

AUXÍLIOS DE *MINIMIS* 2014-2010: NOTAS À LUZ DO REGULAMENTO (UE) N.º 1407/2013

Ricardo Pedro¹

ABSTRACT: *The European Commission issued revised rules on de minimis State aid for the period 2014–2020. This article analyses the new de minimis aid Regulation (Regulation 1407/2013). It describes the framework of the de minimis aid, in particular, definition, scope, essential elements, reference period, form, conditions of transparency, cumulation and monitoring. Moreover, it presents the main features of this Regulation, as well as the problems to be tackled.*

SUMÁRIO: Introdução. 1. Regime. 1.1. Noção de *de minimis*. 1.2. Âmbito. 1.3. Elementos essenciais. 1.4. Data de concessão. 1.5. Forma de concessão. 1.6. Fonte do financiamento. 1.7. Transparência. 1.8. Cumulação. 1.9. Monitorização. 2. Novidades e tópicos problemáticos.

INTRODUÇÃO

Começamos este estudo por afirmar que o tema em análise em si não é novo, quer no quadro das políticas², quer no quadro do Direito da União Europeia³. Apesar

1 Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e Mestre em Ciências Jurídicas pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, onde também é doutorando.

2 *Commission of the European Communities, Fourteenth Report on Competition Policy, Published in conjunction with the Eighteenth General Report on the Activities of the European Communities 1984, Brussels, Luxembourg, 1985*; Comissão das Comunidades Europeias, XXI Relatório sobre a Política de Concorrência 1991, publicado conjuntamente com o XXV Relatório Geral sobre a Atividade das Comunidades Europeias 1992, Bruxelas, Luxemburgo, 1992; Comunicação da Comissão relativa aos auxílios *de minimis* (96/C 68/06), e Comissão Europeia, Direito da Concorrência nas Comunidades Europeias, Volume IIA, Regras Aplicáveis aos Auxílios Estatais, Situação em 30 de junho de 1998, Bruxelas, Luxemburgo, 1999. Todos estes documentos, e os restantes não especificamente citados, estão disponíveis na *internet*, podendo ser encontrados através de uma pesquisa confortável a partir do título.

3 Artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 994/98, do Conselho, de 7 de maio de 1998, relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º (ex-artigos 92.º e 93.º) do Tratado que institui a Comunidade Europeia a determinadas categorias de auxílios estatais horizontais, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 733/2013, de 22 de julho de 2013, que altera o Regulamento (CE) n.º 994/98, relativo à aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado

de não se tratar de um tema com tratamento *ex novo*, o regime que o envolve tem sido objeto de intensa discussão⁴ e tem evoluído à medida que os novos regulamentos *de minimis* são publicados em substituição do regime anterior.

A título meramente introdutório, pode afirmar-se que o novo regime jurídico dos auxílios *de minimis*, previsto no Regulamento (UE) n.º 1407/2013⁵ (de ora em diante Regulamento), produz relevantes alterações em alguns pontos do regime imediatamente anterior⁶, embora, na maioria, mantenha as regras e a prática anteriores – o que não quer dizer, como se verá mais adiante, que não apresente novidades e tópicos problemáticos⁷, justificando, por isso, uma descrição tão completa quanto possível do atual regime, assim como, a identificação das novas regras e, sobretudo, de alguns dos principais problemas que o regime em análise pode revelar aquando da sua aplicação.

Os auxílios *de minimis* apresentam-se como um regime que encontra a sua justificação no facto de se tratar de auxílios públicos que afetam o mercado de modo insignificante, tendo em conta a situação pouco relevante que os beneficiários ocupam no mercado dos produtos em causa⁸ e o montante em

que institui a Comunidade Europeia a determinadas categorias de auxílios estatais horizontais; Regulamento (CE) n.º 69/2001 da Comissão, de 12 de janeiro de 2001, relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios *de minimis*, e Regulamento (CE) n.º 1998/2006, da Comissão, de 15 de dezembro de 2006 relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado aos auxílios *de minimis*. Cf., ao nível jurisprudencial, a título de exemplo, acórdãos do Tribunal de Justiça: de 10 de julho de 1986, *Bélgica/Comissão*, processo 234/84; de 13 de fevereiro de 2002, *Renove II*, processo C-409/00, e de 3 de março de 2005, *Heiser*, processo C-172/03. E na nossa jurisprudência, entre muitos, acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo: de 3 de julho de 2013, processo 084/13, e de 23 de abril de 2014, processo 0150/14. Por fim, na doutrina, entre muitos, Andrew Evans, 1997: 99-106; Zenha Martins, 2002: 381-409; Smits & Donny, 2005: 171 e ss; Hancher, Ottervanger & Slot, 2006: 182 e ss; Mederer, Pesaresi & Hoof, 2008: 409-449, e Heidenhain, 2010: 61-72.

4 *Consultation on the first draft of the new de minimis Regulation replacing Regulation No 1998/2006*, http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_de_minimis/index_en.html. Nestes trabalhos preparatórios destacam-se duas questões controvertidas: (i) o valor máximo do auxílio *de minimis*, defendendo muitos EM a sua elevação para € 500.000 e (ii) o estabelecimento de um registo central de *de minimis* em cada EM. Para uma noção ampla de todos os trabalhos preparatórios que antecedem o regime em estudo, IP/13/1293.

5 Regulamento (UE) n.º 1407/2013 da Comissão, de 18 de dezembro de 2013, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis*, retificado pela Retificação do Regulamento (UE) n.º 1407/2013 da Comissão, de 18 de dezembro de 2013, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis*.

6 Regulamento (CE) n.º 1998/2006, da Comissão, de 15 de dezembro de 2006, relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado aos auxílios *de minimis*.

7 Para além do problema inerente a este tipo de auxílios, isto é, a sua difícil caracterização. Neste sentido, Smits & Donny, 2005: 188.

8 Acórdão do Tribunal de Justiça, de 9 de julho de 1969, *Völk/Vervaecke*, processo 5/69.

causa ser considerado demasiado diminuto para afetar de forma significativa as trocas comerciais entre os Estados membros (EM). Trata-se de um regime para pequenas medidas de ajuda pública que, não afetando nem ameaçando afetar a concorrência, deve ser simples e providenciar segurança jurídica às autoridades públicas e aos beneficiários.

Por outro lado, trata-se de um auxílio que surge no contexto de um regime de Direito da União Europeia que é o da *proibição dos auxílios estatais*. Ou seja, como pano de fundo, encontram-se a *regra* da proibição dos auxílios estatais prevista no artigo 107.º/1 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e as *exceções* a esta regra, previstas no artigo 107.º/2/3 do TFUE, que admitem a concessão, sem qualquer violação às regras anticoncorrenciais, de certos auxílios.

Por outro lado ainda, apesar de no leque das exceções referidas não se encontrar, expressamente, previsão para o regime *de minimis*, verifica-se que, de acordo com o artigo 109.º do TFUE, o Conselho pode fixar as categorias de auxílios isentas da obrigação de notificação do auxílio à Comissão. Em concretização desta habilitação, o Conselho, ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 994/98, decidiu que os auxílios *de minimis* poderiam constituir uma dessas categorias⁹. Face a esta norma de habilitação, a Comissão aprovou o Regulamento em análise¹⁰, que prevê auxílios compatíveis com o mercado comum, os quais beneficiam de uma isenção de pleno direito, não sendo exigida prévia notificação à Comissão¹¹.

Em suma, deve entender-se que o Regulamento não inclui auxílios de Estado, para efeitos do artigo 107.º TFUE, antes prevê auxílios com efeito de exígua relevância sobre o mercado comum, cuja admissão e caracterização está na disponibilidade da Comissão – mantendo-se, assim, a presunção legal de que as medidas *de minimis* não têm efeito sobre o mercado interno¹².

9 Sobre esta “enabling regulation”, Hancher, Ottervanger & Slot, 2006: 183 e ss., e Mederer, Pesaresi & Hoof, 2008: 411.

10 Assim como serviu de base à aprovação dos regulamentos que o antecederam, nota 3. Por outro lado, importa que fique claro que a intervenção da União nesta matéria não ocorre ao abrigo do princípio da subsidiariedade, mas que a União detém competências exclusivas nesta matéria (art. 3.º/1-b) do TFUE).

11 Smits & Donny, 2005: 171.

12 *Commission Staff Working Document Impact Assessment – accompanying the document – commission regulation (EU) no .../... – on the application of articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid – {c(2013) 4448 final} {swd(2013) 522 final} – Brussels, 18.7.2013 swd(2013) 521 final*, p. 40.

O Regulamento entrou em vigor em 1 de janeiro de 2014 e é aplicável até 31 de dezembro de 2020, sendo obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os EM. No entanto, o regime imediatamente anterior, a que este regulamento sucede, dispõe no artigo 5.º/3 que, no termo da sua vigência, os auxílios *de minimis* que preenchem as condições nele previstas podem ser validamente aplicados por um período adicional de seis meses, isto é, até ao final de junho de 2014 – oferecendo aos EM tempo suficiente para se adaptarem ao novo regulamento.

Das normas transitórias previstas pelo Regulamento, é de destacar a que refere que todos os auxílios *de minimis* individuais concedidos ao abrigo dos dois anteriores regulamentos não preenchem todos os critérios enunciados no artigo 107.º/1, estando, por isso, isentos da exigência de notificação prevista no artigo 108.º/3, ambos do TFUE.

Por fim, como é já comum neste tipo de regulamentação, o Regulamento estabelece que, na sua vigência, todos os regimes de auxílios *de minimis* que preenchem as condições aí previstas permanecem abrangidos pelo presente regulamento por um período adicional de seis meses.

1. REGIME

1.1. Noção de *de minimis*

O Regulamento não apresenta uma noção de auxílio *de minimis*, apenas se podendo extrair daí que as medidas de auxílio que (i) não preenchem todos os critérios estabelecidos no artigo 107.º/1 e (ii) se reunirem as condições estabelecidas no Regulamento estão isentas da obrigação de notificação prevista no artigo 108.º/3, ambos do TFUE. Ou seja, uma noção de *de minimis* tem de se encontrar a montante – por apelo à sua *ratio iuris* –, isto é, por consideração das razões que justificam que tais auxílios estejam isentos de notificação à Comissão.

Uma das razões resulta do facto de se considerar que tais requisitos não se verificarão se tais auxílios não falsearem nem ameaçam falsear a concorrência¹³. Os efeitos a considerar sobre a concorrência no mercado interno são os que resultam, não apenas da medida individual, mas também dos efeitos agregados dos pequenos auxílios sobre determinado setor de atividade. Em suma, a razão

13 Para outros desenvolvimentos, M. D' Sa, 1999: 100-102 e 107-111, e Mederer, Pesaresi & Hoof, 2008: 409 e ss.

da admissão destes auxílios encontra-se na não afetação do mercado interno – o que terá por consequência imediata a desnecessidade dos EM notificarem a Comissão de tal auxílio, concedendo direta e rapidamente o auxílio.

Outra das razões – a mais pragmática – ancora-se na necessidade da Comissão, dos EM e das empresas¹⁴ reduzirem o peso burocrático que o procedimento de controlo deste auxílio implicaria¹⁵. Trata-se de um auxílio que, pelo seu baixo valor, serve o propósito e é usado de modo a evitar uma análise detalhada dos pequenos auxílios.

Em suma, apesar de os auxílios *de minimis* terem “cheiro” a auxílios de Estado, não são auxílios de Estado para efeitos do artigo 107.º/1 do TFUE – mas antes auxílios com um regime próprio que, pelo baixo valor em causa, a Comissão entende que os mesmos não afetam, nem potenciam afetar a concorrência. Os auxílios *de minimis* são identificados como um regime que procura o equilíbrio entre a simplificação e a não distorção da concorrência do mercado comum, e que deverá sempre consubstanciar uma ferramenta de aplicação simples para os EM.

Em sentido ontológico, trata-se de um *auxílio* e de *Estado*, pelo que neste sentido sempre será um auxílio suportado por fundos públicos (nacionais ou europeus). No entanto, em sentido operativo, assim não será porque lhe é atribuído um estatuto jurídico distinto dos auxílios de Estado, cuja caracterização deve refletir uma fácil interpretação, uma grande flexibilidade e uma rápida e eficaz aplicação, com baixos custos administrativos¹⁶.

Em suma, a regulamentação *de minimis* deve conter definições e condições que sejam facilmente aplicáveis, atendendo a que estão em causa auxílios de pequeno montante potencialmente com fraco impacto sobre o mercado comum. A importância deste regime revela-se no facto de, caso inexistisse, a consequência seria de que mesmo os pequenos auxílios deveriam ser notificados. A sua caracterização revela-se no facto de estarem em causa *auxílios de pequeno montante*, sujeitos na sua concessão a *condições mínimas* e envolvendo *custos administrativos baixos* quando comparados com os auxílios de Estado.

14 Apesar de, em princípio, o presente regulamento não impor um custo administrativo direto sobre as empresas, mas apenas sobre as autoridades públicas, na prática, tudo depende do modelo de controlo de auxílios adotado por cada EM. Assim, caso o modelo perfilhado não seja o do *registo central*, mas o da *declaração das empresas*, recai sobre estas o dever de suportar todos os custos que garantam o cumprimento daquela obrigação.

15 IP/06/1765 e IP/13/1293.

16 *Commission Staff Working Document...*, p. 6. A pedra de toque das características referidas é oferecida pela desnecessidade de notificação do auxílio.

Em termos jurídicos, está em causa um auxílio ou medida de auxílio que beneficia de uma *presunção legal ilidível*¹⁷ de não afetação do mercado, podendo, por isso, ser concedido através do cumprimento de condições menos exigentes do que as previstas para os auxílios de Estado.

1.2. Âmbito

De acordo com o Regulamento, em regra, o regime *de minimis* aplica-se a empresas de todos os setores com exceção das empresas aí elencadas. Ou seja, consideradas todas as exceções, o intérprete deverá entender que são de incluir todas as restantes empresas.

Apesar de os montantes serem baixos, não se deve considerar que tais auxílios se dirigem somente a pequenas e médias empresas (PME), pois o Regulamento não faz a distinção, sendo, portanto, de aplicar tanto às PME como às grandes empresas – ainda que historicamente os auxílios *de minimis* tenham sido desenvolvidos para beneficiar as PME e que, na prática, as PME sejam, de facto, o principal grupo beneficiário destes auxílios¹⁸.

Note-se que os beneficiários devem ser as empresas, pelo que, sempre que um auxílio *de minimis* seja implementado através de um *intermediário financeiro*, deve ser assegurado que este não recebe qualquer auxílio. Esta obrigação deve ser garantida pelos EM. Tendo em vista esta garantia, devem evitar-se, como princípio, situações complexas com vários intermediários ou situações de grande opacidade.

Em sede de exceções são taxativamente referidas as empresas *que desenvolvem atividades nos seguintes setores*:

(i) Da pesca¹⁹ e da aquicultura, abrangidos pelo Regulamento (CE) n.º 104/2000 do Conselho. Este regulamento foi entretanto substituído²⁰.

17 Sinnave, 2014: 262.

18 Mederer, Pesaresi & Hoof, 2008: 63. Aliás, em certos instrumentos específicos, como sejam, as medidas de financiamento de risco, a Comissão identifica a sua necessidade apenas para as PME, como se pode ver na Comunicação da Comissão com as Orientações relativas aos auxílios estatais que visam promover os investimentos de financiamento de risco (2014/C 19/04), ponto 2.21.

19 Regulamento (CE) 875/2007, da Comissão, de 24 de julho, relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios *de minimis* no setor das pescas e que altera o Regulamento (CE) n.º 1860/2004, entretanto substituído pelo Regulamento (UE) n.º 717/2014, da Comissão, de 27 de junho de 2014, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* no setor das pescas e da aquicultura.

20 Este regulamento foi entretanto revogado pelo Regulamento (UE) n.º 1379/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que estabelece a organização comum dos mercados dos produtos da pesca e da aquicultura, altera o Regulamentos (CE) n.º 1184/2006, e (CE) n.º 1224/2009 do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 104/2000, do Conselho.

O novo regulamento define o setor da pesca ou da aquicultura do seguinte modo: “o setor da economia que inclui todas as atividades de produção, transformação e comercialização dos produtos da pesca ou da aquicultura”.

(ii) Da produção primária de produtos agrícolas²¹⁻²².

(iii) Da transformação e comercialização de produtos agrícolas, nos seguintes casos: sempre que o montante dos auxílios seja fixado com base no preço ou na quantidade dos produtos adquiridos junto de produtores primários ou colocados no mercado pelas empresas em causa, ou sempre que os auxílios estejam subordinados à condição de serem total ou parcialmente repercutidos nos produtores primários²³.

Apesar das referidas exclusões, caso estas empresas desenvolvam atividades em setores ou atividades não excluídos, o Regulamento deve aplicar-se a estes setores ou atividades, se os EM garantirem a devida separação das atividades ou custos das diferentes atividades ou setores não excluídos²⁴.

Estão também excluídos os auxílios relacionados com a (iv) exportação para países terceiros²⁵ ou EM. As razões desta exclusão encontram-se nos acordos que a União mantém com a Organização Mundial do Comércio e no facto de este tipo de auxílio tender a afetar de forma mais intensa o mercado do que outros auxílios²⁶.

21 Regulamento (UE) n.º 1408/2013, da Comissão, de 18 de dezembro de 2013, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* no setor agrícola.

22 São, portanto, estabelecidas regras especiais *de minimis* para os setores da pesca, aquicultura e agricultura, por se entender que os valores previstos no regulamento em análise se aplicados àqueles setores poderiam falsear ou ameaçar falsear a concorrência.

23 O fundamento para esta opção encontra-se no acórdão do Tribunal de Justiça, de 12 de dezembro de 2002, França/Comissão, processo C-456/00, ao estabelecer que “a partir do momento em que a União tenha adotado uma regulamentação que institui uma organização comum de mercado num determinado setor da agricultura, os Estados-Membros devem abster-se de adotar qualquer medida suscetível de prejudicar a sua aplicação ou de nela introduzir exceções”.

24 No entanto, se uma empresa receber auxílios ao abrigo de um regime específico *de minimis* e ao abrigo do Regulamento, o limiar de *de minimis* aqui previsto deve considerar os dois auxílios.

25 Acórdão do Tribunal de Justiça, de 30 de abril de 2009, Wam, processo C-494/06, que repete a jurisprudência do Acórdão do Tribunal de Justiça, de 21 de março de 1990, Tubemeuse, processo C-142/87, que, por sua vez, estabeleceu o princípio de que devido à interdependência dos mercados, os auxílios concedidos para operar em países terceiros são suscetíveis de afetar a concorrência no mercado comum.

26 Mederer, Pesaresi & Hoof, 2008: 417.

Estão nomeadamente excluídos os auxílios concedidos diretamente em função das quantidades exportadas, da criação e funcionamento de uma rede de distribuição ou de outras despesas correntes atinentes às atividades de exportação – estes auxílios são proibidos *per se*²⁷.

No entanto, os auxílios destinados a cobrir os custos da participação em feiras comerciais ou os custos de estudos ou serviços de consultoria necessários ao lançamento de um produto novo ou já existente num novo mercado noutra EM ou país terceiro *não constituem, em princípio*, auxílios à exportação.

Finalmente, estão excluídos os auxílios subordinados à *(v)* utilização de produtos nacionais em detrimento de produtos importados.

1.3. Elementos essenciais

O auxílio para beneficiar do regime *de minimis*, deve ter em conta três elementos: *(i)* ter como destinatário uma *empresa única*, *(ii)* decorrer *durante um determinado período* e *(iii)* ser *de montante determinado*.

Se quisermos entender o regime *de minimis* como um conjunto de limiares que devem ser cumpridos para beneficiar de um estatuto jurídico que implica, nomeadamente, a isenção de notificação do auxílio à Comissão, deve entender-se que estão em causa três limiares: *organizativo de controlo*, *temporal* e *quantitativo*.

Começando pelo *limiar organizativo de controlo*, deve ficar claro que o Regulamento, apesar de não apresentar uma definição de empresa²⁸, pressupõe um conceito lato de empresa, de caráter mais económico do que jurídico²⁹, identificando-a com qualquer entidade que desenvolva uma atividade económica³⁰, independentemente do seu estatuto legal e da forma como é financiada.

27 Mederer, Pesaresi & Hoof, 2008: 418.

28 Aliás, diga-se que os Tratados também não apresentam uma noção de empresa “*undertaking*”, deixando para o TJ o seu desenvolvimento. Este tribunal tem desenvolvido um conceito pretoriano numa perspetiva funcional, isto é, assente na *atividade económica* e não de uma perspetiva subjetiva, sob pena de a efetividade do Direito da União Europeia ficar dependente da classificação feita por cada EM. Cf., entre outros, acórdão do Tribunal de Justiça, de 23 de abril de 1991, *Höfner e Elser*, processo C-41/90; acórdão do Tribunal de Justiça, de 10 de janeiro de 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze e O.*, processo C-222/04, Hancher, Ottervanger & Slot, 2006: 53, e Mederer, Pesaresi & Hoof, 2008: 431. Para um recorte feito pela doutrina nacional, veja-se Zenha Martins, 2002: 397 e ss. (*maxime* nota 79).

29 A noção de empresa, se corretamente aplicada (para além de, na prática, não ser fácil de aplicar), em regra, cria custos administrativos significativos. A falta de uma definição clara de empresa tem levado muitos EM a ter em conta apenas a forma jurídica “*legal entity*” que a empresa apresenta, situação que potencia grandemente o incumprimento do regime *de minimis*.

30 Por sua vez, a noção de atividade económica é definida pelo TJ como “*qualquer atividade consistente na oferta de bens ou serviços num determinado mercado*”, acórdão do TJ, de 12 de setembro de 2000, *Pavlov*, processo C-180/98 a C-184/98.

Com base naquela noção pretoriana de *empresa* e tendo ainda em consideração alguns dos critérios do conceito de *empresa associada*³¹ previstos na Recomendação da Comissão 2003/361/CE³², o Regulamento assenta a sua operabilidade no conceito de *empresa única*, isto é, devem estar em causa entidades controladas pela mesma entidade (numa base jurídica ou *de facto*³³). O *controlo comum* é elemento chave na descoberta da *empresa única*.

Deve ter-se em conta que a clarificação da noção de empresa deve resultar do equilíbrio encontrado entre a necessidade de aplicar uma noção económica de empresa e o objetivo de adiantar às autoridades públicas uma definição clara que não se torne muito dispendiosa de concretizar em cada caso concreto.

O Regulamento apresenta vários critérios para a identificação da *empresa única*, considerando que esta inclui todas as empresas que têm, entre si, pelo menos uma das seguintes relações:

(i) Uma empresa detém a maioria dos direitos de voto dos acionistas ou sócios de outra empresa.

(ii) Uma empresa tem o direito de nomear ou exonerar uma maioria dos membros do órgão de administração, de direção ou de fiscalização de outra empresa.

(iii) Uma empresa tem o direito de exercer influência dominante sobre outra empresa por força de um contrato com ela celebrado ou por força de uma cláusula dos estatutos desta última empresa.

(iv) Uma empresa acionista ou sócia de outra empresa controla sozinha, por força de um acordo celebrado com outros acionistas ou sócios dessa outra empresa, uma maioria dos direitos de voto dos acionistas ou sócios desta última.

As empresas que tenham uma das relações referidas por intermédio de uma ou várias outras empresas são igualmente consideradas como uma *empresa única*.

31 O conceito de empresa associada "*linked enterprise*" não cobre todas as situações de controlo de facto.

32 Recomendação da Comissão, de 6 de maio de 2003, relativa à definição de micro, pequenas e médias empresas (2003/361/CE). É de sublinhar, como faz a doutrina ao abrigo do anterior regime, que estes critérios padecem de uma simplificação que não é isenta de riscos. Neste sentido, Mederer, Pesaresi & Hoof, 2008: 431 e ss.

33 A jurisprudência da Corte do Luxemburgo insiste numa análise casuística, à luz dos elementos factuais disponíveis, acórdão do Tribunal de Justiça, de 13 de junho de 2002, *Países Baixos/Comissão*, processo C-382/99.

Outro elemento essencial tem a ver com a duração *de um determinado período* relevante para a consideração do regime *de minimis*, isto é, o *limiar temporal*. Limiar este, que deve ter por referência o período de três exercícios financeiros, tal como determinados em cada EM³⁴.

Trata-se de uma técnica desenvolvida para facilitar o controlo dos limites *de minimis* pelo beneficiário, pelos EM e pela Comissão³⁵.

De acordo com o Regulamento, o período de 3 anos a ter em conta deve ser apreciado em termos de base móvel, de modo que, para cada nova concessão de um auxílio *de minimis*, é necessário ter em conta o montante total de auxílios *de minimis* concedido durante o exercício financeiro em causa e os dois exercícios financeiros anteriores.

Ou seja, será de ter em conta o ano financeiro X, ano financeiro X-1 e ano financeiro X-2; concretizando, se uma empresa única recebeu € 100.000 no ano financeiro de 2013, € 50.000 no ano de 2012 e € 50.000 no ano de 2011, logo que entre o ano financeiro de 2014, a empresa pode obter um auxílio *de minimis* de € 50.000.

Por fim, o outro elemento essencial tem a ver com o *limiar quantitativo*, isto é, deve ter-se em consideração o *montante determinado* do auxílio.

O encontro do limiar adequado é um dos “*key problems*” da regulamentação *de minimis*. O *limiar quantitativo* adequado deve ter em consideração que, por um lado, um limiar muito baixo provoca custos administrativos desnecessários para as autoridades públicas que concedem e/ou controlam a concessão de auxílios e, por outro, um limiar muito alto cria o risco de o auxílio ter efeito na distorção da concorrência³⁶. Adicionalmente, o limiar adequado deve proporcionar clareza e certeza jurídicas.

De acordo com o Regulamento, para ser considerado como *de minimis*, o auxílio não pode exceder, em regra, o montante de € 200.000.

Para além da referida regra, a valer para todos os setores de atividades a que se aplica o Regulamento, este prevê um regime especial para os setores dos *transportes rodoviários de mercadorias por conta de outrem* que não pode exceder € 100.000. Por um lado, a extensão do regime *de minimis* ao setor

34 Que não tem de coincidir com o ano de calendário.

35 Mederer, Pesaresi & Hoof (ed.), 2008: 435.

36 A posição dos EM varia entre aqueles que pretendem um aumento do valor do limiar, nomeadamente, para € 500.000 e os que entendem que o valor de € 200.000 é adequado. *Commission Staff Working Document...*, p. 19 e ss.

dos transportes é resultado da evolução deste setor, em especial, da reestruturação de muitas atividades dos transportes no sentido da sua liberalização. Por outro, o limite reduzido é justificado pela necessidade de coerência com textos legislativos adotados pela Comissão sobre outros temas (*e.g.* ambiente) e por boa parte das empresas deste setor serem de reduzida dimensão³⁷.

Pelas razões referidas e pelo facto de se verificar um excesso de capacidade neste setor, este auxílio *de minimis* não pode ser utilizado para a aquisição de veículos de transporte rodoviário de mercadorias. Analisando pela positiva, tal quer significar que respeitados os limites de € 100.000, o setor dos transportes pode receber auxílios *de minimis*, desde que não seja destinado à aquisição de veículos de transporte rodoviário de mercadorias³⁸.

Se a empresa também realizar outras atividades às quais se aplica o limiar de € 200.000, este *limiar quantitativo* é aplicável à empresa, desde que os EM em causa assegurem, através de meios adequados, como a separação das atividades ou a distinção dos custos, que as atividades no setor do transporte rodoviário de mercadorias não beneficiam de um auxílio superior a € 100.000 e que nenhum auxílio *de minimis* é utilizado para a aquisição de veículos de transporte rodoviário de mercadorias.

1.4. Data da concessão

O momento da concessão do auxílio *de minimis*, de acordo com o Regulamento, deve corresponder ao momento em que o direito legal de receber o auxílio é conferido à empresa ao abrigo do regime jurídico nacional aplicável, independentemente da data de pagamento do auxílio *de minimis* à empresa.

Cumprir referir que, caso o auxílio seja concedido em prestações, deve ser reportado ao momento da concessão e o montante deve ser considerado na totalidade, independentemente do carácter parcelar de pagamento.

A data da concessão é determinante para vários efeitos, nomeadamente, para efeitos de cálculo da taxa de referência dos empréstimos; para efeitos de recuperação de auxílios *de minimis* ilegais, isto é, tendo em conta a determinação do regulamento devidamente aplicável, e para efeitos de contagem de prazo no que se refere ao registo e compilação de todas as informações relativas à aplicação do Regulamento por um período de 10 anos.

³⁷ IP/06/1765.

³⁸ Incluindo-se aqui, a título de exemplo, o transporte rodoviário de passageiros.

1.5. Forma da concessão

De acordo com o Regulamento, a forma da concessão do auxílio é irrelevante – o que interessa é a substância e os efeitos. Vale também para o regime *de minimis* um princípio geral dos auxílios de Estado, isto é, o princípio da irrelevância da forma.

Por um lado, o auxílio *de minimis* pode ser concedido como medida individual (*ad hoc*) ou no contexto de um regime de auxílios (*aid schemes*). Por outro, todas as formas legais permitidas devem ser tidas em conta na concessão do auxílio³⁹.

Apesar de ser impossível sumariar todas formas que podem assumir os auxílios *de minimis*, é possível, a título de exemplo, identificar-se algumas dessas formas: empréstimo, injeção de capital, garantia⁴⁰, medidas de financiamento sob a forma de investimento de capital ou quase capital, crédito fiscal e subvenção ou bonificação de juros.

As diferentes formas dos auxílios *de minimis* devem ser expressas em termos de subvenção pecuniária e em valor bruto, antes de qualquer dedução fiscal.

1.6. Fonte do financiamento

O Regulamento não distingue a origem ou a fonte do financiamento, sendo aplicável, independentemente de a fonte ter por base fundos nacionais ou fundos europeus. O que interessa é que os auxílios sejam concedidos através dos EM. Trata-se da concretização de um princípio de auxílios de Estado já presente em sede de Regime Geral de Isenção por Categoria⁴¹.

Também é irrelevante que o auxílio seja atribuído pelo Estado, por demais entidades públicas ou por terceiros, nomeadamente administração central, regional, local ou outros organismos controlados pelo Estado, como sejam empresas públicas.

39 Também a base legal irreleva, sendo indiferente tratar-se de um contrato, de uma lei, de um ato administrativo, etc.

40 Por sua vez, uma lista não exaustiva do tipo de garantias estatais pode ver-se na Comunicação da Comissão relativa à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais sob a forma de garantias (2008/C 155/02).

41 Regulamento (CE) n.º 800/2008, da Comissão, de 6 de agosto de 2008, que declara certas categorias de auxílios compatíveis com o mercado comum, em aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado, já substituído pelo Regulamento (UE) n.º 651/2014, da Comissão, de 16 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado.

Com efeito, o TJ defende que “o direito comunitário não pode admitir que o *simplex facto* de criar instituições autónomas encarregadas da distribuição dos auxílios permita contornar as regras relativas aos auxílios de Estado”⁴².

O que releva é que se trate de um auxílio público, isto é, de recursos não privados.

1.7. Transparência

De acordo com o Regulamento, a *transparência* apenas se verifica quando seja possível calcular com precisão, *ex ante*, o *equivalente-subvenção bruto* do auxílio, sem qualquer necessidade de proceder a uma apreciação de risco⁴³. Ou seja, o auxílio *de minimis* deve ser transparente no sentido de que o montante do auxílio não deve depender do perfil de risco (*risk profile*) do beneficiário. Este conceito é fundamental para assegurar o cumprimento do *limiar quantitativo*.

Em síntese, deve utilizar-se um método de cálculo que permita determinar o montante preciso do auxílio, de modo a garantir-se a transparência, a igualdade de tratamento e a monitorização efetiva através de instrumentos que prevejam um limite.

O Regulamento prevê uma série de metodologias de cálculo, esclarecendo que determinados auxílios devem ser considerados transparentes. Vejamos o elenco, não taxativo⁴⁴, feito pelo Regulamento:

(i) Auxílios incluídos em *subvenções* ou *bonificações de juros*.

(ii) Auxílios incluídos em *empréstimos*. Neste tipo de auxílios o *equivalente-subvenção bruto* deve ser calculado com base na taxa de referência aplicável no momento da concessão do auxílio.

Tendo em vista a simplificação dos empréstimos de curta duração estabelece-se uma regra que tenha em conta o *montante* e a *duração* do empréstimo. Assim, à luz da experiência da Comissão, o Regulamento prevê molduras de montante e de duração que permitem considerar que o seu equivalente-subvenção bruto não excede o limiar de € 200.000. Ou seja, a

42 Acórdão do Tribunal de Justiça, de 16 de maio de 2002, *França/Comissão*, processo C-482/99.

43 O elemento transparência já era exigido pelo Regulamento (CE) n.º 1998/2006, assim como também se recorta da jurisprudência europeia, acórdão do Tribunal de Justiça, de 3 de março de 2005, *Heiser*, processo C-172/03.

44 O caráter não taxativo é confirmado pelo disposto no artigo 4.º/7 do Regulamento.

Comissão adianta uma fórmula de cálculo⁴⁵ para o cumprimento automático do *equivalente-subvenção bruto* para empréstimos inferiores a € 1.000.000, com uma duração até 10 anos e para empresas que possam reembolsar o empréstimo.

Para o cumprimento da referida moldura, terão de se verificar as seguintes condições:

- o beneficiário não estar sujeito a processo de insolvência,
- o beneficiário não preencher os critérios, nos termos do seu direito nacional, para ficar sujeito a processo de insolvência, a pedido dos seus credores⁴⁶⁻⁴⁷, e
- o empréstimo estar garantido por obrigações titularizadas cobrindo pelo menos 50% do empréstimo, e
- o montante do empréstimo ser de € 1.000.000 (ou de € 500.000 para empresas com atividade no transporte comercial rodoviário) pelo prazo de 5 anos, ou de € 500.000 (ou de € 250.000 para empresas com atividade no transporte comercial rodoviário) pelo prazo de 10 anos; se o montante do empréstimo for menor que os referidos montantes e/ou se o empréstimo for concedido por um período menor que 5 ou 10 anos respetivamente, o equivalente-subvenção bruto do empréstimo é calculado em termos de proporção correspondente do limiar regra de € 200.000 ou de € 100.000 para as empresas de transporte rodoviário.

Para além da referida regra de cálculo, ainda se verifica a regra da *transparência* desde que o *equivalente-subvenção bruto* tenha sido calculado com base na taxa de referência aplicável no momento da concessão.

45 Esta regra surge na lógica de “*worst case scenario*”, de modo a garantir que o auxílio *de minimis* não afeta nem potencia afetar a concorrência. Acresce que, o legislador adicionou concretizações de condutas que cumprem aquela regra, seguindo, de acordo com alguma doutrina, a técnica legística da “*safe harbor*”. Assim, Heidenhain, 2010: 67. Sobre a técnica “*safe harbor*” e “*unsafe harbor*”, Morrison, 2013: 159-180. Trata-se de uma técnica que, no regime *de minimis*, visa a simplificação na sua aplicação, nomeadamente, em relação às entidades públicas que concedem auxílios e não estão familiarizadas com as regras de auxílios de Estado ou pretendem um método de cálculo do equivalente-subvenção bruto mais simples do que o previsto em algumas comunicações da Comissão.

46 Artigo 3.º do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de março, com múltiplas alterações.

47 Note-se que, no caso de grandes empresas, a beneficiária deve, pelo menos, estar numa situação comparável a B-, em termos de avaliação de crédito. Para as empresas que não disponham de notação por parte de uma agência de notação, a notação realizada pelos bancos pode ser usada. Sinnaeve, 2014: 270.

(iii) Auxílios incluídos em *injeções de capital* só cumprem o requisito da transparência se o montante total da injeção de capital público for inferior ao limiar de *minimis*.

(iv) Auxílios incluídos em *medidas de financiamento de risco* que assumam a forma de investimentos de capital ou quase-capital⁴⁸ só cumprem o requisito da transparência se o capital fornecido a uma *empresa única* não exceder o limiar de *minimis*⁴⁹. A justificação para a admissão da medida de auxílio sob a forma de capital de risco reside na assunção pela Comissão, à luz da experiência adquirida, de uma deficiência persistente no mercado que afeta negativamente as PME⁵⁰ por “*défice em capitais próprios*”⁵¹. No entanto, de modo a evitar que a medida de auxílio tenha um efeito negativo no mercado, deve o auxílio ser proporcional e adequado, de modo a produzir um verdadeiro efeito de incentivo. Apesar de estas medidas de auxílio poderem beneficiar não apenas empresas, mas também investidores, entende-se que, se cumpridos os limiares de *minimis*, as referidas dimensões do princípio da proporcionalidade se encontram preenchidas.

(v) Auxílios incluídos em *garantias*. Esta forma de auxílio só é permitida se o *equivalente-subvenção bruto* tiver sido calculado com base nos prémios de limiar de segurança estabelecidos para o tipo de empresa em causa conforme estabelecido pelas orientações da Comissão⁵².

Assim, de modo a simplificar o tratamento das garantias de curta duração, garantindo até 80% de empréstimos relativamente pequenos, o Regulamento apresenta uma regra de cálculo que considera o *montante* do empréstimo e a *duração* da garantia.

48 Comunicação da Comissão com as orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais e capital de risco a pequenas e médias empresas (2006/C 194/02), cujo período de vigência terminou dia 31 de dezembro de 2013. Sucedeu-lhe a Comunicação da Comissão com as Orientações relativas aos auxílios estatais que visam promover os investimentos de financiamento de risco (2014/C 19/04).

49 Para além do disposto no Regulamento em análise, veja-se o ponto 2.15 da Comunicação da Comissão com as Orientações relativas aos auxílios estatais que visam promover os investimentos de financiamento de risco (2014/C 19/04).

50 A noção de PME aqui referida segue o disposto na Recomendação 2003/361/CE da Comissão, de 6 de maio de 2003, relativa à definição de micro, pequenas e médias empresas.

51 Ponto 1.1. da Comunicação da Comissão com as Orientações relativas aos auxílios estatais que visam promover os investimentos de financiamento de risco (2014/C 19/04).

52 Comunicação da Comissão relativa à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais sob a forma de garantias (2008/C 155/02), com a alteração operada pela Retificação à Comunicação da Comissão relativa à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais sob a forma de garantias (2008/C 244/11).

No entanto, só se aplica a certos cenários, não se aplicando, nomeadamente, a garantias relativas a transações subjacentes que não se configurem como empréstimos, tais como garantias relativas a transações de ações.

Entende-se que se encontra cumprido o requisito da *transparência* se:

- o beneficiário não estiver sujeito a processo de insolvência,
- o beneficiário não preencher os critérios, nos termos do seu direito nacional, para ficar sujeito a processo de insolvência, a pedido dos seus credores⁵³,
- a garantia não exceder 80% do empréstimo subjacente, e
- o montante garantido for de € 1.500.000 (ou de € 750.000 para empresas com atividade no transporte comercial rodoviário) com duração da garantia de 5 anos, ou de € 750.000 (ou de € 375.000 para empresas com atividade no transporte comercial rodoviário) com duração da garantia de 10 anos.

Se o montante garantido for menor que os referidos montantes e/ou a garantia tiver uma duração menor que 5 ou 10 anos respetivamente, o equivalente-subvenção bruto da garantia é calculado em termos de proporção correspondente do respetivo limiar *de minimis*.

Por fim, para além do modo de cálculo referido, o Regulamento apresenta alternativas para o cálculo dos auxílios *de minimis* sob a forma de garantias que podem ser aplicadas a outras formas que excedam o limiar de € 1.500.000, desde que essa metodologia seja notificada pelos EM e aprovada pela Comissão. Por outras palavras, o Regulamento deixa à consideração dos EM a possibilidade se der utilizada outra metodologia para o cálculo do *equivalente-subvenção bruto*, se:

- o equivalente-subvenção bruto tiver sido calculado com base nos prémios de limiar de segurança estabelecidos numa comunicação da Comissão, ou
- antes de ser implementada, a metodologia destinada a calcular o equivalente-subvenção bruto da garantia tiver sido *notificada* à Comissão ao abrigo de outro regulamento adotado pela Comissão no domínio dos auxílios estatais aplicável na altura e *deferida* pela Comissão como observando a Comunicação relativa aos auxílios estatais sob forma de garantias ou qualquer comunicação posterior, e
- a metodologia aprovada abordar expressamente o tipo de garantias e o tipo de transação subjacente em causa no contexto da aplicação do Regulamento.

53 No caso de grandes empresas a beneficiária deve, pelo menos, estar numa situação comparável à situação B-, em termos de avaliação de crédito.

Deve esclarecer-se que não são admitidas, em abstrato, metodologias direta ou indiretamente aprovadas pela Comissão em anteriores casos concretos e individuais.

(vi) Por fim, o Regulamento esclarece que os auxílios incluídos *noutros instrumentos* são considerados auxílios *de minimis* transparentes, se o instrumento prever um limite que garante que o limiar relevante não é excedido.

1.8. Cumulação

A cumulação de auxílios revela-se um dos problemas mais recorrentes para o aplicador dos auxílios públicos, dada a potencialidade de afetar o mercado interno. De acordo com o regime previsto no Regulamento, e como princípio, não existe qualquer óbice à cumulação destes com outras espécies de auxílio, contanto se respeite certos limites. Embora na prática tal possa não ser fácil de aplicar, deve cumprir-se o princípio de que uma empresa não deve receber auxílios duas vezes para o mesmo objetivo⁵⁴.

Os auxílios *de minimis* concedidos em conformidade com o Regulamento podem, nomeadamente, ser cumulados com outros auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral⁵⁵ até ao limiar previsto no respetivo regulamento.

Podem ser cumulados com auxílios *de minimis* em conformidade com outros regulamentos *de minimis* até ao limiar de € 200.000 em geral ou € 100.000 para as empresas de transporte rodoviário.

Os auxílios *de minimis* não podem ser cumulados com auxílios de Estado em relação aos *mesmos* custos *elegíveis* ou com auxílios de Estado para a *mesma medida* de financiamento de risco, se essa cumulação exceder a maior intensidade de auxílio relevante ou o montante de auxílio fixado, em função das circunstâncias específicas de cada caso, por um regulamento de isenção por categoria ou uma decisão adotada pela Comissão⁵⁶. Ou seja, visto pela

54 Sinnave, 2014: 271.

55 Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de Abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral. Este regulamento apresenta um limiar quantitativo de € 500.000. Este valor, mais elevado que o previsto para o regime *de minimis* geral, é justificado, pelo menos em parte, como forma de compensar os custos extra incorridos para provisão do serviço público. Neste sentido, *Commission Staff Working Document ...*, p. 10.

56 Trata-se de uma regra que não existia no Regulamento (CE) 69/2001, tendo sido incluída no Regulamento de (CE) 1998/2006. Sobre os trabalhos preparatórios do Regulamento e da posição adotada, Sinnave, 2014: 271.

positiva, a cumulação de *de minimis* com um auxílio de Estado é permitida sempre que os custos elegíveis não sejam os mesmos ou a medida de financiamento seja diferente.

Os auxílios *de minimis* que não são concedidos para, ou imputáveis a, *custos específicos elegíveis* podem ser cumulados com outros auxílios de Estado concedidos no âmbito de um regulamento de isenção por categoria ou de uma decisão adotada pela Comissão. Esta regra de admissibilidade de cumulação de auxílios que não se refiram a custos específicos está em coerência com as orientações de flexibilidade e simplificação do regime *de minimis*.

1.9. Monitorização

Um dos aspetos mais importantes e mais difíceis de aplicar no regime *de minimis* é a sua monitorização – pela via de um controlo administrativo intenso *ex ante*⁵⁷. Esta monitorização é resultado do dever de a Comissão assegurar o cumprimento das regras em matéria de auxílios de Estado e do dever de cooperação dos EM nesta matéria (cf. art. 4.º do TUE) – impendendo sobre o EM o dever de, antes de conceder qualquer auxílio *de minimis*, verificar que o seu limiar não será ultrapassado pelo novo auxílio *de minimis*.

A importância desta obrigação facilmente se percebe, atendendo à dispensa de notificação do auxílio *de minimis*.

O Regulamento estabelece o cumprimento desta obrigação dos EM através de duas alternativas⁵⁸, por via das quais impõe ao EM a responsabilidade pela garantia dos instrumentos necessários a um controlo efetivo do respeito pelo limiar do cúmulo *de minimis*:

(i) O EM pode criar um registo central de auxílios *de minimis*, contendo informações completas sobre os auxílios *de minimis* concedidos pelas autoridades desse Estado, devendo o registo cobrir um período de três exercícios financeiros.

(ii) Em alternativa, o EM deve informar essa empresa por escrito do montante potencial do auxílio expresso em equivalente-subvenção bruto e do seu carácter *de minimis*, fazendo referência expressa ao Regulamento e citando o seu título e referência de publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

⁵⁷ Mederer, Pesaresi & Hoof, 2008: 441, e Tudor, 2010: 46.

⁵⁸ Uma terceira opção já foi apontada pela Comissão, que consiste num registo central europeu obrigatório. Apesar de tal proposta não ter avançado, a Comissão mantém a intenção de estudar essa possibilidade. *Commission Staff Working Document...*, p. 59.

Acresce que, antes da concessão do auxílio, o EM deve obter da empresa em causa uma declaração escrita ou em formato eletrónico relativa à existência de qualquer outro auxílio *de minimis* recebido a que se aplica o presente regulamento ou outros regulamentos *de minimis* durante os dois exercícios financeiros anteriores e o exercício financeiro atual.

A opção por uma das referidas alternativas não é fácil, pois ambas apresentam vantagens e desvantagens. Na primeira opção, consegue-se uma maior segurança no controlo dos limiares, assim como se tem uma visão geral de todos os auxílios *de minimis* concedidos; no entanto, têm de se suportar os inerentes custos administrativos que essa solução comporta⁵⁹. Na segunda opção, reconhece-se a vantagem de tais custos administrativos não existirem (pelo menos, no mesmo montante), mas perde-se na qualidade e segurança dos dados, nomeadamente, em resultado de falsas declarações das empresas que visem receber um montante mais elevado do que o permitido.

A monitorização referida opera uma *descentralização* de tarefas em favor dos EM e dos beneficiários, que passam a ter um papel bastante importante no controlo destes auxílios.

O Estado português, já ao abrigo do anterior regime, optou pelo modelo da centralização do registo no que se refere aos auxílios *de minimis* atribuídos⁶⁰. Cabe a uma entidade pública o registo dos auxílios concedidos ao abrigo do regime *de minimis* por outras entidades públicas. Ou seja, o sistema de controlo *de minimis* português é um sistema *composto* pela atividade das entidades que concedem os auxílios e pela atividade do registo central por parte da entidade responsável pela monitorização⁶¹.

59 Apesar de não ser a opção mais seguida pelos EM, pelo menos nove EM já adotaram um regime central de controlo dos auxílios *de minimis*. Os sistemas de registo central variam muito de EM para EM – alguns dispõem de informação sobre todos os auxílios de Estado, enquanto outros só sobre *de minimis*, assim como alguns dispõem de informação detalhada sobre os beneficiários, enquanto outros não. Para mais desenvolvimentos, *Commission Staff Working Document...*, p. 49 e ss. Dependendo da qualidade dos dados recolhidos pelo sistema de registo central, os EM e a Comissão estarão melhor ou pior habilitados para avaliar a sua política de auxílio *de minimis*. Adicionalmente, deve ficar claro que esta opção de registo central favorece as microempresas que, em regra, dispõem de menor capacidade para cumprir com tarefas administrativas.

60 Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/2009, de 20 de março, e Portaria n.º 70/2011, de 9 de fevereiro. Esta Portaria terminou a sua vigência em 31 de dezembro de 2013.

61 Em qualquer das hipóteses, a responsabilidade por assegurar a monitorização recai sobre os EM. Assim já Mederer, Pesaresi & Hoof, 2008: 435.

No entanto, importa que fique claro que está na discricionariedade do Estado português a opção pela manutenção de sistema de registo central ou pela adoção do sistema de monitorização através de declarações das empresas.

O paradigma de registo central parece ser o modelo a manter para o futuro e, nomeadamente, a aplicar para controlo do Regulamento, na medida em que esta tarefa está, desde os finais do ano de 2013, atribuída à nova Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., que, nesta matéria, sucede ao Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P., competindo-lhe, de acordo com o disposto no artigo 3.º/2-d) do Decreto-Lei n.º 140/2013, de 18 de outubro, definir e manter atualizado o registo central *de minimis* e exercer o controlo da acumulação de apoios financeiros e fiscais concedidos nesse âmbito.

Tendo em vista um possível controlo *a posteriori* pela Comissão, é exigido aos EM o registo e compilação de todas as informações relativas à aplicação do Regulamento por um período de 10 anos. Este período, no que se refere aos auxílios individuais, conta-se desde a data da concessão do auxílio e, no que tange aos registos relativos a qualquer regime de auxílio *de minimis*, esse período deve contar-se da data em que foi concedido o último auxílio individual ao abrigo desse regime.

Por fim, o Regulamento exige ainda que os EM satisfaçam eventuais pedidos da Comissão, no prazo de 20 dias ou outro mais longo, desde que estabelecido por esta, de informação para apreciar o respeito das condições estabelecidas no Regulamento.

No entanto, deve ficar claro que inexistente qualquer obrigação dos EM de reporte automático à Comissão – o que quer dizer que a Comissão, caso não faça um pedido de informação, não saberá do real cumprimento do regime *de minimis*.

2. NOVIDADES E TÓPICOS PROBLEMÁTICOS

As novidades do Regulamento resultam – em grande parte – do mais recente plano de reforma e modernização dos auxílios de Estado⁶² e prendem-se com a necessidade de simplificar o tratamento das medidas de auxílio de baixo montante (*de minimis*).

62 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Modernização da política da UE no domínio dos auxílios estatais COM(2012) 209 final.

Destas destacamos:

(i) Os elementos que permitem a identificação de uma *empresa única* foram expressamente apresentados, emergindo o “controlo” como o elemento decisivo de tal identificação. Tais elementos, sem dúvida contribuem para o aumento da segurança jurídica. No entanto, a prática pode demonstrar – sobretudo, para aqueles EM que não faziam uma aplicação correta até agora do conceito de *empresa* – que se trata de uma noção de difícil implementação.

(ii) As empresas em dificuldades financeiras estão incluídas no âmbito do Regulamento, podendo beneficiar dos auxílios ao abrigo do regime *de minimis* (com exceção dos auxílios *de minimis* concedidos sob a forma de empréstimos ou de garantias).

(iii) Os auxílios sob a forma de *empréstimos* abaixo de € 1.000.000 podem beneficiar do regime previsto no Regulamento, tendo ocorrido uma densificação das condições de transparência desta forma de auxílio por via do desenvolvimento de técnica “*safe harbour*”.

(iv) Clarificou-se que as empresas ativas nos setores ou atividades da pesca, da aquicultura, da produção primária de produtos agrícolas e do setor da transformação e comercialização de produtos agrícolas na agricultura podem receber auxílios *de minimis* “gerais” para a sua atividade não agrícola, caso mantenham contas que permitam a devida separação das atividades ou custos das diferentes atividades ou setores não excluídos.

(v) Tornou-se claro que os auxílios *de minimis* que não são concedidos para, ou imputáveis a, custos *específicos* elegíveis podem ser cumulados com outros auxílios estatais concedidos no âmbito de um regulamento de isenção por categoria ou de uma decisão adotada pela Comissão.

(vi) Foram clarificadas as regras a aplicar no caso de *fusões* ou *aquisições*. Ou seja, ficou expresso no Regulamento que todos os anteriores auxílios *de minimis* concedidos a qualquer uma das empresas objeto de fusão devem ser tidos em conta ao determinar se qualquer novo auxílio *de minimis* concedido à nova empresa ou à empresa adquirente excede o limiar relevante. O auxílio *de minimis* concedido legalmente antes da fusão ou aquisição permanece legal.

(vii) Por fim, foi eliminado o regime especial de controlo dos auxílios concedidos através de uma garantia financiada pelo orçamento da UE através do Fundo Europeu de Investimento (FEI). Ou seja, deixou de se prever expressamente que sempre que um auxílio for concedido por um EM com base num regime de garantia que preveja uma garantia financiada pelo orçamento da UE

através do FEI, o regime geral de monitorização deixava de se aplicar, tendo, ao invés, lugar um regime especial de monitorização que envolvia o FEI, os EM e a Comissão.

Alguns dos tópicos problemáticos resultam do seguinte:

(i) A regulação da matéria dos auxílios *de minimis* tem evoluído do instrumento da *comunicação* para o instrumento do *regulamento*, alterando-se o ato comunitário mobilizado com a passagem do uso de instrumentos de “*soft law*”⁶³ para instrumentos de “*hard law*”⁶⁴⁻⁶⁵. Esta mudança parece residir no critério da “*considerable experience*” da Comissão na aplicação de regimes de isenção⁶⁶. Todavia, e sem prejuízo das vantagens que este critério pode apresentar (simplificação, segurança jurídica e custos de transação mais baixos), fica a perder um *efetivo ajuizamento* da afetação do mercado interno, sobretudo, se se tiver em conta uma jurisprudência do TJ, que insiste que “[*h*]á que recordar que um auxílio de importância relativamente reduzida é suscetível de afetar a concorrência e as trocas comerciais entre Estados-Membros quando o setor em que operam as empresas que dele beneficiam se caracteriza por uma forte concorrência”⁶⁷.

De facto, o resultado a que chegam os dois principais criadores de Direito nesta matéria, Comissão e TJ, nem sempre é coincidente, utilizando alguma doutrina a metáfora da espada de Dâmocles⁶⁸ para sublinhar o fenómeno de a

63 Senden, 2005: 82: “(...) the concept of soft law can be considered to provide an umbrella concept for those instruments laying down rules of conduct whose legal status is unclear or uncertain. What is certain is that they have not been attributed legally binding force.”. Apesar de se tratar de um conceito bastante heterogéneo, a verdade é que a doutrina inclui neste conceito as Comunicações da Comissão relativas aos auxílios *de minimis*. Neste sentido, Senden, 2004: 148-155.

64 Esta mudança ocorreu com o Regulamento (CE) n.º 69/2001 – já citado; cujo objetivo era criar um regime próprio e sólido sobre auxílios *de minimis*. Neste sentido, Berhofer, 2007: 13.

65 A diferença mais marcante entre “*soft law*” e “*hard law*” está, precisamente, no carácter não vinculativo da primeira por oposição ao carácter vinculativo da segunda. Esta conclusão, que se retira da análise do disposto no artigo 288.º do TFUE, que esclarece que os regulamentos e as diretivas têm carácter vinculativo, não explica todos os efeitos que se devem retirar de instrumentos de *soft law*, desde logo, por se entender que, apesar de não serem vinculativos, os tribunais nacionais não os devem ignorar (acórdão do Tribunal de Justiça, de 13 de dezembro de 1989, *Grimaldi/Fonds des Maladies Professionnelles*, processo C-322/88). Por outro lado, pode ver-se na doutrina o entendimento de que, quando estão em causa poderes discricionários, as Comunicações da Comissão indicam o sentido a dar pelo seu autor à decisão a aplicar no caso concreto. Neste sentido, Senden, 2005: 82.

66 Considerando n.º 4 do Regulamento (CE) n.º 994/98 – citado *infra*.

67 Acórdãos do Tribunal de Justiça: de 26 de setembro de 2002, *Renove I*, processo C-351/98, e jurisprudência aí citada, e de 21 de julho de 2005, *Xunta de Galicia*, processo C-71/04.

68 Berhofer, 2007: 20.

Comissão prever que um auxílio, em abstrato, pode ser conforme ao mercado interno e, posteriormente, o TJ, em concreto, decide que assim não acontece – o que não deixa de concorrer para o facto de outra doutrina alcunhar os auxílios *de minimis* como um “*strange animal in competition law*”⁶⁹.

Em suma, tendo em conta que a jurisprudência do TJ jamais aceitou que os auxílios abaixo de certo montante nunca distorcem ou não ameaçam distorcer a concorrência, nem afetam o mercado interno entre EM⁷⁰, a análise meramente quantitativa⁷¹ feita pelo Regulamento não pode dispensar nunca uma análise substancial do fundamento do regime *de minimis* – a não distorção da concorrência – não se podendo afirmar com absoluta certeza, em abstrato, que determinada medida de auxílio, ainda que cumpra o regime *de minimis* seja conforme ao Direito da União Europeia.

(ii) De acordo com o considerando n.º 13 do Regulamento não se exclui a possibilidade de uma medida poder ser considerada como *não sendo um auxílio estatal* na aceção do artigo 107.º/1 do TFUE, por razões que não as previstas no Regulamento.

Apesar da falta de clareza daquele considerando, deve entender-se que esta *aparente* abertura interpretativa preambular não deve significar que se possa fazer uma interpretação extensiva do regime *de minimis*.

Como adverte a Advogada-Geral Christine Stix-Hackl⁷² “[*n*]ão há dúvidas de que o regime dos auxílios *de minimis* deve ser objeto de interpretação estrita, pois constitui uma derrogação às obrigações resultantes do artigo 88.º, n.º 3, CE”.

Antes deve entender-se que podem existir outros regimes/instrumentos que implicam a existência de auxílios que não devem ser considerados auxílios de Estado, como seja, o financiamento da União gerido centralmente pela Comissão que não esteja, direta ou indiretamente, sob o controlo dos EM. A haver lugar para outros auxílios que não afetam o mercado interno torna-se necessário esclarecer a relação entre estes diferentes regimes/instrumentos e o regime *de minimis*.

69 Sinnave, 2014: 261.

70 Berhofer, 2007: 15.

71 Conclusões do Advogado-Geral F. Léger, de 14 de março 2002, *Países Baixos/Comissão*, processo C-382/99.

72 Conclusões da Advogada-Geral, de 14 de julho de 2005, *Casino França e O.*, processo C-266/04 a C-270/04, C-276/04 e C-321/04 a C-325/04.

(iii) Alguns tópicos do anterior regime *de minimis* mantêm-se ainda problemáticos no novo regime, isto é, não se pode afirmar, apesar das novidades e da simplificação operada pelo Regulamento, que uma das virtudes do mesmo seja a facilidade da sua aplicação, nomeadamente, em matéria de cálculo do auxílio e monitorização⁷³.

Os auxílios *de minimis* recebidos por uma *empresa única* são cumuláveis com outros auxílios *de minimis* concedidos por qualquer autoridade pública no *mesmo* EM. Deve ter-se em conta que o Regulamento anterior não referia que o limite de € 200.000 era por EM⁷⁴.

A nova previsão, que circunscreve o controlo do auxílio ao território do EM, está em linha com o controlo que o Estado português implementou na monitorização do auxílio *de minimis*, assim como evita a elevada dificuldade que teria um EM de controlar os auxílios *de minimis* concedidos à mesma empresa única com subsidiárias noutro EM.

No entanto, não se deve esquecer que o conceito de empresa única assumido pelo Regulamento admite realidades que se podem consubstanciar na existência de subsidiárias que podem residir no mesmo EM, estando assim aberto o campo para que uma *empresa única* beneficie de auxílios *de minimis* acima do limiar de € 200.000⁷⁵ e, com isso, correndo-se o risco de aquele auxílio não ser “good aid”.

(iv) É de sublinhar, como faz a doutrina ao abrigo do anterior regime, que alguns dos conceitos usados pelo Regulamento para operacionalizar o regime *de minimis*, nomeadamente, o de *empresa única* e *empresa em dificuldade* padecem de uma *simplificação* que não é isenta de riscos⁷⁶ – criando problemas práticos na sua aplicação, nem sempre fáceis de superar, quer pelas autoridades que concedem o auxílio, quer pelas entidades responsáveis pela monitorização.

O conceito de *empresa única* revela-se um conceito difícil de aplicar, sobretudo, quando as entidades públicas que concedem os auxílios *de minimis* são entidades locais sem grande familiarização com o Direito Europeu da Concorrência ou quando as entidades de monitorização ainda revelam algumas dificuldades na rigorosa avaliação da empresa única em análise. O problema

73 Smits & Donny, 2005: 187 e 188, e doutrina aí citada.

74 Como sublinha a doutrina, Mederer, Pesaresi & Hoof, 2008: 441, e Nicolaidis, 2013: s/p.

75 Acórdão do Tribunal de Justiça, de 13 de junho, *Países Baixos/Comissão*, processo C-382/99.

76 Uma das características da regulação *de minimis* tem sido sempre a sua *aparente* ou mesmo *putativa* simplificação. Cf., entre muitos, Smits & Donny, 2005: 188; Berhofer, 2007: 20, e Sinnaeve, 2014: 261.

assume maior acuidade quando alguns EM, como é o caso de Portugal (entre outros), assentaram a monitorização no conceito legal de empresa⁷⁷ – desvendando-se uma grande distância entre o conceito previsto no regime de *minimis* e a sua aplicação prática.

Como se referiu acima – ao contrário do que dispunha o regulamento imediatamente anterior –, o Regulamento aplica-se às *empresas em dificuldade*⁷⁸ (com exceção dos auxílios concedidos sob a forma de empréstimos e de garantias).

O auxílio de *minimis* representa mais um instrumento de apoio à disposição das empresas mais fragilizadas – o que, de resto, está em linha com as políticas públicas avançadas pela União, para as PME, no *Small Business Act* para a Europa⁷⁹.

No entanto, no reverso da medalha está o facto de não se poder sustentar a regra da intervenção do Estado para salvar uma empresa em dificuldade⁸⁰ – o que tem por consequência que as políticas seguidas pela Comissão nesta matéria se orientem no sentido de as empresas em dificuldade estarem excluídas de todos os outros regulamentos de auxílios estatais e das orientações da Comissão (com exceção, das orientações de emergência e à reestruturação) – pois os auxílios às empresas em dificuldade são um dos tipos de auxílios estatais que maiores distorções provocam⁸¹.

O problema está na *contradição* que existe entre as condições *restritas* com que se admite a concessão de um auxílio de Estado para a reestruturação de empresas em dificuldade⁸² e a *facilitação* com que se pode conceder um auxílio de *minimis* a estas empresas.

77 *Commission Staff Working Document...*, p. 50.

78 A noção de *empresa em dificuldade* recolhe-se do disposto no artigo 2.1. da Comunicação da Comissão – Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação a empresas em dificuldade (2004/C 244/02), cuja última prorrogação se encontra na Comunicação da Comissão que prorroga as Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação a empresas em dificuldade de 1 de outubro de 2004 (2012/C 296/02). Veja-se ainda Heidenhain, 2010: 216-221.

79 http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/index_en.htm.

80 Considerando n.º 4 da Comunicação da Comissão – Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação a empresas em dificuldade (2004/C 244/02).

81 *Draft* (2013) da Comunicação da Comissão – Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade.

82 Valendo o *princípio do auxílio único*, de modo a evitar que se mantenham, por causa dos auxílios estatais, empresas artificialmente em funcionamento.

Esta contradição torna-se mais óbvia face às dificuldades que os EM apresentam na determinação da *dificuldade* em que se encontra a empresa, assim como, face à dificuldade em determinar o seu equivalente-subvenção bruto⁸³. Por estes motivos, o regime *de minimis* previsto para os serviços de interesse económico geral não se aplica às empresas em dificuldade⁸⁴.

Se, por um lado, as empresas em dificuldade podem agora beneficiar de um instrumento de concessão de auxílio mais facilitado, por outro, tendo em conta a elevada taxa de insucesso de reabilitação das empresas em dificuldade, pode ter-se criado um instrumento de má aplicação de dinheiros públicos dificilmente controlado pelo EM e sem o controlo da Comissão⁸⁵.

Tudo isto sem contar com o *risco moral* criado pelo auxílio – as empresas que previrem que irão provavelmente ser auxiliadas quando se encontrarem em dificuldade podem tender a adotar estratégias empresariais excessivamente arriscadas e insustentáveis. Além disso, a perspetiva de um auxílio de emergência e à reestruturação a uma dada empresa pode reduzir artificialmente o seu custo do capital, conferindo-lhe uma vantagem concorrencial indevida no mercado⁸⁶.

Acresce à dificuldade em determinar o que é uma *empresa em dificuldade* a complicação em identificar a *empresa única*, elevando-se as dificuldades dos EM no momento de concederem um auxílio *de minimis* pela necessidade de reconhecerem se as empresas estão realmente em dificuldade e quem efetivamente tem o controlo sobre as mesmas.

Todo este cenário conduz a um potencial incumprimento na aplicação uniforme do Direito da União, com os EM por via da consideração incorreta do regime *de minimis*, a aplicar de forma diferente o Regulamento⁸⁷.

83 Aliás, esta era a justificação no anterior regulamento (considerando n.º 7) para a exclusão das empresas em dificuldade do regime de auxílios *de minimis*.

84 Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral.

85 O desejo de controlo da Comissão pode ver-se em *Commission Staff Working Document*, p. 21 e ss. Não se podendo esquecer que, nos termos do artigo 108.º/1 do TFUE, a Comissão deve, em cooperação com os EM, proceder ao exame permanente dos regimes de auxílios existentes nesses EM.

86 O alerta é dado no *Draft* (2013) de Comunicação da Comissão - Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade.

87 Preocupação que não deixa de ser sublinhada em *Commission Staff Working Document...*, p. 24.

(v) Por fim, e tal como acontecia com o anterior regulamento, não devem restar dúvidas que o incumprimento das condições *substantivas* previstas nos artigos 1.º a 5.º do Regulamento implica a consideração de tais auxílios como ilegais.

A dúvida reside no tratamento a dar ao incumprimento das condições *processuais*, como acontece com as obrigações relativas à monitorização. Trata-se de uma dúvida que permanece sem uma resposta segura, ou seja, fica por saber qual será a sanção no caso de incumprimento das regras processuais previstas no Regulamento.

Esta dúvida espelha-se nas *diferentes interpretações* permitidas pela análise do artigo 3.º/1 do Regulamento⁸⁸.

Por um lado, o texto deste artigo pode conduzir à interpretação de que não existe uma ilegalidade automática pela violação de regras processuais⁸⁹.

Por outro, esta dúvida era ainda mais saliente no passado, porque a redação, nesta matéria, do Regulamento (CE) n.º 1998/2006 era distinta da do Regulamento (CE) n.º 875/2007 e, portanto, o elemento literal de interpretação (distinto nos dois regulamentos) concorria no sentido de se admitirem resultados interpretativos distintos. Acrescia que, o facto de um diploma especial *de minimis* incluir expressamente as regras processuais como condições *de minimis* só podia conduzir à conclusão de que a razão para a inclusão desta regra num regime especial seria precisamente porque tal interpretação não resultava já do regime *de minimis* geral; pois, se assim fosse, não haveria necessidade de tal especificação num regime especial. No entanto, a redação dos regulamentos que substituíram os dois referidos diplomas (respetivamente n.ºs 1407/2013 e 717/2014) apresentam, hoje, uma redação exatamente igual, tendo, por isso, o elemento literal da interpretação perdido o referido peso argumentativo.

Por outro ainda, também é defensável o argumento de que a redação do artigo 3.º/1 do Regulamento, que se refere às *condições* estabelecidas no Regulamento, não deixa margem para dúvidas, na medida em que não faz qualquer distinção entre o *tipo de condições* – não autorizando, por isso, o intérprete a fazer tal distinção.

88 “Considera-se que as medidas de auxílio não preenchem todos os critérios estabelecidos no artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, pelo que estão isentas da obrigação de notificação prevista no artigo 108.º, n.º 3, do Tratado, se reunirem as condições estabelecidas no presente regulamento”.

89 A dúvida é também suscitada por alguma doutrina, Mederer, Pesaresi & Hoof, 2008: 443 e 444.

As orientações da jurisprudência do TJ para a dissipação da referida dúvida também não são claras.

Tendo por base uma jurisprudência que se debruçou sobre as *consequências da inexistência ou da insuficiência das informações fornecidas por um EM*, a propósito do controlo da cumulação de auxílios *de minimis*⁹⁰, deve destacar-se do decidido: (i) que o não cumprimento de tais informações pode condicionar, em definitivo, a análise da Comissão, nomeadamente, por não permitir o devido controlo dos limiares permitidos e (ii) que o EM incumpridor não pode contestar a validade de uma decisão da Comissão, prevalecendo-se dos elementos de que não deu conhecimento à Comissão durante o procedimento administrativo.

Face ao exposto, *prima facie*, a conclusão a retirar só pode ser a de que existe uma ilegalidade *ipso facto*⁹¹ pelo não cumprimento de algumas condições processuais (nomeadamente, o incumprimento da obrigação dos EM de fornecerem, quando solicitadas, informações à Comissão, relativas a auxílios *de minimis* ou fornecerem de modo incompleto). Desde logo, porque para o Tribunal tais informações eram indispensáveis para determinar os beneficiários reais dos auxílios e, conseqüentemente, para verificar a inexistência de uma situação de cumulação de auxílios proibida; impondo-se, face ao incumprimento, a recuperação dos auxílios.

No entanto, da jurisprudência referida não se pode extrair a *ratio decidendi* de que a sanção será *sempre* a mesma para a violação de *toda e qualquer* condição processual – simplesmente porque tal decisão jurisdicional *apenas* se debruça sobre a obrigação de *prestação de informações*.

A extensão, *per se*, daquela *ratio decidendi* a *todas* as condições processuais pode conduzir a situações de uma desproporcionalidade insustentável. Atente-se na hipótese de terem sido cumpridos os limiares *de minimis* (*organizativo de controlo, período de duração e montante*), mas não a obrigação de referência expressa ao Regulamento ou também a não citação do seu título ou da referência da publicação no *Jornal Oficial da União Europeia* – deverão tais auxílios ser ilegais?

Uma resposta *geral e abstracta* não será adequada, quer esta seja no sentido da ilegalidade automática, quer seja no sentido da não ilegalidade. A resposta

90 Acórdão do Tribunal de Justiça, de 13 de junho de 2002, *Países Baixos/Comissão*, processo C-382/99.

91 A razão para esta interpretação reside no facto de a Comissão estar nas mãos dos EM no que se refere à obtenção de informações sobre as medidas de auxílio.

tem necessariamente de ser dada à luz de cada caso concreto, em linha com o caráter funcional da jurisprudência do TJ e, sobretudo, secundada pelo princípio da proporcionalidade tantas vezes invocado por este tribunal⁹², e que deve ser convocado à luz da natureza do auxílio em causa – *de minimis* –, que necessariamente se distingue do regime dos auxílios de Estado⁹³.

92 Acórdãos do Tribunal de Justiça: de 12 de julho de 2005, *Alliance for Natural Health*, processo C-154/04 e C-155/04; de 6 de dezembro de 2005, *ABNA*, processo C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, e *Tridimas*, 2006: 136 e ss.

93 Esta preocupação de proporcionalidade é visível face à necessidade de o controlo aumentar à medida que aumenta a potencialidade de o auxílio causar distorções de concorrência no mercado interno, *Commission Staff Working Document*, p. 48.

BIBLIOGRAFIA

BERHOFER, Michael

2007 “The New De Minimis Regulation: Enlarging the Sword of Damocles?”,
in *European State Aid Law Quarterly*, n.º 1, pp. 11-23.

COMISSÃO EUROPEIA

1985 *Fourteenth Report on Competition Policy, Published in conjunction with the Eighteenth General Report on the Activities of the European Communities 1984*, Brussels, Luxembourg.

1992 *XXI Relatório sobre a Política de Concorrência 1991, publicado conjuntamente com o XXV Relatório Geral sobre a Atividade das Comunidades Europeias 1992*, Bruxelas, Luxemburgo.

2012 *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Modernização da política da UE no domínio dos auxílios estatais* COM(2012) 209 final.

2013 *Comunicação da Comissão – Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade*, Bruxelas, XXX, draft.

2013 *Commission Staff Working Document Impact Assessment – accompanying the document – commission regulation (EU) no .../... – on the application of articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid – {c(2013) 4448 final} {swd(2013) 522 final} – Brussels, 18.7.2013 swd(2013) 521 final.*

Consultation on the first draft of the new de minimis Regulation replacing Regulation N.º 1998/2006, disponível em http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_de_minimis/index_en.html (consultado em 12.02.14).
IP/06/1765, disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-06-1765_en.htm (consultado em 1.03.14).

IP/13/1293, disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1293_en.htm (consultado em 1.03.14).

Small Business Act for Europe, disponível em http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/index_en.htm, (consultado em 1.04.14).

EVANS, Andrew

1997 *European Community Law of State Aid*, Oxford: Clarendon Press.

HANCHER, Leigh, OTTERVANGER, Tom & JAN SLOT, Piet

2006 *E.C. State Aids*, 3.ª ed., London: Sweet & Maxwell.

HEIDENHAIN, Martin (ed.)

2010 *European State Aid Law*, München: Verlag C.H. Beck.

M. D' SA, Rose

1999 *European community law on state aid*, London: Sweet and Maxwell.

MEDERER, Wolfgang, PESARESI, Nicola & VAN HOOF, Marc (ed.)

2008 *EU Competition Law: Volume IV: Book One, State Aid*, Leuven: Claeys and Casteels.

NICOLAIDES, Phedon

2013 “The New Rules on De minimis Aid for 2014-2020: Regulation 1407/2013”, disponível em <http://www.lexxion.eu/training/stateaidblog/2014/01/02/95-the-new-rules-on-de-minimis-aid-for2014-2020-regulation14072013> (consultado em 12.04.14).

SENDEN, Linda

2004 *Soft Law in European Community Law*, Oxford: Hart Publishing.

2005 “Soft law and its implications for institutional balance in the EC”, in *Utrecht Law Review*, n.º 2, pp. 79-99.

SINNAEVE, Adinda

2014 “The Complexity of Simplification: The Commission’s Review of the de minimis Regulation”, in *European State Aid Law Quarterly*, n.º 2, pp. 261-276.

SMITS, Catherine & DONNY, Marianne (ed.)

2005 *Aides d’État*, Bruxelles: Éditions de l’Université de Bruxelles.

STUMPF MORRISON, Andrew

2013 “Case Law, Systematic Law, and a Very Modest Suggestion”, in *Statute Law Review*, n.º 361, pp. 159-180.

TAKIS TRIDIMAS, Panagiotis

2006 *The General Principles of EC Law*, 2.^a, Oxford: Oxford University Press.

TUDOR, Florin

2010 “The minimis aid, a possible alternative for supplementing the budgets of SMEs for enhancing competitiveness through the capacity of innovation – the Romanian case”, in *Perspectives of Innovations, Economics and Business*, n.º 1, pp. 45-48.

ZENHA MARTINS, João

2002 “Auxílios de Estado, o caso específico dos auxílios à formação e dos auxílios de minimis”, in *Separata da Revista Jurídica da AAFDL*, n.º 25, pp. 381-409.