

Nota genérica sobre o conceito de auxílios de Estado, bem como sobre possíveis alternativas de enquadramento para cumprimento das regras de auxílios estatais nos apoios às infraestruturas tecnológicas e aos centros de incubação de base tecnológica.

Aviso 46-2018-31 - Infraestruturas Tecnológicas

A. Enquadramento

Considerando a nota emitida pela AD&C sobre a matéria em questão, com base na Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107º n.º 1 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (2016/C 262/01), de 19 de julho de 2016ⁱ somos aqui a reproduzir esse texto.

B. Noção de Auxílio de Estado

Para determinar se uma medida preenche cumulativamente os elementos que constituem a noção de auxílio estatal, há que apreciar casuisticamente os seguintes elementos:

- 1. A existência de empresa e de atividade económica;**
- 2. A origem estatal: a imputabilidade da medida ao Estado e o seu financiamento através de recursos estatais;**
- 3. A concessão de uma vantagem;**
- 4. A seletividade da medida;**
- 5. A distorção da concorrência e efeitos sobre as trocas comerciais entre Estados-Membros.**

1. Conceito de “empresa” e de atividade económica

De acordo com o indicado na Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal (páginas 3-8), adiante designada por Comunicação da Comissão, as regras em matéria de auxílios estatais só são aplicáveis quando o beneficiário de uma medida for uma “empresa”.

Uma entidade é considerada “empresa” se tal entidade desenvolver uma atividade económica, independentemente do seu estatuto jurídico e do modo como é financiada, o que significa que o facto de uma determinada entidade ser classificada como uma “empresa” depende, inteiramente, da natureza das suas atividades.

Não é a natureza jurídica da entidade que determina que um apoio, configura um auxílio de Estado na aceção do n.º 1 do artigo 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), mas sim a apreciação dos seguintes critérios relevantes:

- (i) Saber se tal entidade exerce uma atividade económica;
- (ii) Saber se tal entidade oferece bens e serviços num mercado. Quando não for o caso, as entidades sem fins lucrativos permanecem fora do âmbito de aplicação do controlo em matéria de auxílios estatais;
- (iii) A entidade classificada como empresa está sempre relacionada com uma atividade específica. Uma entidade que desenvolve simultaneamente atividades económicas e não económicas deve ser considerada uma empresa apenas no que se refere às primeiras atividades.

De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, entende-se que atividade económica consiste em oferecer bens e serviços num determinado mercado. A classificação de uma atividade económica pode mudar ao longo do tempo, por motivos de escolhas políticas ou devido à evolução económica. Assim, o que não é hoje uma atividade económica pode sê-lo no futuro, e vice-versa.

Por outro lado, o facto de um determinado serviço ser assegurado internamente não tem qualquer pertinência para a natureza económica da atividade, isto é, se uma autoridade pública não permitir que terceiros prestem um determinado serviço, tal situação não exclui a existência de uma atividade económica, na medida em que, não obstante o encerramento do mercado, pode existir uma atividade económica se outros operadores estiverem dispostos e em condições de prestar o serviço no mercado em causa.

O Ponto 31 da Comunicação da Comissão refere que relativamente a certas atividades de universidades e organismos de investigação, *“A Comissão considera que certas atividades de universidades e organismos de investigação não são abrangidas pelo âmbito de aplicação das regras em matéria de auxílios estatais. Tal diz respeito às suas atividades primárias, nomeadamente:*

- a) *A educação a fim de conseguir recursos humanos com mais e melhores qualificações;*
- b) *A realização de investigação e desenvolvimento independentes para dispor de mais conhecimentos e de uma melhor compreensão, incluindo a investigação e o desenvolvimento em colaboração;*
- c) *A divulgação dos resultados da investigação”*

O ponto 32 da Comunicação da Comissão assinala que no que se refere a atividades de transferência de conhecimentos, *“A Comissão considera que as atividades de transferência de conhecimentos (licenciamento, criação de empresas derivadas (spin-off) ou outras formas de gestão dos conhecimentos criados pelo organismo ou infraestrutura de investigação) não são atividades económicas quando efetuadas pelo organismo ou pela infraestrutura de investigação (incluindo os respetivos departamentos ou filiais) ou em conjunto com aquele, ou por conta de outras entidades semelhantes, e todas as receitas provenientes dessas atividades forem*

reinvestidas nas atividades primárias dos organismos ou infraestruturas de investigação em causa.”ⁱⁱ

2. A imputabilidade da medida ao Estado e a concessão de uma vantagem direta ou indireta através de recursos estatais

A Comunicação da Comissão (páginas 9 -15) refere exemplos de situações de imputabilidade da medida ao Estado:

- (i) se uma autoridade pública concede uma vantagem a um beneficiário;
- (ii) se uma autoridade pública designar um organismo público ou privado para administrar a medida.

Há, ainda, situações em que a vantagem pode ser concedida através de empresas públicas. Nestas situações há um risco real dos auxílios estatais poderem ser concedidos por intermédio destas empresas, atendendo ao facto de as relações entre o Estado e as empresas públicas serem necessariamente estreitas e privilegiadas.

O ponto 43 da Comunicação da Comissão indica que para determinar se uma medida é imputável ao Estado, podem ser tidos em conta os seguintes indícios:

- a) O facto de o organismo em questão não poder ter tomado a decisão contestada sem ter em conta as exigências das autoridades públicas;*
- b) A presença de elementos de natureza orgânica que ligam a empresa pública ao Estado;*
- c) O facto de que a empresa, por intermédio da qual foram concedidos os auxílios, teve de ter em conta as orientações emanadas dos organismos governamentais;*
- d) A integração da empresa pública nas estruturas da administração pública;*
- e) A natureza das atividades da empresa pública e o exercício destas no mercado em condições normais de concorrência com operadores privados;*
- f) O estatuto jurídico da empresa (se é regida pelo direito público ou pelo direito comum das sociedades), embora a mera circunstância de uma empresa pública ter sido constituída sob a forma de uma sociedade de capitais no regime de direito comum não possa ser considerada razão suficiente para excluir a imputabilidade), tendo em conta a autonomia que esta forma jurídica lhe confere;*
- g) A intensidade da que as autoridades públicas exercem sobre a gestão da empresa;*
- h) Qualquer outro indício que demonstre a implicação das autoridades públicas na adoção da medida em causa ou a improbabilidade da sua não implicação, tendo em conta o alcance da medida, o seu conteúdo ou as condições nela contidas.*

Importa, salientar que, caso exista uma obrigatoriedade imposta pelo direito da União, para a adoção de uma determinada medida, a decisão da medida não é imputável ao Estado.

Concessão de uma vantagem direta ou indireta através de recursos estatais

O ponto 47 e seguintes da Comunicação da Comissão indica os seguintes tópicos a avaliar:

Apenas as vantagens concedidas direta ou indiretamente através de recursos estatais são suscetíveis de constituir auxílios estatais.

Os recursos estatais abarcam todos os recursos do setor público. Os recursos das empresas públicas constituem igualmente recursos estatais.

O grau de intervenção da autoridade pública na definição da medida e do seu modo de financiamento.

Uma medida adotada por uma autoridade pública e que favorece determinadas empresas ou produtos não perde o carácter de vantagem gratuita pelo facto de ser total ou parcialmente financiada por contribuições impostas pela autoridade pública e de incidir sobre as empresas em causa.

A transferência de recursos estatais pode assumir numerosas formas, tais como subvenções diretas, empréstimos, garantias, investimentos diretos no capital de empresas e prestações em espécie.

Um compromisso firme e concreto no que se refere à disponibilização posterior dos recursos estatais também é considerado uma transferência de recursos estatais.

Não tem necessariamente de ocorrer uma transferência positiva de fundos; basta renunciar a receitas do Estado. Renunciar a receitas que, de outro modo, teriam sido pagas ao Estado constitui uma transferência de recursos estatais. Por exemplo, uma “quebra” nas receitas fiscais e da segurança social devido a isenções ou reduções de impostos ou de contribuições para a segurança social concedidas pelo Estado-Membro, ou isenções da obrigação de pagar coimas ou outras sanções pecuniárias, cumpre o requisito de recursos estatais.

A criação de um risco concreto que imponha um encargo suplementar ao Estado no futuro, através de uma garantia ou de uma proposta contratual.

Se as autoridades públicas ou as empresas públicas fornecerem bens ou serviços a um preço inferior às taxas de mercado ou investirem numa empresa de uma maneira que seja inconsistente com o critério do operador numa economia de mercado, tal implica uma perda de recursos estatais (bem como a concessão de uma vantagem).

A concessão de acesso ao domínio público ou a recursos naturais, ou a concessão de direitos especiais ou exclusivos sem uma remuneração adequada em consonância com as taxas de mercado, pode corresponder a uma renúncia de receitas do Estado (bem como a concessão de uma vantagem).

De qualquer modo, existe uma transferência de recursos estatais se, num determinado caso, as autoridades públicas não cobrarem o montante normal de acordo com o seu sistema geral pelo acesso ao domínio público ou aos recursos naturais ou pela concessão de determinados direitos especiais ou exclusivos.

Influência de controlo sobre os recursos

A origem dos recursos não é relevante desde que, antes de serem direta ou indiretamente transferidos para os beneficiários, sejam colocados sob controlo público e estejam, por conseguinte, à disposição das autoridades nacionais, ainda que os recursos não se tornem propriedade da autoridade pública.

Os fundos estruturais são considerados recursos estatais se as autoridades nacionais dispuserem de poder discricionário no que se refere à utilização destes recursos.

Intervenção do Estado na redistribuição entre entidades privadas

Quando uma empresa privada é nomeada por lei para cobrar os referidos encargos em nome do Estado e para os encaminhar para os beneficiários, mas não tem autorização para utilizar as receitas dos encargos para fins diferentes dos previstos na lei. Nesta situação, os montantes em questão permanecem sob controlo público e estão, por conseguinte, disponíveis para as autoridades nacionais, o que é motivo suficiente para poderem ser considerados recursos estatais. Uma vez que este princípio é aplicável tanto aos organismos públicos como a empresas privadas designadas para efetuar a cobrança e processar os pagamentos, a alteração do estatuto do intermediário de organismo público para entidade privada é irrelevante para o critério dos recursos estatais se o Estado continuar a controlar rigorosamente essa entidade.

3. A concessão de uma vantagem

De acordo com o indicado no ponto 66 da Comunicação da Comissão o conceito de vantagem, nos termos do n.º 1 do artigo 107.º do TFUE, é “*qualquer benefício económico que uma empresa não poderia ter obtido em condições normais de mercado, isto é, na ausência da intervenção do Estado.*”, ou seja, uma medida é suscetível de favorecer uma empresa se produzir uma vantagem económica que a empresa não teria obtido em condições normais de mercado.

Neste contexto, o que releva é o efeito da medida sobre a empresa, “*sempre que a situação financeira de uma empresa melhorar como resultado da intervenção de Estado em condições diferentes das condições normais de mercado, existe uma vantagem.*”.

Esta apreciação, *deve ser comparada a situação financeira da empresa na sequência da medida com a situação financeira em que estaria se a medida não tivesse sido tomada. Uma vez que apenas o efeito da medida sobre a empresa conta, a questão de saber se a vantagem é obrigatória para a empresa, na medida em que não podia evitar ou recusá-la, é irrelevante.* As medidas do tipo isenção de encargos económicos podem constituir uma vantagem, ou seja, situações em que os operadores económicos são dispensados dos custos inerentes às suas atividades económicas.

O ponto 68 da Comunicação da Comissão refere que “*Se um Estado-Membro pagar parte dos custos dos trabalhadores de uma empresa específica, essa empresa ficará aliviada de encargos inerentes à sua atividade económica. Também existe uma vantagem sempre que as autoridades públicas paguem um suplemento salarial aos trabalhadores de uma empresa específica, mesmo no caso de a empresa não estar sujeita a qualquer obrigação legal de pagar esse suplemento. Abrange igualmente situações em que alguns operadores não têm de suportar custos que outros*

operadores comparáveis normalmente têm no âmbito de uma dada ordem jurídica, independentemente da natureza não económica da atividade a que os custos se referem.”.

Os custos decorrentes das obrigações regulamentares impostas pelo Estado podem, em princípio, ser considerados referentes aos custos inerentes à atividade económica, de modo que qualquer compensação por estes custos confere uma vantagem à empresa. Tal significa que a existência de uma vantagem não é, em princípio, excluída pelo facto de o benefício não exceder a compensação recebida por um custo decorrente da imposição de uma obrigação regulamentar. O mesmo se aplica à redução dos custos que a empresa não teria suportado se não tivesse existido um incentivo decorrente da medida estatal, já que sem este incentivo a empresa teria estruturado as suas atividades de forma diferente. A existência de uma vantagem também não é excluída se uma medida compensar encargos de natureza diferente que não estejam relacionados com a referida medida.

Ponto 73 e seguintes da Comunicação da Comissão menciona que não haverá vantagem se o Estado se comportar como um agente normal de mercado (princípio do operador numa economia de mercado), ou seja, se o Estado agir no mercado como qualquer outro operador, e se comportar como operador privado, o alegado beneficiário não obteve nada fora das condições normais de mercado. Uma avaliada se determinada operação está em conformidade com as condições de mercado, para o efeito deve ser aplicado o critério princípio do operador numa economia de mercado.

4. A seletividade da medida

De acordo com o indicado no ponto 117 e seguintes da Comunicação da Comissão entende-se por “seletividade” quando a medida concede uma vantagem de forma seletiva a certas empresas, a certas categorias de empresas ou a certos setores económicos. As medidas de alcance puramente geral que não favoreçam unicamente certas empresas ou a produção de determinados bens não são abrangidas pela temática dos auxílios estatais.

Seletividade material

Implica que esta seja aplicável apenas a algumas empresas (grupos de empresas) ou certos setores da economia num determinado Estado-Membro. A seletividade material pode ser estabelecida de jure ou de facto (informação disponível na página 27 e seguintes da Comunicação da Comissão).

Seletividade regional

Para analisar a seletividade regional, importa apreciar a autonomia institucional, autonomia processual e autonomia económica e financeira (informação disponível na página 32 e seguintes da Comunicação da Comissão).

5. Os seus efeitos sobre a concorrência e as trocas comerciais entre Estados-Membros

De acordo com o indicado no ponto 185 da Comunicação da Comissão as regras em matéria de auxílios estatais só são aplicáveis quando uma medida “*falseia ou ameaça falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções*” e apenas na medida em que “*afeta as trocas comerciais entre os Estados-Membros*”.

Distorção da concorrência

Significa que uma medida “*falseia ou ameaça falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções*” “*quando é suscetível de melhorar a posição concorrencial do beneficiário em relação a outras empresas com as quais concorre. Para todos os efeitos práticos, considera-se geralmente que existe uma distorção da concorrência na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado quando o Estado conceder uma vantagem financeira a uma empresa num setor liberalizado em que existe, ou poderia existir, concorrência.*”.

Situações em que o auxílio permita manter uma posição competitiva mais forte do que teria tido se o auxílio não tivesse sido concedido, e proporcione ao beneficiário uma vantagem libertando-o de encargos que, de outro modo, teria tido de assumir no decorrer da sua gestão corrente das operações, são exemplos de medidas que falseiam a concorrência.

Há contudo situações que se forem preenchidas de forma cumulativa não se verifica distorção da concorrência:

- a) *Um serviço está sujeito a um monopólio legal (estabelecido em conformidade com o direito da UE);*
- b) *O monopólio legal não só exclui a concorrência no mercado como também a concorrência para o mercado, na medida em que impede toda a potencial concorrência de se tornar o prestador exclusivo do serviço em questão;*
- c) *O serviço não está em concorrência com outros serviços; e,*
- d) *Se o prestador de serviços exercer a sua atividade noutro mercado (geográfico ou do produto) que está aberto à concorrência, há que excluir a subsídio cruzada. Tal requer a utilização de contas separadas, uma afetação adequada dos custos e das receitas e a impossibilidade de o financiamento público concedido ao serviço objeto do monopólio legal poder beneficiar outras atividades.*

Efeitos sobre as trocas comerciais

O ponto 190 da Comunicação da Comissão indica que uma medida “*afeta as trocas comerciais entre os Estados-Membros*” “*quando um auxílio financeiro concedido por um Estado reforça a posição de uma empresa relativamente às demais empresas concorrentes nas trocas comerciais intra-[União], deve entender-se que estas últimas são influenciadas pelo auxílio*”.

Por exemplo, a subvenção pode dificultar a entrada de operadores de outros Estados-Membros no mercado através da manutenção ou do aumento do fornecimento local.

O ponto 192 da Comunicação da Comissão refere que “*Uma subvenção pública concedida a uma empresa que apenas presta serviços locais ou regionais e não presta serviços fora do seu Estado de origem pode, todavia, influenciar as trocas comerciais entre os Estados-Membros, sempre que as empresas de outros Estados-Membros possam prestar tais serviços (também através do direito de estabelecimento) e essa possibilidade não seja meramente hipotética. Por exemplo,*

quando um Estado-Membro concede uma subvenção pública a uma empresa para o fornecimento de serviços de transporte, o fornecimento desses serviços pode, devido à subvenção, manter-se inalterado ou aumentar, o que reduz as possibilidades de as empresas estabelecidas noutros Estados-Membros oferecerem os seus serviços de transporte no mercado do Estado-Membro em questão. Este efeito pode, no entanto, ser menos provável nos casos em que o âmbito da atividade económica é muito pequeno, como, por exemplo, pode ser evidenciado por um baixo volume de negócios.”.

O ponto 195 da Comunicação da Comissão menciona que *“Tem de ser estabelecida a razão pela qual a medida falseia ou ameaça falsear a concorrência e é suscetível de ter um efeito sobre as trocas comerciais entre Estados-Membros, com base nos efeitos previsíveis da referida medida.”.*

O ponto 196 da Comunicação da Comissão refere que *“A Comissão, tendo em conta as circunstâncias específicas dos casos, considerou que a medida teve um impacto meramente local e, conseqüentemente, não teve nenhum efeito sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Nesses casos, a Comissão verificou, em especial, se o beneficiário forneceu bens ou serviços numa área limitada no interior de um Estado-Membro e não era suscetível de atrair clientes provenientes de outros Estados-Membros, e se não se podia prever que a medida teria um efeito mais que marginal sobre as condições dos investimentos ou do estabelecimento transfronteiriços.”.*

C. Financiamento público de projetos de infraestruturas

Nas situações de financiamento público de projetos de infraestruturas importa, também, ter em consideração as orientações para a verificação do cumprimento das regras de auxílios de Estado constantes nas grelhas analíticas sobre auxílios de Estado às infraestruturas propostas e disponibilizadas pela Comissão Europeiaⁱⁱⁱ. Estas grelhas analíticas setoriais específicas têm como finalidade orientar e ajudar os Estados-Membros na apreciação deste tipo de projetos.

A Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal (página 44 e seguintes) destaca alguns aspetos que devem ser tomados em consideração na apreciação casuística dos projetos de infraestruturas com uma utilização económica, designadamente *“quando é que o financiamento público de infraestruturas favorece uma empresa, concede uma vantagem e tem um efeito sobre a concorrência e sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros.”.* *“O financiamento de infraestruturas que não se destinam a ser exploradas comercialmente é, em princípio, excluído do âmbito de aplicação das regras em matéria de auxílios estatais...”*

O ponto 200 da Comunicação da Comissão refere que *“Os projetos de infraestruturas envolvem frequentemente várias categorias de atores, e qualquer auxílio estatal envolvido pode potencialmente beneficiar a construção (incluindo as extensões ou melhorias), a exploração ou a utilização das infraestruturas. Para efeitos da presente secção, é, por conseguinte, útil distinguir entre o promotor e/ou o primeiro proprietário (“**promotor/proprietário**”) de uma infraestrutura, os **operadores** (ou seja, as empresas que utilizam diretamente a infraestrutura para prestar serviços aos utilizadores finais, incluindo as empresas que adquirem a infraestrutura ao promotor/proprietário para a explorar economicamente ou que obtêm uma concessão ou*

contrato de locação para a utilização e exploração da infraestrutura) e os **utilizadores finais** de uma infraestrutura, embora estas funções possam, em alguns casos, sobrepor-se.”.

O ponto 205 da Comunicação da Comissão refere que *“Se uma infraestrutura for utilizada simultaneamente para atividades económicas e não económicas, o financiamento público para a sua construção será abrangido pelas regras em matéria de auxílios estatais apenas na medida em que abranger os custos relacionados com as atividades económicas.”*.

O ponto 206 da Comunicação da Comissão menciona que *“Se uma entidade exercer atividades económicas e não económicas, os Estados-Membros têm de garantir que o financiamento público concedido para as atividades não económicas não pode ser utilizado para a subsidiação cruzada das atividades económicas. Tal pode ser assegurado, designadamente, limitando o financiamento público ao custo líquido (incluindo o custo de capital) das atividades não económicas, a identificar com base numa clara separação das contas.”*.

Ponto 207 da Comunicação da Comissão alude que *“... a infraestrutura for utilizada quase exclusivamente para uma atividade de natureza não económica, a Comissão considera que o seu financiamento pode não ser abrangido pelas regras em matéria de auxílios estatais na sua totalidade, desde que a utilização económica continue a ser meramente auxiliar, ou seja, uma atividade que esteja diretamente relacionada e seja necessária à exploração da infraestrutura ou esteja intrinsecamente ligada à sua principal utilização não económica. Deve considerar-se que tal é o caso quando as atividades económicas consumirem os mesmos insumos que as atividades primárias não económicas, por exemplo, material, equipamento, mão de obra ou capital fixo. O âmbito das atividades económicas auxiliares deve permanecer limitado no que se refere à capacidade da infraestrutura^{iv}. Os exemplos de atividades económicas auxiliares podem incluir uma organização de investigação que, ocasionalmente, aluga o seu equipamento e laboratórios a parceiros industriais.”*.

Ponto 211 da Comunicação da Comissão indica que *“Existem circunstâncias em que certas infraestruturas não estão em concorrência direta com outras infraestruturas do mesmo tipo ou com outras infraestruturas de natureza diferente que oferecem serviços com um elevado grau de substituibilidade, ou diretamente com tais serviços). A ausência de concorrência direta entre infraestruturas é provavelmente o caso das infraestruturas de redes globais que são monopólios naturais, ou seja, cuja reprodução seria ineficiente do ponto de vista económico. De igual modo, pode haver setores onde o financiamento privado para a construção de infraestruturas é insignificante). Segundo a Comissão, é de excluir, normalmente, um efeito sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros ou uma distorção da concorrência no que respeita à construção de infraestruturas nos casos em que, ao mesmo tempo, i) uma infraestrutura não enfrenta normalmente qualquer concorrência direta e ii) o financiamento privado é insignificante no setor e no Estado-Membro em causa e iii) a infraestrutura não visa favorecer de forma seletiva uma determinada empresa ou setor, mas traga benefícios para a sociedade em geral.”*.

Ponto 212 da Comunicação da Comissão refere que *“Para que a totalidade do financiamento público de um dado projeto não seja abrangida pelo âmbito de aplicação das regras em matéria de auxílios estatais, os Estados-Membros têm de garantir que o financiamento concedido para a construção das infraestruturas nas situações referidas no ponto 211 não pode ser utilizado para a subsidiação cruzada ou indireta de outras atividades económicas, nomeadamente a exploração da infraestrutura. A subsidiação cruzada pode ser excluída assegurando que o*

proprietário da infraestrutura não exerce qualquer outra atividade económica ou — se o proprietário da infraestrutura exercer qualquer outra atividade económica — mantendo contas separadas, afetando custos e receitas de forma adequada e garantindo que o financiamento público não beneficia outras atividades. A ausência de um auxílio indireto, nomeadamente ao operador da infraestrutura, pode ser assegurada, por exemplo, submetendo a exploração a concurso.”.

O ponto 218 da Comunicação da Comissão refere que *“O financiamento público das infraestruturas de investigação pode favorecer uma atividade económica e estar, assim, sujeito às regras em matéria de auxílios estatais, na medida em que a infraestrutura se destine, de facto, à realização de atividades económicas (tais como o aluguer de equipamento ou laboratórios a empresas, a prestação de serviços a empresas ou a realização de investigação mediante contrato). O financiamento público de infraestruturas de investigação utilizadas para atividades não económicas, como a investigação independente com vista a um conhecimento acrescido e a uma melhor compreensão, em contrapartida, não é abrangido pelo âmbito de aplicação das regras em matéria de auxílios estatais. Para orientações mais pormenorizadas sobre a distinção entre atividades económicas e não económicas na área da investigação, ver as explicações fornecidas no Enquadramento dos auxílios estatais à investigação, desenvolvimento e inovação.”*

Para o setor respeitante à temática da investigação há, ainda, que destacar a existência da grelha analítica “INFRASTRUCTURE ANALYTICAL GRID FOR RESEARCH INFRASTRUCTURE”.

D. Alternativas de enquadramento para cumprimento das regras de auxílios estatais, caso os apoios à investigação, desenvolvimento e inovação^v a conceder configurem auxílios de Estado

Caso seja considerado que as características dos apoios configuram auxílios de Estado será, então, necessário assegurar o seu enquadramento nas regras de auxílios estatais.

Em regra, os auxílios têm de ser notificados à Comissão Europeia, correndo o risco de serem considerados ilegais e terem de ser recuperados junto do beneficiário, caso venham a ser considerados pela Comissão como incompatíveis com o mercado interno.

Há, no entanto, exceções à obrigatoriedade de notificação, designadamente os apoios concedidos ao abrigo da regra de minimis e os auxílios isentos de notificação ao abrigo do Regulamento Geral de Isenção por Categoria (RGIC) - **Regulamento (UE) nº 651/2014, de 16 de junho**^{vi}.

A Comissão considera que auxílios de reduzido valor – *auxílios de minimis* – não são suscetíveis de afetar de forma significativa o comércio e a concorrência entre Estados-Membros pelo que estão isentos de notificação à Comissão.

O Regulamento (UE) nº 1407/2013, da Comissão, de 18 de dezembro, considera como auxílios de minimis os apoios concedidos a uma empresa única cujo montante máximo não exceda os 200.000 euros durante um período de três exercícios financeiros, cabendo à Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. realizar o controlo deste tipo de apoios de forma a cumprir o limiar estabelecido no citado regulamento comunitário^{vii}.

Os apoios à investigação, desenvolvimento e inovação, designadamente, os auxílios aos polos de inovação, em termos de regras de auxílios estatais, têm como possível enquadramento no artigo 27.º do RGIC, sob a epígrafe Auxílios aos polos de inovação e o Enquadramento dos Auxílios Estatais à Investigação, desenvolvimento e inovação (2014/C 198/01), de 27 de junho de 2014.

O RGIC aplica-se a auxílios transparentes, ou seja, auxílios relativamente aos quais seja possível calcular previamente e com precisão o montante do benefício concedido (em equivalente de subvenção bruto).

Prevê, ainda, que determinadas categorias de auxílios estejam isentas da obrigatoriedade de notificação à Comissão, desde que sejam respeitadas as condições nele enunciadas.

Os auxílios que não respeitem as condições do RGIC devem ser notificados e serão apreciados com base no enquadramento dos auxílios estatais à investigação, desenvolvimento e inovação (2014/C 198/01).

1. Auxílios aos polos de inovação Regulamento (UE) nº 651/2014, de 16 de junho (RGIC)

Considerando (50) do RGIC: *“Os auxílios aos polos de inovação pretendem resolver as deficiências de mercado associadas aos problemas de coordenação que impedem o desenvolvimento de polos ou que limitam as interações e os fluxos de conhecimentos no âmbito dos polos. Os auxílios estatais podem apoiar quer o investimento em infraestruturas abertas e partilhadas para polos de inovação, quer o funcionamento dos polos, por forma a reforçar a colaboração, a criação de redes e a aprendizagem. No entanto, os auxílios ao funcionamento a favor dos polos de inovação só devem ser concedidos numa base temporária por um período limitado não superior a 10 anos. O rácio entre o montante total do auxílio concedido e os custos totais elegíveis não deve exceder 50 % durante o período em que o auxílio é concedido.”*

Considerando (76) do RGIC: *“Uma vez que os auxílios a outros tipos de infraestruturas podem ser sujeitos a critérios específicos e bem concebidos que asseguram a sua compatibilidade com o mercado interno, as disposições do presente regulamento em matéria de auxílios a infraestruturas locais não devem ser aplicadas aos auxílios aos seguintes tipos de infraestruturas: infraestruturas de investigação, polos de inovação,...”*

Número 92 do artigo 2.º do RGIC relativo à definição de Polos de inovação: *“as estruturas ou grupos organizados de partes independentes (como empresas em fase de arranque inovadoras, pequenas, médias e grandes empresas, bem como organismos de investigação e de divulgação de conhecimentos, organizações sem fins lucrativos e outros agentes económicos relacionados) destinados a incentivar a atividade inovadora, através da promoção, da partilha de instalações e do intercâmbio de conhecimentos e competências, bem como da contribuição efetiva para a transferência de conhecimentos, a criação de redes, a divulgação da informação e a colaboração entre as empresas e outras organizações do polo.”*

Os auxílios aos polos de inovação (artigo 27º):

- Devem ser concedidos em exclusivo à entidade jurídica que opera o polo;
- Em termos de acesso: deve estar aberto a vários utilizadores e ser atribuído de forma transparente e não discriminatória;
- As taxas cobradas pela utilização das instalações: devem corresponder ao preço de mercado ou refletir os respetivos custos;
- Podem ser concedidos auxílios ao investimento a favor da construção ou modernização dos polos de inovação;
- Os custos elegíveis devem ser os custos de investimento em ativos incorpóreos e corpóreos (vide definição nos números 29 e 30, do artigo 2.º, do RGIC) ^{viii};
- Podem ser concedidos auxílios ao funcionamento para a operação de polos de inovação e não devem exceder cinco anos;
- Os custos elegíveis devem ser os custos do pessoal e administrativos (incluindo os gastos gerais) respeitantes a:
 - a) Animação do polo para facilitar a colaboração, partilha de informações e prestação ou canalização de serviços especializados e personalizados de apoio às empresas;
 - b) Operações de marketing do polo, a fim de aumentar a participação de novas empresas ou organizações e aumentar a sua visibilidade;
 - c) Gestão das instalações dos polos; e
 - d) Organização de programas de formação, seminários e conferências, a fim de apoiar a partilha de conhecimentos e a criação de redes, assim como a cooperação transnacional.

2. Enquadramento dos auxílios estatais à investigação, desenvolvimento e inovação (2014/C 198/01)

Ponto 12, alínea e): *“Auxílios aos polos de inovação, que visam resolver as deficiências de mercado associadas aos problemas de coordenação que impedem o desenvolvimento de tais polos ou que limitam as interações e os fluxos de conhecimento no âmbito desses polos e entre eles. Os auxílios estatais podiam contribuir para resolver este problema, em primeiro lugar, apoiando o investimento em infraestruturas abertas e partilhadas para polos de inovação e, em segundo lugar, apoiando, por um período não superior a 10 anos, o funcionamento dos polos, de forma a reforçar a colaboração, a criação de redes e a aprendizagem.”*

Ponto 53: *“Ao notificar auxílios ao investimento ou auxílios ao funcionamento de polos, os Estados-Membros devem apresentar informações sobre a especialização, planeada ou esperada, do polo de inovação, do potencial regional existente, da capacidade de investigação existente, da existência de polos com objetivos semelhantes na União.”*

3. Anexa-se quadro com as intensidades máximas e limiar de notificação previstas no âmbito do RGIC e do enquadramento dos auxílios estatais à investigação, desenvolvimento e inovação

	Categoria de auxílio	Intensidade máxima de auxílio (custos elegíveis)		Limiar de notificação
RGIC (artigo 27º)	Auxílios aos polos de inovação – Ao investimento construção/modernização	50% [+15% zonas artigo 107º, nº 3, alínea a)] e 5% zonas artigo 107º, nº 3, alínea c)], ou seja:		7,5 milhões de EUR por polo (alínea K), nº 1, artigo 4º RGIC)
		50% [+15% zonas artigo 107º, nº 3, alínea a)]: - Pequena empresa: 65% - Média empresa: 65% - Grande empresa: 65% (*)	50% [+15% zonas artigo 107º, nº 3, alínea c)]: - Pequena empresa: 55% - Média empresa: 55% - Grande empresa: 55% (*)	
	Auxílios aos polos de inovação – Ao funcionamento	50%		7,5 milhões de EUR por polo (alínea k), nº 1, artigo 4º RGIC)
Enquadramento dos auxílios estatais à investigação, desenvolvimento e inovação (2014/C 198/01)	Auxílios aos polos de inovação – Ao investimento	50% [+15% zonas artigo 107º, nº 3, alínea a)]: - Pequena empresa: 65% - Média empresa: 65% - Grande empresa: 65%	50% [+15% zonas artigo 107º, nº 3, alínea c)]: - Pequena empresa: 55% - Média empresa: 55% - Grande empresa: 55%	
	Auxílios aos polos de inovação – Ao funcionamento	50%		

(*) As orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para 2014-2020 (2013/C 209/01): As regiões elegíveis para efeitos de auxílios com finalidade regional nos termos do artigo 107º, nº 3, alínea a), do Tratado, habitualmente denominados regiões “a”, tendem a ser as mais desfavorecidas na União em termos de desenvolvimento económico. As regiões elegíveis nos termos do artigo 107º, nº 3, alínea c), do Tratado, denominadas regiões “c”, tendem igualmente a ser desfavorecidas, mas em menor grau^{ix}

Caso exceda os referidos limiares a medida não está isenta de notificação à Comissão Europeia.

Recomenda-se que seja objetivado, no texto dos avisos a publicar, indicação da legislação de enquadramento comunitário que os apoios devem observar em matéria de cumprimento das regras de auxílios estatais.

E. Procedimentos em matéria de auxílios de estatais

Em termos de procedimentos em matéria de auxílios estatais, importa referir que existem os seguintes procedimentos a observar por parte do Estado-Membro à Comissão Europeia (DG Concorrência):

- **e StateAid Wiki**: trata-se de uma ferramenta criada pela Comissão Europeia (Direção-Geral da Concorrência) que permite o esclarecimento de dúvidas e questões de interpretação sobre os regulamentos comunitários e orientações em matéria de auxílios estatais;
- **Caixa de correio eletrónico auxiliosdeestado@mne.pt**, criada com o intuito de possibilitar uma célere clarificação de dúvidas ou questões, bem como facilitar o encaminhamento das mesmas para a DG Concorrência;
- **Apoios enquadráveis no RGIC**: Os Estados-Membros devem enviar à DG Concorrência) o formulário respeitante à Comunicação RGIC^x, via plataforma interativa SANI2 (State Aid Notification Interactive) destinada a transmitir as notificações de auxílios estatais, num prazo de 20 dias úteis a contar da sua entrada em vigor, cfr. disposto no artigo 11º do RGIC;
- **Pré-Notificações e Notificações**: Os Estados-Membros devem enviar à DG Concorrência, via plataforma SANI2, o(s) formulário(s) de notificação específico(s) para a medida de auxílio em causa;
- **Relatório anual de despesas em auxílios estatais**: Os Estados-Membros devem enviar à DG Concorrência, via plataforma informática SARI (State Aid Reporting Interactive) as despesas anuais em auxílios estatais respeitantes diversas medidas de auxílios;
- **Obrigações de Transparência de auxílios de Estado**: Os Estados-Membros devem publicar na aplicação informática “Módulo da Transparência” por parte da entidade que concede os auxílios individuais (limiar aplicável de 500.000 euros, sendo de 60.000 euros para o setor da produção agrícola primária e 30.000 para o setor das pescas e aquicultura). As obrigações de transparência entraram em vigor em 1 de julho de 2016, cfr. disposto na alínea c) do artigo 9.º do RGIC^{xi}.

F. Conclusão

Face ao exposto considera-se ser possível sustentar os seguintes enquadramentos para apoios a conceder a polos de inovação:

- a) Apoio não consubstancia um auxílio de Estado por não se verificarem todos os elementos da noção de Auxílio de Estado;

b) Apoio consubstancia um auxílio de Estado:

i) *Auxílio de minimis*;

ii) RGIC: artigo 27.º, auxílios aos polos de inovação;

iii) Enquadramento dos auxílios estatais à investigação, desenvolvimento e inovação (2014/C 198/01).

ⁱ Disponível em [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=PT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=PT)

ⁱⁱ Vide ponto 19 do enquadramento dos auxílios estatais à investigação, desenvolvimento e inovação (2014/C 198/01)

ⁱⁱⁱ Disponível em http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/notice_aid_en.html

^{iv} **A utilização económica da infraestrutura pode ser considerada auxiliar quando a capacidade atribuída, em cada ano, à referida atividade não exceder 20 % da capacidade global anual da infraestrutura.**

^v Em particular, os auxílios aos polos de inovação.

^{vi} Alterado pelo Regulamento (UE) 2017/1084, da Comissão de 14 de junho de 2017 (). Neste diploma, a única referência a Auxílios aos polos de inovação (artigo 27.º do RGIC) surge apenas no anexo II - parte II (a facultar através da aplicação informática da Comissão, tal como previsto no artigo 11.º do RGIC) - que foi substituída.

^{vii} O Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP) é responsável pelo controlo dos auxílios *de minimis* no âmbito do Regulamento (UE) n.º 1408/2013, da Comissão, de 18 de dezembro e Regulamentos (UE) n.º 717/2014, da Comissão, de 27 de junho.

^{viii} Vide páginas 38 e 39 do documento "*General Block Exemption Regulation (GBER) - Frequently Asked Questions*", disponível em http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/practical_guide_gber_en.pdf

^{ix} O objetivo de desenvolvimento geográfico estabelece uma distinção entre auxílios com finalidade regional e outras formas de auxílio, como os auxílios à investigação, ao desenvolvimento e à inovação, ao emprego, à formação, à energia ou à proteção do ambiente que perseguem outros objetivos de interesse comum, em conformidade com o artigo 107.º, n.º 3, do Tratado. Nalgumas circunstâncias podem autorizar-se intensidades de auxílio mais elevadas para esses outros tipos de auxílio, sempre que concedidos a empresas estabelecidas em regiões desfavorecidas, em reconhecimento das dificuldades específicas que essas regiões enfrentam. Por conseguinte, as majorações regionais aplicadas aos auxílios concedidos para estes fins não são consideradas auxílios com finalidade regional.

^x Resumo das informações sobre a medida de auxílio isenta no formato normalizado instituído pelo anexo II do RGIC.

^{xi} As informações a publicar sobre cada medida de auxílio constam do anexo II do RGIC.