

## REGRAS SOBRE AUXÍLIOS DE ESTADO EM TEMPOS PANDÉMICOS: FLEXÃO OU TORÇÃO?\*

*Miguel Mendes Pereira\*\* & Carla Marcelino\*\**

Ao som das sirenes pandémicas, Margrethe Vestager, Comissária Europeia para a Concorrência, apresentou em 19 de março de 2020 o Quadro Temporário relativo a medidas de Auxílios de Estado<sup>1</sup> e expôs, com linearidade escandinava, a visão da Comissão:

*“The economic impact of the COVID-19 outbreak is severe. We need to act fast to manage the impact as much as we can. And we need to act in a coordinated manner. This new Temporary Framework enables Member States to use the full flexibility foreseen under State aid rules to support the economy at this difficult time.”*

A 17 de setembro, a Comissão Europeia tinha aprovado um assombroso montante de 1.406 mil milhões de euros em auxílios estatais para concessão pelos Estados Membros, transversalmente a toda a UE, no intuito de combater o impacto económico do surto de coronavírus.

---

\* Republicação e tradução do artigo *State aid rules in pandemic times: flexing or bending?* publicado na edição de setembro de 2020 da publicação *Antitrust Matters* da DLA Piper. A presente republicação inclui dados atualizados até 17 de setembro de 2020. Os autores agradecem a inestimável colaboração de Rita Pimentel Torres na tradução do texto. *Key-Words*: auxílios estatais; auxílios de Estado; Covid-19; Quadro Temporário relativo a medidas de auxílio estatal. *JEL Code K210*.

\*\* Advogados na DLA Piper na área de Direito da Concorrência & União Europeia.

“Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19”, 2020/C 91 I/01, 20.03.2020, p. 1-9.

## 1. O QUADRO TEMPORÁRIO (ALARGADO)

O núcleo do pacote da Comissão foi aprovado ao abrigo do Quadro Temporário, concebido com o propósito de permitir auxílios concedidos “para sanar uma perturbação grave da economia de um Estado Membro”<sup>1</sup>. A versão inicial centrava-se em:

- subvenções diretas, benefícios fiscais seletivos e adiantamentos;
- garantias estatais para empréstimos contraídos por empresas junto de bancos;
- empréstimos públicos subvencionados às empresas;
- salvaguardas para bancos que canalizam auxílios estatais para a economia real;
- seguro de crédito à exportação em operações de curto prazo.

A 3 de abril, a Comissão alterou o Quadro Temporário<sup>2</sup> de modo a cobrir:

- investigação e desenvolvimento relevantes em matéria de coronavírus;
- construção e modernização de instalações destinadas a testar produtos relacionados com coronavírus;
- produção de produtos necessários para dar resposta ao surto de coronavírus;
- diferimento do pagamento de impostos e/ou suspensão das contribuições para a segurança social nos sectores, regiões ou para os tipos de empresas mais afetados pelo surto;
- subsídios salariais para os trabalhadores das empresas dos sectores ou regiões mais afetados pelo surto de coronavírus que, de outra forma, teriam de recorrer a despedimentos.

A 8 de maio a Comissão alargou o âmbito do Quadro Temporário<sup>3</sup> para permitir intervenções públicas direcionadas, sob a forma de recapitalização e de medidas de dívida subordinada para empresas não-financeiras, centrando-se nos seguintes aspetos:

---

1 Artigo 107.º, n.º 3, alínea b) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (“Tratado”).

2 “Alteração ao Quadro Temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19”, 2020/C 112 1/01, 4.4.2020, p. 1-9.

3 “Segunda alteração ao Quadro Temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19”, 2020/C 164/03, 13.05.2020, p. 3-15.

- condições sobre a necessidade, adequação e dimensão da intervenção;
- condições sobre a entrada do Estado no capital das empresas e remuneração;
- condições relativas à saída do Estado do capital das empresas em causa;
- condições relativas à governação;
- proibição de subvenções cruzadas e impedimentos à aquisição de empresas.

Finalmente, a 29 de junho, a Comissão expandiu o Quadro Temporário<sup>4</sup> para permitir aos Estados Membros prestarem apoio público a micro e pequenas empresas, mesmo que estas já se encontrassem em situação de dificuldade financeira a 31 de dezembro de 2019.

A Comissão adaptou também as condições relativas a medidas de recapitalização para os casos em que os investidores privados contribuem para o aumento de capital das empresas (independentemente da respetiva dimensão) em conjunto com o Estado. O objetivo foi o de encorajar injeções de capital nas empresas com significativa participação de investidores privados, limitando a necessidade de auxílios estatais e o risco de distorções da concorrência, nomeadamente quando os investidores privados contribuam para o aumento de capital com, pelo menos, 30% do novo capital injetado, nas mesmas condições que o Estado.

Nessas circunstâncias, a condicionalidade à aprovação do auxílio pela Comissão será substancialmente reduzida, nomeadamente no que respeite a aquisição de empresas e proibições de dividendos, limites máximos à remuneração dos gestores e saída do Estado.

Até 17 de setembro, a Comissão tinha aprovado 1.310 mil milhões de euros de medidas de auxílio estatal a serem concedidas ao abrigo do Quadro Temporário<sup>5</sup>.

---

4 “Terceira alteração ao Quadro Temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19”, 2020/C 218/03, 2.7.2020, p. 3-8.

5 A Comissão aprovou um montante adicional de 64 mil milhões de euros de auxílios de Estado tecnicamente fora do âmbito do Quadro Temporário, mas ainda ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea b) do Tratado, a mesma disposição em que se baseia o Quadro Temporário.

## 2. OCORRÊNCIAS EXTRAORDINÁRIAS

A Comissão aprovou também “auxílios destinados a remediar os danos causados por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários”<sup>6</sup>.

A Comissão qualificou o surto da Covid-19 como um “acontecimento extraordinário”, uma vez que se trata de uma ocorrência excecional e imprevisível, com significativo impacto económico. Deste modo, as intervenções excecionais dos Estados Membros destinadas a compensar os danos diretamente ligados ao surto são consideradas justificadas.

O argumento do “acontecimento extraordinário” foi menos utilizado pelos Estados Membros nas suas notificações à Comissão do que o fundamento baseado numa “perturbação grave da economia”. A justificação para tal parece residir num maior peso do ónus da prova em sede de invocação do “acontecimento extraordinário”, ligado à necessidade de provar os danos e demonstrar o nexo de causalidade direto com o surto de coronavírus. Não significa que a prova seja, nas atuais circunstâncias, especialmente laboriosa, mas requer em casos menos evidentes um trabalho adicional de apuramento dos factos, o que acarreta uma inevitável morosidade. Como a celeridade é um imperativo no exercício de resgate em curso, a maioria dos Estados Membros optou por invocar a justificação da “perturbação grave na economia”.

Até 17 de setembro, a Comissão tinha aprovado 28.2 mil milhões de euros de medidas de auxílio estatal para compensar os danos causados por “acontecimentos extraordinários”.

## 3. AUXÍLIOS DE EMERGÊNCIA E À REESTRUTURAÇÃO

O Quadro Temporário (tal como o fundamento baseado em “acontecimentos extraordinários”) não se aplica a “empresas em dificuldade”, isto é, a empresas que estão provavelmente condenadas à insolvência no curto ou médio prazo sem intervenção do Estado, quer devido à dissipação da maior parte do seu capital social em resultado de perdas acumuladas, quer em virtude da sujeição a um processo de insolvência, ou ainda em razão da debilidade do respetivo rácio de endividamento. Nestes casos, aplicam-se o artigo 107.º, n.º 3, alínea c) do Tratado e as “regras sobre auxílios de emergência e à reestruturação”<sup>7</sup>, as

---

6 Artigo 107.º, n.º 2, alínea b) do Tratado.

7 “Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade”, 2014/C 249/01, 31.7.2014, p. 1-28.

quais obrigam a empresa em causa a submeter-se a um processo de reestruturação.

Até 17 de setembro, apenas dois casos (TAP Air Portugal e SATA) foram aprovados pela Comissão ao abrigo destas regras (1.3 mil milhões de euros).

#### 4. SETORES

Para além de regimes horizontais ou medidas destinadas a apoiar a economia em geral, os Estados Membros notificaram um conjunto de medidas setoriais específicas ou por categoria. Até 17 de setembro, estes são os sectores e categorias mais significativos que receberam a aprovação da Comissão para apoio estatal:

**Tabela 1**

Setores*	Montante de auxílios de Estado (em mil milhões de euros)
Transporte aéreo	20.934
Mercado de seguros de crédito	13.048
Serviços de transporte**	6.849
Indústria automóvel	5.071
Agricultura, floricultura, silvicultura, pesca, aquicultura	3.621
Operadores turísticos	1.374
Produção, oferta e I&D de equipamento médico relevante para o surto de Covid-19	2.729
Indústria da restauração	0.12
Organizadores de grandes eventos ou eventos culturais	0.7
Empresas de media	0.3

\*Excluídos esquemas que visam o apoio global da economia.

\*\*Excluído o transporte aéreo.

Fonte: Comissão Europeia, Surto de Coronavírus – Lista das medidas dos Estados-Membros, aprovada ao abrigo dos artigos 107.º, n.º 2, alínea b), 107.º, n.º 3, alínea b) e 107.º, n.º 3, alínea c) do Tratado, e ao abrigo do Quadro Temporário de Auxílios Estatais, atualizada a 17 de setembro de 2020.

Tabela 2

Beneficiários*	Montante de auxílios de Estado (em mil milhões de euros)
Trabalhadores independentes	28.8**
PMEs e empresas de média capitalização	20.4
Empresas exportadoras	6

\*Lista não exaustiva de beneficiários.

\*\*Dos quais 2.3 mil milhões para “empresas e trabalhadores independentes”.

Fonte: Comissão Europeia, Surto de Coronavírus – Lista das medidas dos Estados-Membros, aprovada ao abrigo dos artigos 107.º, n.º 2, alínea b), 107.º, n.º 3, alínea b) e 107.º, n.º 3, alínea c) do Tratado, e ao abrigo do Quadro Temporário de Auxílios Estatais, atualizada a 17 de setembro de 2020.

Em termos de setores, não surpreende que o montante atribuído ao transporte aéreo se destaque vivamente, dado o congelamento quase total que foi imposto ao tráfego aéreo e ao custo inerente à paralisação de extensas frotas em terra.

Em termos de categorias de beneficiários, o montante atribuído a trabalhadores independentes pode afigurar-se ligeiramente mais surpreendente, embora a inexistência de um regime de “layoff” para trabalhadores independentes constitua uma justificação provável para este destaque.

## 5. DÉJÀ VU, OU TALVEZ NÃO

A Comissão tem sido amplamente elogiada pela celeridade no tratamento dos pedidos dos governos nacionais. O ritmo a que as notificações foram tratadas (nalguns casos, em 24 horas) recorda a cadência das “*task forces* para a crise financeira” criadas pela Direção-Geral da Concorrência durante a crise financeira e económica de 2008.

De facto, esta é a segunda vez em dez anos que se assiste a esta escala de intervenção pública na economia da UE sob a forma de auxílios de Estado. Felizmente, ao contrário do que ocorreu aquando da crise de 2008, desta vez não está em causa o risco sistémico no sector financeiro, nem se verificam as ligações entre empresas em dificuldades (na verdade, bancos) e países soberanos suscetíveis de comprometer a solvência de ambos. No entanto, as boas notícias terminam aqui.

A pandemia de Covid-19 atingiu diretamente a economia real, provocando um colapso simultâneo do lado da oferta e do lado da procura. Por outro lado, a situação epidemiológica mantém-se, a doença continua ativa

e, até que exista uma vacina eficaz, continuarão a ser necessárias medidas de contenção da pandemia em toda a Europa. Como tal, prevê-se que as indústrias continuarão a ser severamente afetadas pela diminuição do consumo, uma vez que é expectável que o comportamento dos consumidores continue a adaptar-se às medidas de contenção e ao seu receio da doença.

Prevê-se, portanto, que a injeção de dinheiro público na economia continue a ser necessária por algum tempo. Ao contrário do que aconteceu durante a crise de 2008, o surto de coronavírus é uma ocorrência simétrica para todas as economias da UE, pelo que o risco moral não desempenha um papel relevante na avaliação da concorrência levada a cabo pela Comissão, o que irá certamente facilitar a aprovação de novos auxílios de Estado.

## 6. FLEXÃO OU TORÇÃO?

A abordagem resoluta da Comissão Europeia na flexibilização das regras dos auxílios estatais de modo a mitigar o impacto do surto de coronavírus não colheu um elogio unânime.

Alguns Estados Membros sobrecarregados com restrições financeiras de maior peso (nomeadamente ao nível orçamental e da dívida pública) criticaram a aparente facilidade com que a Comissão aprovou regimes de apoio generalizado a empresas estabelecidas em Estados Membros financeiramente mais fortes. Na perspetiva dos países descontentes, a ajuda – aparentemente sem limite – trai o objetivo de um mercado interno, livre de distorções da concorrência induzidas por medidas protecionistas dos governos nacionais, que é a própria razão pela qual as regras dos auxílios de Estado foram criadas.

Por outro lado, algumas empresas manifestaram insatisfação com o desequilíbrio provocado pela concessão de auxílios estatais em mercados onde empresas privadas e públicas competem entre si. A companhia aérea de baixo custo Ryanair foi provavelmente quem mais veementemente protestou, tendo até agora anunciado a interposição junto do Tribunal Geral da UE de recursos de anulação as decisões da Comissão que aprovaram auxílios à Finnair, Lufthansa, SAS e TAP, bem como das decisões que aprovaram um regime francês de diferimento de impostos para companhias aéreas com uma licença emitida pela França e um programa sueco de garantia de empréstimos para companhias aéreas com uma licença emitida pela Suécia.

Caberá agora ao Tribunal de Justiça, no Luxemburgo, decidir se a Comissão flexibilizou ou torceu as regras da UE em matéria de auxílios estatais. Veremos.