públicos. Durante a auditoria, o Tribunal detetou erros na comunicação de informações de mais de 30 mil milhões de euros devido a um procedimento, em grande medida manual, de recolha e centralização dos dados e a uma interpretação incorreta das orientações da Comissão para a comunicação de informações. Relativamente a alguns regimes de auxílio, no momento em que este foi concedido, as autoridades não podiam imputar as despesas a uma decisão específica da Comissão, uma vez que dependia do montante total que as empresas recebiam e que não era conhecido nessa altura.

Em **França**, o organismo de coordenação competente tinha de recolher dados junto das autoridades que concedem o auxílio, tais como bancos públicos, ministérios e autoridades locais. No caso de alguns grandes regimes de auxílios, as despesas comunicadas na ferramenta da Comissão para a declaração dos auxílios estatais e no seu inquérito variavam significativamente. Num dos casos analisados pelo Tribunal, esta diferença ascendia a 23 mil milhões de euros. As autoridades nacionais francesas não conseguiram explicar o motivo nem indicar quais os montantes corretos. Além disso, as autoridades francesas calculam o elemento de auxílio de forma diferente da Comissão, pelo que nem sempre era possível estabelecer uma distinção entre os montantes nominais dos empréstimos concedidos e os auxílios pagos, afetando a comparabilidade dos dados entre países.

76 Quando uma medida de auxílio estatal era alterada ou prorrogada, os Estados-Membros comunicavam os montantes pagos após a entrada em vigor da atualização ao abrigo do novo número da decisão na ferramenta de comunicação dos auxílios estatais, o que estava em conformidade com as orientações da Comissão. Todavia, uma vez que, por vezes, as alterações diziam respeito a vários regimes aprovados por diferentes decisões da Comissão, nem sempre era possível imputar os montantes a um determinado regime ou instrumento de auxílio, o que resultou na apresentação de informações incorretas. Trata-se de uma insuficiência especial relativa aos regimes-quadro (ver ponto [48](#)).

77 Nenhum dos três quadros temporários de crise incluía quaisquer requisitos específicos de comunicação de informações por setor económico ou por tipo de empresa além da apresentação anual de relatórios de despesas. A ferramenta da Comissão para a comunicação de informações permite a declaração de despesas como não sendo específicas de um setor ou a indicação de vários setores por instrumento de auxílio. Os Estados-Membros recorreram imenso a esta possibilidade, pelo que a Comissão não dispõe de dados relativos aos auxílios estatais repartidos por setor ou tipo de empresa.

78 Entre 2020 e 2023, a Comissão realizou seis inquéritos voluntários, nos quais solicitou aos Estados-Membros que fornecessem pormenores sobre os auxílios concedidos por regime, instrumento, tipo de empresa e setor. Este último critério era importante, dado que setores económicos específicos como o turismo, a aviação, a indústria aeroespacial ou os fornecedores de energia beneficiaram de níveis de auxílios estatais especialmente elevados durante as crises. Na presente auditoria, o Tribunal constatou que muitas vezes as respostas aos inquéritos não eram exatas nem estavam completas ou contradiziam os dados da ferramenta da Comissão para a declaração de auxílios estatais, por exemplo, no respeitante às informações facultadas sobre o setor económico ou o tipo de empresa. Os Estados-Membros também não foram previamente informados de que teriam de recolher e fornecer essas informações à Comissão.

79 A Comissão utilizou os resultados dos inquéritos em notas informativas sobre a política em matéria de auxílios estatais, nas quais apresentou uma panorâmica da utilização de auxílios estatais relacionados com a crise. Até à data, a Comissão publicou cinco notas informativas deste tipo³⁷. Forneceu informações sobre a adoção destas medidas e os instrumentos utilizados, mas ainda não foi efetuada qualquer análise pormenorizada dos auxílios concedidos por setor ou tipo de empresa. Apesar destas lacunas, em 2022, a Comissão concluiu que as medidas temporárias de auxílio estatal adotadas durante a crise da COVID-19 eram proporcionadas e necessárias tendo em conta os prejuízos económicos sofridos (ver ponto **70**)³⁸.

³⁷ *The use of COVID-19-related state aid measures by EU Member States (Issue 1/2021, Issue 1/2022); Looking back at the State aid COVID Temporary Framework: the take-up of measures in the EU (Issue 3/2022); The use of crisis state aid measures in response to the Russian invasion of Ukraine (Issue 1/2023, Issue 1/2024).*

³⁸ Painel de avaliação dos auxílios estatais de 2022, p. 44.

80 Com base na sua análise, o Tribunal considera que a Comissão não dispõe atualmente de dados completos e fiáveis sobre os auxílios estatais concedidos pelos Estados-Membros, nem dispõe de dados sobre os montantes globais desses auxílios nem sobre os montantes concedidos a diferentes setores económicos, incluindo aqueles em que a UE prossegue uma política industrial ativa (como baterias, hidrogénio ou semicondutores). A comparabilidade dos dados entre países é afetada pela reduzida qualidade dos dados comunicados pelos Estados-Membros, o que prejudica a capacidade da Comissão para avaliar a eficácia dos quadros temporários de crise e o contributo dos auxílios estatais para os objetivos da política industrial da UE. O Tribunal considera que é difícil determinar se os auxílios relacionados com a crise foram proporcionais e necessários sem dados setoriais sobre os auxílios estatais. Os prejuízos económicos variam consideravelmente entre setores, tal como os instrumentos de auxílio e os níveis de apoio por setor podem também ser muito diferentes consoante os Estados-Membros. Não obstante, a Comissão não dispõe de dados adequados por setor.

A Comissão e alguns Estados-Membros não garantiram transparência suficiente sobre os beneficiários de auxílios estatais

81 Em 2012, no âmbito do pacote de modernização dos auxílios estatais, a Comissão introduziu regras reforçadas em matéria de transparência, para que pudessem ser prestadas melhores informações sobre a utilização de fundos públicos e as empresas pudessem verificar a legalidade dos auxílios concedidos aos concorrentes. Nos quadros temporários de crise, a Comissão exigiu que os Estados-Membros publicassem informações pertinentes sobre cada montante individual de auxílio superior a 100 000 euros no prazo de 12 meses a contar da sua concessão (acima de 10 000 euros para a agricultura e as pescas).

82 Dado que os auxílios estatais relacionados com a crise podem ser aprovados ao abrigo de várias disposições do artigo 107º do TFUE, aplicaram-se regras de transparência simplificadas. Por exemplo, relativamente aos auxílios concedidos no âmbito do artigo 107º, n.º 2, alínea b), do TFUE, não existia qualquer obrigação de transparência para uma empresa obrigada a suspender as suas atividades devido a um confinamento nacional durante a pandemia de COVID-19. Do mesmo modo, não se aplicavam obrigações de transparência aos beneficiários de medidas de auxílio relacionadas com a COVID-19 concedidas fora dos quadros temporários, a menos que essas decisões estivessem relacionadas com empresas individuais. Nos casos em que a transparência era obrigatória, o Tribunal observou que, por vezes, os prazos iam de

três a 12 meses a contar da data de concessão do auxílio, mas não foi possível encontrar motivos claros para estas diferenças.

83 Para a comunicação de informações, a Comissão disponibilizou aos Estados-Membros uma ferramenta informática, o [módulo de transparência dos auxílios estatais \(TAM\)](#), na qual podiam carregar dados sobre os beneficiários e os montantes concedidos. Em alternativa, os Estados-Membros podiam também utilizar sítios Web nacionais ou regionais sobre auxílios estatais para este efeito.

84 Três dos quatro Estados-Membros visitados pelo Tribunal (Alemanha, França e Países Baixos) utilizam o TAM. Porém, o Tribunal constatou que as informações sobre os montantes de auxílio individuais para uma grande maioria das medidas foram com frequência publicadas tardiamente nestes três Estados-Membros. Na Alemanha e em França, chegaram por vezes a ser fornecidas dois anos depois do prazo de 12 meses. Na Alemanha, algumas autoridades responsáveis pela concessão do auxílio decidiram utilizar sítios Web regionais para publicar dados de transparência, o que resultou numa publicação fragmentada e em dados incompletos no TAM. Além disso, em relação aos três Estados-Membros que utilizam o TAM, o Tribunal detetou outras insuficiências nos dados divulgados (ver exemplo de França na [caixa 5](#)).

Caixa 5

Dados incoerentes e incompletos no TAM: caso de França

Até ao final de 2022, França tinha comunicado despesas no valor de 123,7 mil milhões de euros relativas a um regime de garantia da COVID-19 aprovado pela Comissão (com alterações subsequentes) no âmbito do processo nº SA.56709.

O Tribunal constatou que 23,6 mil milhões de euros (19% desse total) se destinavam a auxílios inferiores a 100 000 euros, que as regras de transparência não obrigavam a comunicar.

No final de 2023, o TAM continha dados sobre beneficiários que representavam 337 milhões de euros, ou seja, menos de 0,4% dos 100,1 mil milhões de euros de auxílios sujeitos às obrigações de transparência.

85 A Polónia utiliza a sua própria ferramenta de comunicação de informações e publica informações sobre os auxílios estatais num [sítio Web nacional](#). Em comparação com os outros três Estados-Membros, o registo de transparência polaco foi abrangente e os auxílios concedidos foram publicados em tempo útil.

86 A Comissão analisa periodicamente o cumprimento das obrigações de transparência por parte dos Estados-Membros, comparando os dados relativos às despesas com auxílios estatais registados na sua ferramenta de comunicação de informações (SARI2) com os registos publicados no TAM. Em 2023, a Comissão avaliou esse cumprimento em relação aos auxílios concedidos em 2021. A sua análise anterior, realizada em 2022, tinha incidido nos anos de 2018, 2019 e 2020. Embora esses controlos forneçam informações valiosas sobre o cumprimento das obrigações de transparência por parte dos Estados-Membros, esta abordagem tem limitações óbvias. Os dados relativos à transparência e às despesas não são diretamente comparáveis e a Comissão não tem garantias de que os dados do SARI2 são exatos. Por conseguinte, a Comissão não pode fornecer uma estimativa fiável do nível de incumprimento das disposições em matéria de transparência.

87 A Comissão acompanhou os casos de incumprimento das obrigações de transparência com os Estados-Membros em causa. Contudo, o único meio jurídico de que dispõe para fazer cumprir as obrigações de transparência são os procedimentos de infração. Até à data, não deu nenhum passo neste sentido.

88 A Comissão ainda não publicou informações sobre o cumprimento das obrigações de transparência. Por conseguinte, atualmente, os utilizadores da ferramenta informática da Comissão ou dos sítios Web dos próprios Estados-Membros sobre auxílios estatais não têm conhecimento de que as informações podem ser pouco fiáveis.

89 Devido à heterogeneidade do quadro de transparência e ao facto de nem todos os Estados-Membros cumprirem as suas obrigações nesta matéria, o Tribunal considera que, atualmente, não se encontra assegurada a transparência exigida relativamente aos beneficiários de auxílios estatais.

Incoerências entre os diferentes quadros e orientações dos auxílios estatais que estão a apoiar o Pacto Ecológico Europeu e outros objetivos da política industrial

Os auxílios estatais são cada vez mais utilizados para apoiar a concretização de objetivos da política industrial

90 A independência estratégica da UE e a necessidade de manter e desenvolver indústrias essenciais na UE tornaram-se um tema político importante nos últimos anos. A crise energética que se seguiu à invasão da Ucrânia pela Rússia pôs em evidência a dependência da UE relativamente aos combustíveis fósseis e acelerou os esforços para alcançar emissões líquidas nulas de carbono³⁹. Nos últimos anos, a política industrial da UE passou também de uma estratégia mais horizontal para outra em que o apoio é prestado a determinadas indústrias. Esta mudança reflete-se igualmente nas regras em matéria de auxílios estatais, em que, após a adoção das orientações relativas aos PIIEC e das CEEAG, o quadro de crise e transição assinala a última etapa deste processo. Em princípio, as orientações relativas aos PIIEC e as CEEAG aplicam-se a todos os setores, ao passo que o quadro de crise e transição se aplica a um conjunto de setores determinados como estratégicos para uma economia com impacto neutro no clima⁴⁰ (ver [caixa 1](#)).

91 A Comissão assinalou necessidades de investimento acumuladas de cerca de 92 mil milhões de euros entre 2023 e 2030 para reforçar a capacidade de fabrico da UE no que respeita a determinadas tecnologias estratégicas de impacto zero, centrando-se na energia eólica, nos painéis solares, nas bombas de calor, nas baterias e nos eletrolisadores para o hidrogénio⁴¹. Os auxílios estatais tornaram-se também mais importantes no apoio ao desenvolvimento da produção de semicondutores ou de serviços de infraestruturas de computação em nuvem, a fim de garantir a segurança do aprovisionamento e reforçar a soberania da UE.

³⁹ Comunicação C/2023/1711 intitulada "Quadro temporário de crise e transição relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia na sequência da agressão da Ucrânia pela Rússia", ponto 7.

⁴⁰ Ver secção 2.8 do quadro de crise e transição.

⁴¹ Documento de trabalho SWD(2023) 68 intitulado "Investment needs assessment and funding availabilities to strengthen EU's Net-Zero technology manufacturing capacity".

92 O Tribunal constatou que a Comissão não tem dados precisos sobre o total dos auxílios estatais à indústria na UE-27 e, por conseguinte, não publica informações nesta matéria. No entanto, de acordo com estimativas, esses auxílios podem ascender a mais de 400 mil milhões de euros entre 2019 e 2021⁴². Também não existem dados fiáveis sobre os montantes concedidos para setores industriais específicos e por Estado-Membro, incluindo aqueles em que a UE visa alcançar objetivos específicos de política industrial.

Uma maior adaptação das regras em matéria de auxílios estatais resultou num conjunto complexo de quadros nem sempre coerentes ou apoiados por uma análise económica

93 Os auxílios estatais podem melhorar a eficiência do mercado ou contribuir para a concretização dos objetivos das políticas públicas em situações em que é pouco provável que o mercado produza esses resultados por si só. É o caso, por exemplo, quando as empresas não suportam o custo total da redução das suas emissões de dióxido de carbono sem a ajuda da sociedade ou quando as tecnologias inovadoras emergentes não são suficientemente exploradas porque os investidores subestimam o seu potencial real. Nessas situações, os auxílios estatais devem resolver as deficiências do mercado ou outras deficiências sistémicas ao menor custo possível para os contribuintes e com o mínimo possível de distorções da concorrência no mercado interno.

94 Por conseguinte, a Comissão deve verificar se é possível compensar os efeitos negativos de tais medidas com efeitos positivos ("critério de equilíbrio"), definir as condições em que considera o auxílio necessário e proporcional para corrigir deficiências sistémicas ou do mercado e avaliar o seu efeito de incentivo para os beneficiários. O Tribunal analisou se os quadros aplicáveis em matéria de auxílios estatais contribuíram para reforçar o crescimento sustentável e permitir que os Estados-Membros resolvam claramente as deficiências do mercado ou outras deficiências sistémicas, recorrendo aos auxílios estatais de acordo com um conjunto comum de princípios de apreciação.

⁴² Piechucka, J. et al., *Industrial Policies, Competition and Efficiency: The need for State aid control*, *Journal of Competition Law & Economics*, 2023, 00, pp. 1-24.

95 Desde o início da pandemia de COVID-19, a Comissão adaptou mais as regras em matéria de auxílios estatais para apoiar a recuperação da economia da UE, reforçar a sua autonomia estratégica e facilitar a transição para uma economia com impacto neutro no clima. Existem atualmente vários quadros e orientações que podem apoiar estes objetivos de diferentes formas (ver pontos [18](#) e [19](#)).

96 O apoio para facilitar a transição para uma economia com impacto neutro no clima continua a ser possível ao abrigo do Regulamento Geral de Isenção por Categoria⁴³ e de outros quadros que visam objetivos horizontais, como o enquadramento dos auxílios estatais à investigação, desenvolvimento e inovação⁴⁴ ou as orientações relativas aos auxílios com finalidade regional⁴⁵. Além disso, a Comissão pode apreciar os auxílios estatais diretamente nos termos do artigo 107º, nº 3, alínea c), do TFUE, por exemplo, para reforçar a segurança do aprovisionamento, a resiliência e a soberania digital no domínio das tecnologias de semicondutores. Sendo assim, para a mesma medida, as condições podem variar em função do enquadramento, como já observado pelo Tribunal noutro relatório em que, num determinado PIIEC, as medidas foram avaliadas ao abrigo das CEEAG ou do Regulamento Geral de Isenção por Categoria, o que gerou confusão entre alguns promotores de projetos⁴⁶.

97 As referidas orientações e enquadramentos centram-se em diferentes fases da cadeia de valor e estabelecem diferentes condições para a aprovação dos auxílios. Porém, nem sempre são coerentes na definição da deficiência do mercado, do montante máximo de auxílio estatal que pode ser concedido por beneficiário ("intensidade de auxílio"), das regras de cumulação ou do requisito de avaliação *ex post* (ver [anexo III](#)).

98 Além disso, durante a auditoria do Tribunal, a Comissão não conseguiu justificar a aplicação de diferentes intensidades de auxílio ou regras de cumulação. Esta situação resulta, globalmente, num conjunto complexo de quadros e orientações aplicáveis aos auxílios estatais em prol dos objetivos da política industrial da UE.

⁴³ Regulamento (UE) nº 651/2014 da Comissão.

⁴⁴ Comunicação [2014/C 198/01](#) intitulada "Enquadramento dos auxílios estatais à investigação, desenvolvimento e inovação".

⁴⁵ Comunicação [2021/C 153/01](#) intitulada "Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional".

⁴⁶ [Relatório Especial 11/2024](#).

A Comissão não avaliou suficientemente a necessidade do quadro temporário de crise e transição nem o seu potencial impacto

99 O facto de existirem mais formas de os Estados-Membros concederem auxílios estatais às empresas representa um risco para o bom funcionamento do mercado interno, uma vez que os que têm mais recursos orçamentais podem gastar mais do que outros e distorcer a concorrência concedendo auxílios estatais mais elevados em determinados setores. Por conseguinte, o Tribunal verificou se a Comissão tinha avaliado corretamente a necessidade do quadro de crise e transição e o seu potencial impacto.

100 Nas suas [orientações para legislar melhor de 2021](#), a Comissão compromete-se a avaliar todas as suas grandes iniciativas políticas. Contudo, o Tribunal constatou que esta não avaliou o impacto do quadro de crise e transição antes da sua adoção, ao contrário das CEEAG, em que realizou uma avaliação de impacto para avaliar os benefícios dos auxílios estatais⁴⁷. Segundo a Comissão, esta omissão deveu-se à situação de crise que dominou 2023.

101 A Comissão consultou os Estados-Membros no início de 2023, tendo também recebido contributos de representantes da indústria. Todavia, não procedeu a uma avaliação económica da necessidade de auxílios estatais, mas justificou-a nos setores elegíveis por ser preciso assegurar a autonomia estratégica e níveis mais elevados de produção na UE. Além disso, ainda não avaliou o impacto dos auxílios estatais existentes nestes setores, designadamente as medidas financiadas pela política de coesão ou pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

102 A Comissão explica que não o fez devido à necessidade de agir rapidamente na sequência da adoção da lei de redução da inflação e de outras iniciativas dos Estados Unidos da América (EUA) em 2022 (ver [caixa 6](#)), bem como de prosseguir os esforços para acelerar a transição ecológica.

⁴⁷ Documento de trabalho [SWD\(2022\) 19](#) intitulado "*Impact assessment accompanying the Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022*".

Caixa 6

A lei de redução da inflação e outras iniciativas dos Estados Unidos

A **lei de redução da inflação** é uma medida de conciliação orçamental dos EUA. Foi apresentada com o objetivo de reduzir a inflação, aumentando a tributação e, em seguida, aplicando estas receitas através de créditos fiscais para investimentos na produção interna de energia e na indústria transformadora, com o intuito de reduzir as emissões de carbono do país. Ao atrair investimento estrangeiro de empresas que decidem investir nos EUA e não na UE devido à disponibilidade de auxílios mais elevados, esta lei é suscetível de distorcer a concorrência com a União. A par desta, a lei da produção de defesa (*Defense Production Act*) foi invocada em junho de 2022 para acelerar a produção interna de tecnologias de energia limpa, como a energia solar, as bombas de calor ou as pilhas de combustível. Por último, a lei dos circuitos integrados e ciência (*Chips and Science Act*), de agosto de 2022, tem por objetivo reforçar as cadeias nacionais de produção e de abastecimento e investir na investigação, no desenvolvimento, na ciência e na tecnologia.

103 A Comissão não apresentou qualquer avaliação do potencial impacto da lei de redução da inflação na economia da UE antes de adotar o quadro de crise e transição. Uma avaliação preliminar do impacto desta lei, publicada em outubro de 2023, foi inconclusiva⁴⁸. Estudos recentes⁴⁹ indicaram que esse impacto poderia ser mais reduzido do que inicialmente previsto, o que, por sua vez, suscita a questão da amplitude do reforço do apoio público necessário para a economia da UE.

104 Ao contrário de outras orientações, o quadro de crise e transição não prevê determinadas salvaguardas. Por exemplo, a Comissão considera que os auxílios que cumprirem as condições estipuladas nas secções 2.5 e 2.6 têm um efeito de incentivo e, na secção 2.8, não vê a necessidade de comparar o financiamento planeado com cenários em que não há auxílios. Não existe um mecanismo de recuperação que garanta que o auxílio se mantém limitado ao mínimo necessário. A necessidade de investimento nos setores elegíveis enumerados é descrita de forma muito sucinta e geral, por exemplo, como apoio ao investimento privado para colmatar o défice de

⁴⁸ Comunicação COM(2023) 684 intitulada "Relatório sobre as iniciativas políticas da UE para a promoção de investimentos em tecnologias limpas".

⁴⁹ Conselho alemão de peritos económicos (2023), *The Inflation Reduction Act: Is the new U.S. industrial policy a threat for Europe?*; Gros, D. et al., *The EU and the US Inflation Reduction Act – No rose without thorns* (2023); Rusch J. et al., *Macroeconomic effects of the Inflation Reduction Act*, De Nederlandsche Bank (2023).

investimento produtivo em setores estratégicos para a transição para uma economia com impacto neutro no clima. Inclui-se aqui também a concessão de incentivos para uma implantação rápida em resposta aos desafios mundiais, que podem desviar os novos investimentos para países terceiros.

105 Até à data, uma intensidade de auxílio mais elevada para as regiões assistidas tem tido por objetivo promover ou facilitar o desenvolvimento regional e a coesão territorial, tal como previsto nas orientações relativas aos auxílios com finalidade regional⁵⁰. Este princípio é igualmente aplicável no âmbito de outros enquadramentos ou orientações, como as CEEAG, ou em matéria de investigação, desenvolvimento e inovação⁵¹, tendo em conta as dificuldades específicas que as empresas enfrentam nesses domínios⁵².

106 A análise do Tribunal mostrou igualmente que uma intensidade de auxílio mais elevada para as regiões assistidas ao abrigo do quadro de crise e transição não era coerente com a de outras orientações, sem que fosse demonstrada uma razão económica subjacente. Uma grande empresa que executasse um projeto ao abrigo da secção 2.8 do quadro poderia receber mais do dobro do auxílio (35% em vez de 15%) se investisse numa região assistida com um nível de vida anormalmente baixo ou uma situação de subemprego grave (região "a") em comparação com regiões não assistidas. Contudo, ao abrigo das CEEAG, por exemplo, a intensidade normal de auxílio é mais elevada, mas só pode ser aumentada num máximo de 15% tendo em conta as dificuldades que as empresas enfrentam nas regiões "a".

107 Ao abrigo de determinadas orientações em matéria de auxílios estatais, são assinalados benefícios comuns *ex ante*, sendo o auxílio autorizado mediante condições predefinidas destinadas a garantir a necessidade, a adequação e a proporcionalidade da medida de auxílio, bem como uma distorção equilibrada da concorrência. No entanto, no que respeita ao quadro de crise e transição, não existem provas de que os critérios garantam que o auxílio se limita ao mínimo necessário, que é adequado e proporcionado.

⁵⁰ Comunicação 2021/C 153/01 intitulada "Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional".

⁵¹ Comunicação 2022/C 414/01 intitulada "Enquadramento dos auxílios estatais à investigação, desenvolvimento e inovação".

⁵² Comunicação 2021/C 153/01 intitulada "Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional", ponto 4.

108 O quadro de crise e transição permite igualmente que os Estados-Membros concedam auxílios sem assegurar que qualquer distorção da concorrência seja compensada por benefícios comuns. Por conseguinte, os benefícios de cada medida são suscetíveis de variar, já que as necessidades de investimento são diferentes consoante os setores e as partes da cadeia de valor. A Comissão defende que existem salvaguardas suficientes para evitar que uns Estados-Membros despendam mais que os restantes e que se verifiquem eventuais distorções da concorrência no mercado interno, principalmente porque os quadros dos auxílios estatais abrangidos pela presente auditoria são temporários. Porém, existe o risco de mesmo as isenções temporárias poderem ter um impacto a mais longo prazo na concorrência no mercado interno. A Comissão ainda não especificou como deve ser um futuro quadro de auxílios estatais que apoie os objetivos da política industrial da UE. Coloca-se também o risco de alguns Estados-Membros poderem utilizar o quadro de crise e de transição ou outros quadros futuros para atrair investimentos de outros Estados-Membros que não disponibilizam auxílios. Consequentemente, os auxílios estatais poderiam concentrar-se em determinados Estados-Membros e comprometer a integridade do mercado interno.

109 O Tribunal considera também que a Comissão não avaliou suficientemente a necessidade do quadro de crise e transição nem o seu potencial impacto. Continua também por esclarecer a forma como a Comissão tenciona combater o risco de distorção do mercado interno resultante das estratégias cada vez mais variadas dos Estados-Membros em matéria de concessão de auxílios estatais através de quadros temporários de crise. Contrariamente ao quadro temporário de crise e transição, os PIIEC têm inerente uma dimensão europeia, pois exigem uma cooperação transfronteiriça entre empresas. Todavia, não asseguram condições de concorrência equitativas para as empresas em diferentes Estados-Membros no que respeita ao acesso ao financiamento público⁵³. Para enfrentar estes desafios, pode ser necessária uma resposta mais abrangente, que vá além do que é possível fazer no contexto do enquadramento dos auxílios estatais.

⁵³ Relatório Especial 15/2023, pontos 65 a 69.

Conclusões e recomendações

110 O Tribunal conclui que, ao adotar quadros temporários em matéria de auxílios estatais, a Comissão reagiu rapidamente à necessidade de os Estados-Membros recorrerem a auxílios estatais para corrigirem as perturbações económicas causadas pela pandemia de COVID-19 e pela invasão da Ucrânia pela Rússia. Contudo, a sua avaliação das medidas de auxílio nacionais foi limitada e a Comissão deparou-se com dificuldades quer no controlo das medidas instituídas pelos Estados-Membros ao abrigo dos quadros temporários de crise, quer na avaliação do seu impacto na concorrência no mercado interno. Estas dificuldades decorrem, em grande medida, da falta de informações fiáveis sobre os auxílios estatais fornecidas pelos Estados-Membros.

111 Os quadros temporários de crise da Comissão relativos aos auxílios estatais permitiram aos Estados-Membros conceber rapidamente medidas de auxílio estatal de acordo com princípios comuns e visando limitar os prejuízos económicos. Embora tenha proporcionado segurança jurídica e reduzido os encargos administrativos, a Comissão não conseguiu, porém, realizar quaisquer avaliações económicas antes da adoção dos quadros de forma a assegurar que o auxílio se limitaria ao mínimo necessário. No que respeita ao quadro de crise relativo à Ucrânia, a Comissão estabeleceu objetivos e critérios adequados para assegurar que as medidas de apoio visavam eficazmente as empresas mais afetadas pela crise. No caso do quadro relativo à COVID-19, já não foi bem assim. Porém, as alterações do quadro de crise relativo à Ucrânia introduzidas através do REPowerEU podem aumentar distorções indevidas do mercado (ver pontos [27](#) a [40](#)).

112 Na sequência da adoção dos dois primeiros quadros temporários de crise, a Comissão conseguiu reduzir o tempo necessário para avaliar os regimes de auxílio notificados pelos Estados-Membros para um prazo inferior aos dois meses exigidos pela legislação. Todavia, muitas vezes, não dispunha de informações pormenorizadas sobre as medidas aplicadas pelos Estados-Membros. Foi o caso, em especial, dos regimes-quadro nacionais, que permitiam aos Estados-Membros adotar um grande número de medidas de auxílio estatal sem nova notificação, mas representam também um risco considerável para o controlo eficaz dos auxílios estatais por parte da Comissão. Além disso, o Tribunal constatou que os Estados-Membros nem sempre dispunham de mecanismos de controlo eficazes e se basearam frequentemente em autodeclarações dos beneficiários, o que dificulta a verificação cruzada do cumprimento das regras de cumulação, especialmente nos Estados-Membros que não dispõem de um registo central de auxílios estatais (ver pontos [41](#) a [55](#)).

113 Apesar de um aumento significativo das despesas com auxílios estatais desde 2020, o controlo periódico da Comissão diminuiu temporariamente durante as crises, o que resultou numa cobertura limitada dos regimes nacionais e num maior desfasamento temporal. Em 2024, a Comissão decidiu voltar a realizar controlos anuais. Esta diminuição reduziu a utilidade do exercício de controlo para a Comissão verificar se os Estados-Membros estavam a cumprir as suas decisões e regras em matéria de auxílios estatais. Por último, apesar de os orçamentos e estratégias dos Estados-Membros para os auxílios estatais terem variado significativamente (tal como variaram os prejuízos económicos entre setores), o estudo da Comissão sobre o impacto dos auxílios estatais relacionados com a COVID-19 não abrangeu os efeitos desse apoio na concorrência. Por conseguinte, ainda é preciso retirar ensinamentos sobre a forma de conceber medidas mais bem direcionadas no futuro (ver pontos 56 a 67).

Recomendação 1 – Reforçar a avaliação e o controlo dos regimes de auxílios estatais

Para reforçar a sua supervisão, a Comissão deve:

- a) melhorar a avaliação do impacto esperado dos regimes de auxílios estatais notificados;
- b) melhorar o controlo das medidas de auxílio (em especial ao abrigo dos regimes-quadro) e do auxílio *de facto* concedido no âmbito dos vários regimes;
- c) promover a utilização de registos centrais para os auxílios estatais a nível dos Estados-Membros ou da UE, a fim de facilitar o controlo das regras de cumulação, por exemplo, com base no futuro registo central dos auxílios *de minimis*;
- d) seleccionar medidas de auxílio aplicadas pelos Estados-Membros para verificar o cumprimento do quadro da UE em matéria de auxílios estatais, com base numa metodologia sólida e numa amostra representativa de casos.

Prazo de execução: 2025

Recomendação 2 – Avaliar o impacto na concorrência dos auxílios estatais relacionados com a crise

A Comissão deve avaliar o impacto dos auxílios estatais concedidos durante as crises recentes na concorrência no mercado interno, incluindo em que medida estes auxílios permitiram sanar a perturbação económica e em que medida contribuíram para fomentar a recuperação. Esta avaliação deve centrar-se nos setores em que o risco de distorção da concorrência é maior.

Prazo de execução: 2028

114 Os relatórios dos Estados-Membros indicam que as despesas com auxílios estatais relacionados com a crise permaneceram significativamente abaixo do nível de apoio financeiro aprovado pela Comissão. Contudo, a Comissão não dispõe atualmente de dados fiáveis sobre os auxílios estatais concedidos pelos Estados-Membros, nem de dados sobre os montantes globais deste apoio ou os montantes concedidos a diferentes setores económicos, incluindo os visados pela política industrial da UE. Atualmente, a Comissão também não está em condições de assegurar a comparabilidade entre países dos dados comunicados pelos Estados-Membros, o que prejudica a sua capacidade para avaliar a eficácia dos quadros temporários de crise e o contributo dos auxílios estatais para os objetivos da política industrial da UE. O Tribunal considera que é difícil determinar se os auxílios relacionados com a crise foram proporcionais ou necessários sem dados setoriais sobre os auxílios estatais. Contudo, no presente, os Estados-Membros não estão obrigados a comunicar esses dados (ver pontos [68](#) a [80](#)).

115 Por último, dado que as obrigações de transparência não são coerentes no conjunto do enquadramento da UE em matéria de auxílios estatais e que nem todos os Estados-Membros cumprem as suas obrigações legais de comunicação de informações, atualmente não existe transparência suficiente quanto aos beneficiários de auxílios estatais. Esta insuficiência reduz a prestação de contas e a quantidade de informações disponíveis sobre a utilização de fundos públicos (ver pontos [81](#) a [89](#)).

Recomendação 3 – Reforçar a transparência dos auxílios estatais e melhorar a comunicação de informações sobre os mesmos para a elaboração de políticas baseadas em dados concretos

A Comissão deve:

- a) reforçar a prestação de contas e a transparência, harmonizando as regras de transparência em matéria de auxílios estatais nos futuros quadros, a fim de assegurar que os Estados-Membros publicam, de forma atempada e coerente, informações completas e exatas sobre os auxílios estatais concedidos ao abrigo de todos os regimes de crise;
- b) colmatar a lacuna de dados na aplicação dos auxílios estatais pelos Estados-Membros, recolhendo dados setoriais mais pormenorizados e comunicando-os no seu painel de avaliação anual dos auxílios estatais.

Prazo de execução: a) ao adotar um quadro no futuro; b) 2026

116 Os auxílios estatais são cada vez mais utilizados para apoiar a realização dos objetivos da política industrial, como o reforço da independência estratégica da UE e a transição para uma economia com impacto neutro no clima. No entanto, a flexibilidade das regras em matéria de auxílios estatais resultou num conjunto complexo de enquadramentos diferentes, cujas regras nem sempre são coerentes. Além disso, a Comissão não avaliou suficientemente a necessidade de um novo quadro temporário de crise e transição nem o seu potencial impacto. A diversidade de abordagens dos Estados-Membros em matéria de concessão de auxílios estatais pode conduzir a uma distorção do mercado interno. É imperativo que a Comissão faça face a este risco, o que pode exigir uma resposta mais abrangente, que vá além do que é possível fazer no contexto do enquadramento dos auxílios estatais (ver pontos [90](#) a [109](#)).

Recomendação 4 – Melhorar a análise da necessidade de auxílios estatais para apoiar os objetivos da política industrial da UE

A Comissão deve simplificar e racionalizar o enquadramento dos auxílios estatais para apoiar os objetivos da política industrial da UE e condicionar esses auxílios a uma análise rigorosa de dados que comprove claramente uma deficiência do mercado, por um lado, e ganhos de eficiência para o mercado interno da UE, por outro.

Prazo de execução: 2026.

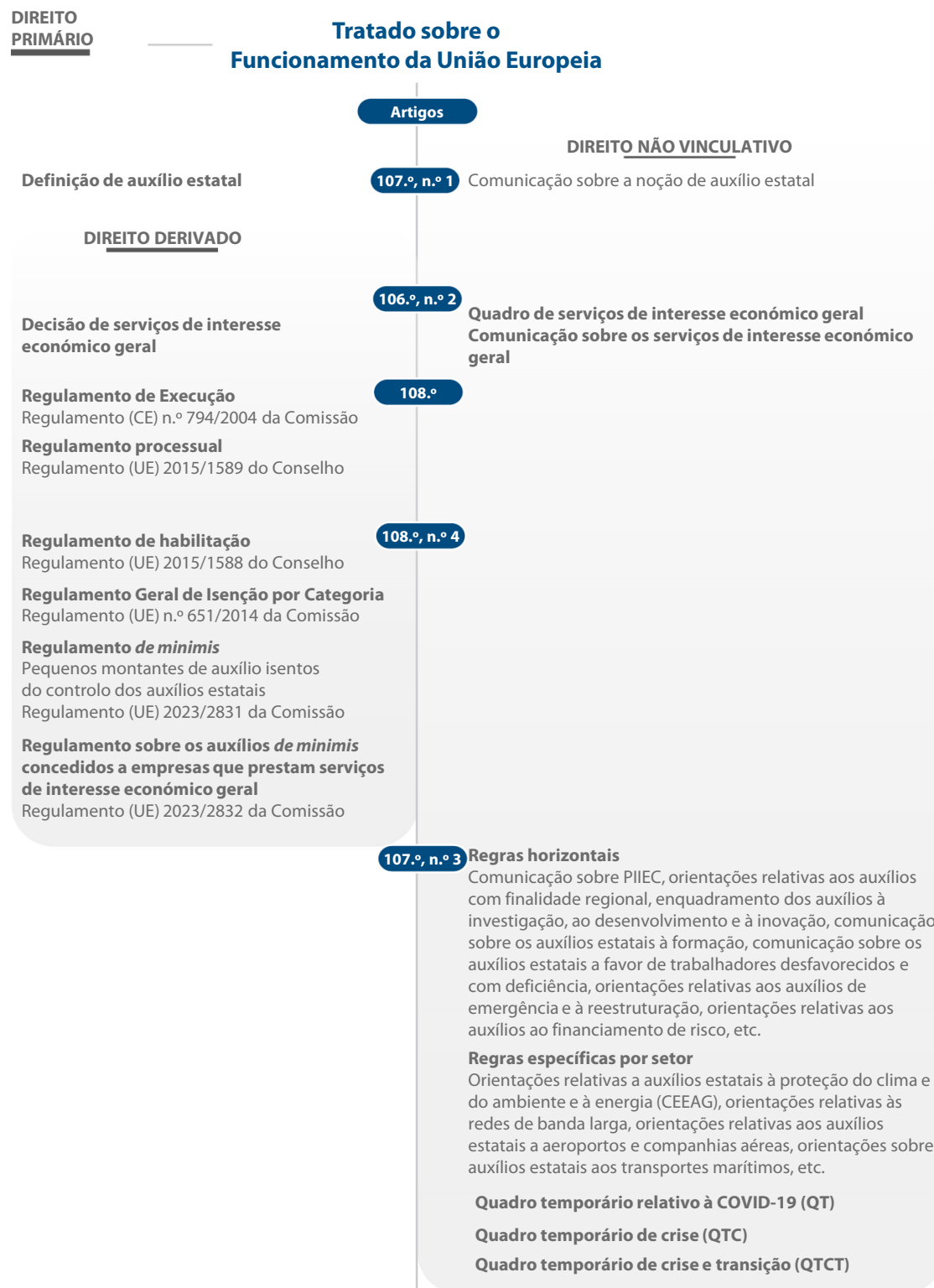
O presente relatório foi adotado pela Câmara II, presidida por Annemie Turtelboom, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 11 de setembro de 2024.

Pelo Tribunal de Contas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Quadro jurídico e de orientação da UE em matéria de auxílios estatais



Fonte: TCE.

Anexo II – Principais características dos quadros temporários de crise em matéria de auxílios estatais

Quadro relativo à COVID-19	Quadro de crise relativo à Ucrânia	Quadro de crise e transição
Duração		
19 de março de 2020 – 30 de junho de 2022, exceto para a conversão e reestruturação de instrumentos de dívida (até 30.6.2023), e secções 3.13 e 3.14 (até 31.12.2023)	23 de março de 2022 – 8 de março de 2023	9 de março de 2023 – 31 de dezembro de 2023 (secções 2.2, 2.3 e 2.7) 9 de março de 2023 – 30 de junho de 2024 (secções 2.1 e 2.4) 9 de março de 2023 – 31 de dezembro de 2024 (secção 2.1 – setor agrícola primário e setores das pescas e da aquicultura) 9 de março de 2023 – 31 de dezembro de 2025 (secções 2.5, 2.6 e 2.8)
Aberto a empresas em dificuldade antes da crise?		
Não, mas com exceções para as micro e pequenas empresas	Sim	Sim, de modo geral, mas os auxílios ao abrigo da secção 2.8 não estão abertos a empresas em dificuldade
Opções de auxílios estatais		
<p>3.1 Montantes limitados de auxílio</p> <p>Montantes temporários limitados de auxílio a empresas que se vejam confrontadas com uma súbita escassez ou mesmo indisponibilidade de liquidez</p> <p><u>Critérios principais</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Montante máximo de auxílio de 2,3 milhões de euros por empresa, exceto para o setor das pescas e da aquicultura (< 345 000 euros por empresa) e para a produção primária de produtos agrícolas (< 290 000 euros por empresa) Auxílios não limitados às empresas afetadas pela crise 	<p>2.1 Montantes limitados de auxílio</p> <p>Montantes temporários limitados de auxílio às empresas afetadas pela guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, pelas sanções impostas ou pelas medidas de retaliação</p> <p><u>Critérios principais</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Montante máximo de auxílio de 2 milhões de euros/2,25 milhões de euros por empresa, exceto para o setor das pescas e da aquicultura (< 300 000 euros/335 000 euros por empresa) e para a produção primária de produtos agrícolas (< 250 000 euros/280 000 euros por empresa) Os auxílios só podem ser concedidos a empresas afetadas pela crise 	
<p>3.2 Auxílios sob a forma de garantias de empréstimos</p> <p>Para garantir o acesso à liquidez por parte das empresas que enfrentam uma escassez súbita</p> <p><u>Critérios principais</u></p> <ul style="list-style-type: none"> São aplicáveis prémios de garantia fixos, com exceções 	<p>2.2 Apoio à liquidez sob a forma de garantias</p> <p>Para garantir o acesso à liquidez por parte das empresas afetadas pela atual crise</p> <p><u>Critérios principais</u></p> <ul style="list-style-type: none"> São aplicáveis prémios de garantia fixos, com exceções 	

Quadro relativo à COVID-19	Quadro de crise relativo à Ucrânia	Quadro de crise e transição
<ul style="list-style-type: none"> O montante global dos empréstimos deve permanecer abaixo do dobro da massa salarial anual ou inferior a 25% do volume de negócios do beneficiário, a menos que seja fornecida uma justificação adequada Garantia limitada no tempo (seis anos) e no montante, com exceções Dizer respeito a empréstimos para investimento e/ou de fundo de manei 	<ul style="list-style-type: none"> O montante global dos empréstimos deve permanecer abaixo de 50% dos custos da energia nos últimos 12 meses ou inferior a 15% do volume de negócios anual do beneficiário, a menos que seja fornecida uma justificação adequada Garantia limitada no tempo (seis anos) e no montante, com exceções Dizer respeito a empréstimos para investimento e/ou de fundo de manei 	
<p>3.3 Auxílios sob a forma de taxas de juro bonificadas de empréstimos</p> <p>Para garantir o acesso à liquidez por parte das empresas que enfrentam uma escassez súbita</p> <p><u>Critérios principais</u></p> <ul style="list-style-type: none"> São aplicáveis taxas de juro mínimas, com exceções Duração limitada (seis anos), com exceções Montante global dos empréstimos < dobro da massa salarial anual ou < 25% do volume de negócios do beneficiário, a menos que seja fornecida uma justificação adequada Dizer respeito a necessidades de investimento e/ou de fundo de manei 	<p>2.3 Apoio à liquidez sob a forma de empréstimos bonificados</p> <p>Para garantir o acesso à liquidez por parte das empresas afetadas pela atual crise</p> <p><u>Critérios principais</u></p> <ul style="list-style-type: none"> São aplicáveis taxas de juro mínimas, com exceções Duração limitada (seis anos), com exceções O montante global dos empréstimos deve permanecer abaixo de 50% dos custos da energia nos últimos 12 meses ou inferior a 15% do volume de negócios anual do beneficiário, a menos que seja fornecida uma justificação adequada Dizer respeito a necessidades de investimento e/ou de fundo de manei 	
<p>3.4 Auxílios sob a forma de garantias e empréstimos canalizados através de instituições de crédito ou outras instituições financeiras</p> <p>Os auxílios sob a forma de garantias ou empréstimos ao abrigo das secções 3.1, 3.2, 3.3 e 3.12 podem ser canalizados através de instituições de crédito e outras instituições financeiras, na qualidade de intermediários, em condições específicas</p>	<p>2.4 Auxílios para custos adicionais devido a aumentos excepcionalmente fortes dos preços do gás natural e da eletricidade</p> <p><u>Critérios principais</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Custos elegíveis em função dos aumentos de preços e do consumo Auxílios limitados a 50% dos custos elegíveis e a 4 milhões de euros por empresa, com exceção dos beneficiários que sofram de uma redução do desempenho económico, que podem, em determinadas condições, receber auxílios até 150 milhões de euros 	

Quadro relativo à COVID-19	Quadro de crise relativo à Ucrânia	Quadro de crise e transição
<p>3.5 Seguros de crédito a curto prazo</p> <p>Os riscos comerciais e políticos associados às exportações para os países enumerados no anexo da comunicação sobre o seguro de crédito à exportação em operações garantidas a curto prazo são temporariamente não negociáveis até 31 de março de 2022</p>	<p>2.5 Auxílios para acelerar a implantação das energias renováveis, do armazenamento e do calor renovável pertinentes para o REPowerEU</p> <p>Acelerar a implantação da capacidade solar, da capacidade eólica, da capacidade de energia geotérmica, do armazenamento de eletricidade e de energia térmica, do calor renovável, bem como da produção de hidrogénio renovável, biogás e biometano a partir de resíduos e detritos</p> <p><u>Critérios principais</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Concurso competitivo, com exceções para benefícios fiscais e pequenos projetos em determinadas condições 	<p>2.5 Auxílios para acelerar a implantação das energias renováveis e do armazenamento de energia pertinentes para o REPowerEU</p> <p>Acelerar e expandir a disponibilidade de energias renováveis de forma eficaz em termos de custos, com vista a reduzir rapidamente a dependência das importações de combustíveis fósseis, acelerar a transição energética e alcançar preços da energia mais baixos e menos voláteis através de auxílios ao investimento para acelerar a implantação das energias renováveis e do armazenamento de energia, bem como de auxílios ao funcionamento para acelerar a implantação das energias renováveis e do armazenamento de energia</p> <p><u>Critérios principais</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Concurso competitivo ou estabelecido administrativamente pelo Estado-Membro com base em dados sobre o custo de investimento (auxílio ao investimento)
<p>3.6 Auxílios à investigação e desenvolvimento pertinentes para a COVID-19</p> <p>Auxílios a projetos de I&D no domínio da COVID-19 e a outras atividades de investigação antivirais pertinentes em determinadas condições</p>	<ul style="list-style-type: none"> Preservar os incentivos operacionais e os sinais de preços e abordar os lucros excecionais 	<ul style="list-style-type: none"> Auxílios concedidos sob a forma de contratos bilaterais por diferenças, através de um procedimento de concurso competitivo ou com o preço de exercício estabelecido administrativamente para cobrir os custos líquidos esperados (auxílios ao funcionamento)
<p>3.7 Auxílios ao investimento a favor de infraestruturas de ensaio e expansão</p> <p>Auxílios ao investimento para a construção ou modernização de infraestruturas de ensaio e expansão necessárias para desenvolver, testar e expandir, até à primeira implantação industrial antes da produção em série, produtos pertinentes para a COVID-19</p>	<ul style="list-style-type: none"> De modo geral, a Comissão considera que, sem os auxílios, os beneficiários prosseguiriam as suas atividades sem alterações (efeito de incentivo) 	<ul style="list-style-type: none"> De modo geral, a Comissão considera que, sem os auxílios, os beneficiários prosseguiriam as suas atividades sem alterações (efeito de incentivo)
<p>3.8 Auxílios ao investimento a favor da produção de produtos pertinentes para a COVID-19</p>		
<p>3.9 Auxílios sob a forma de diferimento de impostos e/ou contribuições para a segurança social</p> <p>Regimes de auxílio que consistem em diferimentos temporários de impostos ou de contribuições para a segurança social aplicáveis a empresas (incluindo trabalhadores por conta própria) particularmente afetadas pela pandemia de COVID-19, por exemplo, em setores ou regiões específicos ou de uma determinada dimensão</p>		

Quadro relativo à COVID-19	Quadro de crise relativo à Ucrânia	Quadro de crise e transição
<p>3.10 Auxílios sob a forma de subsídios salariais aos trabalhadores, a fim de evitar a suspensão do contrato de trabalho durante o surto de COVID-19</p> <p>Regimes de auxílios destinados a evitar a suspensão do contrato de trabalho durante o surto de COVID-19 para empresas de setores, regiões ou de determinada dimensão que sejam particularmente afetados pelo surto de COVID-19</p>	<p>2.6 Auxílios à descarbonização dos processos de produção industrial através da eletrificação e/ou da utilização de hidrogénio renovável e eletrolítico que satisfaça determinadas condições, e a medidas de eficiência energética</p> <p>Facilitar os investimentos na descarbonização das atividades industriais, nomeadamente através da eletrificação e das tecnologias que utilizam hidrogénio renovável e eletrolítico, e em medidas de eficiência energética sob a forma industrial</p>	<p>2.6 Auxílios à descarbonização dos processos de produção industrial através da eletrificação e/ou da utilização de hidrogénio renovável e eletrolítico que satisfaça determinadas condições, e a medidas de eficiência energética</p> <p>Facilitar os investimentos na descarbonização das atividades industriais, acelerar as medidas de eletrificação e eficiência energética na indústria e produzir hidrogénio renovável e eletrolítico</p>
<p>3.11 Medidas de recapitalização</p> <p>Auxílios sob a forma de instrumentos de capital próprio e/ou de capital híbrido a empresas que enfrentam dificuldades financeiras devido ao surto de COVID-19, em condições específicas de elegibilidade e de entrada</p> <p><u>Critérios principais</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sem a intervenção estatal, o beneficiário cessaria a sua atividade ou enfrentaria sérias dificuldades para manter a sua atividade • Interesse comum em intervir. • O beneficiário não consegue encontrar financiamento no mercado a preços acessíveis • As recapitalizações não podem exceder o mínimo necessário para assegurar a viabilidade do beneficiário e não devem exceder a reposição da estrutura de capital do beneficiário anterior ao surto de COVID-19 • Remuneração adequada do Estado • A medida de recapitalização deve conter incentivos adequados para que a recapitalização seja reembolsada quando a economia estabilizar 	<p><u>Critérios principais</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • O auxílio não pode exceder 10% do orçamento de um regime, com algumas exceções. É necessário que os investimentos reduzam as emissões diretas de gases com efeito de estufa em 40% ou reduzam o consumo de energia em 20% • Concurso competitivo ou custos elegíveis calculados como a diferença entre o custo do projeto objeto de auxílio e as poupanças de custos, com uma intensidade máxima de auxílio de 40%, com majorações aplicáveis às PME e investimentos que excedam os requisitos mínimos de redução das emissões de gases com efeito de estufa ou do consumo de energia • Abordar os lucros excepcionais, incluindo em períodos de preços extremamente elevados da eletricidade ou do gás natural, através da criação de um mecanismo de recuperação definido <i>ex ante</i> 	<p><u>Critérios principais</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • O auxílio não pode exceder 10% do orçamento de um regime ou 200 milhões de euros, com algumas exceções. É necessário que os investimentos reduzam as emissões diretas de gases com efeito de estufa em 40% ou reduzam o consumo de energia em 20% • Concurso competitivo ou custos elegíveis calculados como a diferença entre o custo do projeto objeto de auxílio e as poupanças de custos, com uma intensidade máxima de auxílio de 40%, com majorações aplicáveis às PME e investimentos que excedam os requisitos mínimos de redução das emissões de gases com efeito de estufa ou do consumo de energia Os custos elegíveis podem também corresponder aos custos de investimento em equipamentos, máquinas ou instalações necessários para alcançar a eletrificação, a transição para o hidrogénio ou para combustíveis derivados do hidrogénio ou a melhoria da eficiência energética, aplicando-se as intensidades máximas de auxílio

Quadro relativo à COVID-19	Quadro de crise relativo à Ucrânia	Quadro de crise e transição
<p>3.12 Auxílios sob a forma de apoio a custos fixos não cobertos</p> <p><u>Critérios principais</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Custos fixos não cobertos pela contribuição para os lucros, incorridos entre 1 de março de 2020 e 30 de junho de 2022 • Redução mínima do volume de negócios de 30% • Montante máximo de auxílio de 12 milhões de euros por empresa. <p>Intensidade máxima de auxílio de 70%, exceto para as micro e pequenas empresas (90%)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De modo geral, a Comissão considera que, sem os auxílios, os beneficiários prosseguiriam as suas atividades sem alterações (efeito de incentivo) 	<ul style="list-style-type: none"> • Abordar os lucros excecionais, incluindo em períodos de preços extremamente elevados da eletricidade ou do gás natural, através da criação de um mecanismo de recuperação definido antecipadamente • De modo geral, a Comissão considera que, sem os auxílios, os beneficiários prosseguiriam as suas atividades sem alterações (efeito de incentivo)
<p>3.13 Apoio ao investimento para uma recuperação sustentável</p> <p>Auxílios destinados a colmatar o défice de investimento na economia devido à crise</p> <p><u>Critérios principais</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Intensidade máxima de auxílio: 15%, com majoração a favor das PME de 10 pontos percentuais ou bónus para as pequenas empresas de 20 pontos percentuais, com exceção das regiões assistidas • Montante máximo de auxílio de 10 milhões de euros por empresa • Aumento dos limites máximos para garantias e empréstimos 	<p>2.7 Auxílios à redução adicional do consumo de eletricidade</p> <p><u>Critérios principais</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Alcançar a redução do consumo de eletricidade abrangida pelos artigos 3º e 4º do Regulamento (UE) 2022/1854 • É paga uma compensação financeira pela eletricidade adicional não consumida em comparação com o consumo esperado • Os auxílios devem ser concedidos no âmbito de um procedimento de concurso competitivo • Remuneração a conceder com base na redução efetiva adicional do consumo de eletricidade 	
<p>3.14 Apoio à solvabilidade</p> <p>Auxílios como incentivo a investimentos privados em capital próprio, dívida subordinada ou quase-capital</p> <p><u>Critérios principais</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sob a forma de garantias públicas ou medidas semelhantes para fundos de investimento específicos para investir em beneficiários finais • Apenas são elegíveis as PME e as pequenas empresas de média capitalização • Aplicam-se condições específicas para a partilha de riscos 	<p>2.8 Auxílios a investimentos acelerados em setores para a transição para uma economia com impacto neutro no clima</p> <p>Apoio ao investimento privado para colmatar o défice de investimento produtivo em setores estratégicos para a transição para uma economia com impacto neutro no clima</p> <p>Proporcionar incentivos à sua rápida implantação, tendo igualmente em conta os desafios de nível mundial que ameaçam o desvio de novos investimentos nestes setores para países terceiros fora do Espaço Económico Europeu</p>	

Quadro relativo à COVID-19	Quadro de crise relativo à Ucrânia	Quadro de crise e transição
<ul style="list-style-type: none"> O montante máximo de financiamento fornecido é de 10 milhões de euros por empresa 		<p><u>Critérios principais</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Auxílios ao investimento a favor da produção de equipamentos pertinentes para a transição para uma economia com impacto neutro no clima, nomeadamente baterias, painéis solares, turbinas eólicas, bombas de calor, eletrolisadores e equipamentos de captura, utilização e armazenamento de carbono (CUAC); ou da produção de componentes-chave; ou da produção ou valorização de matérias-primas conexas Não podem ser concedidos auxílios para facilitar a deslocalização das atividades de produção entre Estados-Membros Efeito de incentivo presumido se o beneficiário se candidatar antes do início dos trabalhos Intensidade máxima de auxílio de 15%, 20% (regiões "c") ou 35% (regiões "a"), com pagamentos suplementares para PME que se candidatam ao abrigo de regimes de auxílio Montante máximo de auxílio de 150 milhões de euros, 200 milhões de euros (regiões "c") ou 350 milhões de euros (regiões "a") ao abrigo de regimes de auxílio Auxílio individual possível até ao montante do subsídio que um beneficiário comprovadamente receberia para um investimento equivalente numa jurisdição de um país terceiro fora do Espaço Económico Europeu, em condições específicas, incluindo requisitos em matéria de investimento em regiões assistidas

Fonte: TCE.

Anexo III – Comparação das orientações em matéria de auxílios estatais que apoiam a recuperação e a transição

Condição	Comunicação sobre PIIEC	Orientações CEEAG	Quadro de crise e transição (2.5, 2.6 e 2.8)
Deficiência do mercado	Deficiências importantes do mercado ou sistémicas ou desafios sociais	Deficiências residuais do mercado (que continuam por resolver por outras políticas e medidas)	Não necessária
Intensidade do auxílio	Défice de financiamento (contrafactual)	1) É realizado um procedimento de concurso competitivo, com exceções 2) É considerado proporcionado se as intensidades máximas de auxílio previstas na secção 4 forem respeitadas para tipos específicos de auxílio	2.5: concurso competitivo ou estabelecido administrativamente 2.6: diferença entre custos e poupanças de custos ou receitas adicionais, ou através de concurso competitivo 2.8: intensidade máxima de auxílio ou auxílio de compensação
Recuperação	Sim	Sim	Não
Montantes máximos dos auxílios	Não	Não	2.5: Não 2.6: 200 milhões, com eventual derrogação, em caso de justificação adequada 2.8: 150 milhões de euros, 250 milhões de euros ou 350 milhões de euros, consoante a região, sem limite máximo para o auxílio de compensação
Majorações para as PME	Não	Sim	Sim
Cumulação com fundos geridos centralmente	O financiamento público total não excede a taxa mais favorável	Necessidade de controlo de sobrecompensação	2.5 e 2.6: possível para diferentes custos elegíveis 2.8: as regras de cumulação abrangem apenas outros auxílios estatais e não fundos geridos de forma centralizada
Efeito de incentivo	Sim	Sim	2.5 e 2.6: efeito de incentivo presumido 2.8: presumido se o pedido for apresentado antes do início dos trabalhos
Necessidade e proporcionalidade	Confirmação com base no défice de financiamento, com potencial recuperação	Necessidade: corrigir a deficiência residual do mercado e efeito de incentivo Proporcionalidade: auxílio limitado ao mínimo necessário – ver intensidades máximas de auxílio	Necessidade: presumida Proporcionalidade: presumida se a intensidade máxima de auxílio for respeitada
Avaliação de impacto	Não	Sim	Não
Efeitos negativos a considerar	Critério de equilíbrio: os efeitos negativos dizem respeito ao impacto previsível na concorrência entre empresas nos mercados do produto em causa Risco de sobrecapacidade, risco de encerramento do mercado e posição dominante e risco de corrida aos subsídios entre Estados-Membros	Critério de equilíbrio: efeitos negativos definidos por tipo de projeto (impacto na concorrência e no comércio)	Não é necessário aplicar nenhum critério de equilíbrio
Avaliação ex post	A Comissão pode solicitar uma avaliação ex post	Sim, a Comissão pode solicitar regimes, exigidos de facto para regimes > 150 milhões de euros por ano ou > 750 milhões de euros ao longo da duração total	Não prevista

Fonte: TCE.

Siglas e acrónimos

CEEAG: Orientações relativas a auxílios estatais à proteção do clima e do ambiente e à energia

PIB: produto interno bruto

PIIEC: projeto importante de interesse europeu comum

PME: pequenas e médias empresas

TFUE: Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

Glossário

Autonomia estratégica: capacidade para agir de forma independente em domínios de intervenção estrategicamente importantes sem depender excessivamente de outros países.

Auxílio estatal: apoio direto ou indireto do Estado a uma empresa ou organização que a coloca numa situação de vantagem em relação aos seus concorrentes.

Auxílios estatais de *minimis*: montante de auxílios estatais abaixo do qual não é necessária a aprovação da Comissão.

Cumulação: combinação de uma medida de auxílio estatal com outras medidas semelhantes.

Défice de financiamento: diferença entre o montante necessário para financiar uma operação e o montante disponível no momento.

Deficiência do mercado: estado do mercado em que os interesses dos diferentes produtores ou prestadores de serviços os levam a agir de uma forma que não beneficia o bem comum. Um exemplo seria uma empresa que se abstenha de investir numa nova tecnologia hipocarbónica e de a colocar no mercado, uma vez que não conseguirá colher os benefícios no mercado.

Economia com impacto neutro no clima: uma economia com emissões líquidas nulas de gases com efeito de estufa

Efeito de incentivo: alteração de comportamento induzida pelos auxílios estatais, por exemplo, a decisão de iniciar uma atividade que de outra forma não seria iniciada ou de a iniciar numa localização em especial ou em maior escala do que ocorreria sem o auxílio.

Elemento de auxílio: medida da vantagem económica que as empresas retiram do auxílio estatal mais do que o montante nominal do auxílio, permitindo comparar os auxílios estatais provenientes de diferentes instrumentos, tais como subvenções diretas, empréstimos bonificados ou garantias.

Empresa: qualquer entidade, como uma sociedade, que forneça bens ou preste serviços num determinado mercado.

Fundos geridos de forma centralizada: financiamento da UE gerido pelas instituições, agências, empresas comuns ou outros organismos da UE, e não direta ou indiretamente sob o controlo dos Estados-Membros.

Intensidade máxima de ajuda: montante total do apoio que pode ser concedido, expresso em percentagem dos custos elegíveis.

Legislar melhor: conceito que orienta as políticas e o processo legislativo da UE, baseado nos princípios de que a regulamentação deve alcançar os seus objetivos com um mínimo de custos e deve ser concebida de forma transparente, baseada em provas, com a participação dos cidadãos e das partes interessadas.

Notificação (prévia) de auxílios estatais: procedimento através do qual um Estado-Membro notifica previamente a Comissão de um auxílio estatal proposto para obter uma reação informal sobre a compatibilidade com o direito da UE, antes da notificação obrigatória.

Pacto Ecológico Europeu: estratégia de crescimento da UE, adotada em 2019, cuja finalidade é atingir a neutralidade climática da União até 2050.

Política industrial: conjunto de ações que visam a criação de condições favoráveis à competitividade industrial.

Procedimento de infração: procedimento através do qual a Comissão inicia uma ação, com várias fases, contra um Estado-Membro que não cumpra as suas obrigações ao abrigo da legislação da UE.

Produto Interno Bruto: medida básica da dimensão total da economia de um país.

Projetos importantes de interesse europeu comum: grandes projetos transfronteiriços de vários Estados-Membros destinados a superar importantes deficiências sistémicas ou do mercado. Visam permitir a inovação revolucionária e apoiar investimentos em infraestruturas de grande importância para a União e com efeitos colaterais positivos claramente definidos no mercado interno e na sociedade no seu conjunto.

Recuperação: mecanismo destinado a garantir a recuperação dos auxílios estatais em excesso caso um investimento se revele mais rentável do que o previsto.

Regime de auxílios: ato com base no qual, sem que sejam necessárias outras medidas de execução, podem ser concedidos auxílios individuais a empresas.

Regiões assistidas: regiões designadas nos mapas dos auxílios com finalidade regional em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de subemprego (regiões "a"), ou que preencham determinados critérios socioeconómicos (regiões "c").

REPowerEU: iniciativa da UE para eliminar a dependência dos combustíveis fósseis, diversificar o aprovisionamento energético e acelerar a transição para as energias limpas.

Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2024-21>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2024-21>

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria II – Investimento para a coesão, o crescimento e a inclusão, presidida pelo Membro do TCE Annemie Turtelboom. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE George-Marius Hyzler, com a colaboração de Romuald Kayibanda, chefe de gabinete, e Annette Farrugia, assessora de gabinete; Friedemann Zippel, responsável principal; Sven Kölling, responsável de tarefa; Kevin Deceuninck, Christophe Grosnickel, Alexandra Kliś-Lemieszonek e Aleksandar Latinov, auditores. Jennifer Schofield prestou assistência linguística. Agnese Balode prestou apoio gráfico.



Da esquerda para a direita: Aleksandar Latinov, Friedemann Zippel, Christophe Grosnickel, Kevin Deceuninck, George-Marius Hyzler, Romuald Kayibanda, Sven Kölling e Annette Farrugia.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2024

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

HTML	ISBN 978-92-849-3029-6	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/4372421	QJ-01-24-002-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3030-2	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/3453607	QJ-01-24-002-PT-N

Na sequência das perturbações económicas devidas à pandemia de COVID-19 e à invasão da Ucrânia pela Rússia, a Comissão adaptou o seu quadro em matéria de auxílios estatais e aprovou, desde 2020, um aumento significativo dos auxílios estatais às empresas. O Tribunal analisou a eficácia com que a Comissão adaptou o quadro da UE relativo aos auxílios estatais e procedeu ao acompanhamento e avaliação dos auxílios estatais relacionados com as crises. Examinou igualmente se o enquadramento dos auxílios estatais em apoio do Pacto Ecológico Europeu e de outros objetivos da política industrial era coerente. Concluiu que a Comissão reagiu rapidamente à necessidade de os Estados-Membros recorrerem aos auxílios estatais, mas que houve deficiências no controlo e incoerências nas regras. O Tribunal recomenda que a Comissão reforce o controlo dos auxílios estatais, avalie o seu impacto na concorrência e simplifique as regras nesta matéria para apoiar os objetivos da política industrial da UE.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/contact

Sítio Internet: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors