



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 16.10.2002
COM(2002) 555 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO

Relatório sobre a redução e a reorientação dos auxílios estatais

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO

Relatório sobre a redução e a reorientação dos auxílios estatais

PARTE I: INTRODUÇÃO

1. Nas suas conclusões de 24 de Março de 2001, o Conselho Europeu de Estocolmo indicou que "o nível de auxílios estatais na União Europeia deverá ser reduzido e o sistema deverá tornar-se mais transparente" ... "Para o efeito os Estados-Membros devem apresentar uma tendência decrescente dos auxílios estatais em relação ao PIB até 2003, tendo em conta a necessidade de reorientar os auxílios para objectivos horizontais de interesse comum, incluindo os objectivos de coesão".
2. Em Barcelona, em 16 de Março de 2002, o Conselho Europeu renovou "o seu apelo aos Estados-Membros para que reduzam o peso global da ajuda estatal em termos de percentagem do PNB até 2003 e nos anos subsequentes, e reorientem essas ajudas para objectivos horizontais de interesse comum, incluindo a coesão económica e social, e destinando-as a deficiências de mercado bem determinadas. Uma ajuda estatal menos ampla e mais bem orientada constitui um elemento chave de uma concorrência efectiva".
3. Em 5 de Dezembro de 2001, o Conselho adoptou conclusões relativas aos auxílios estatais. Nessas conclusões, o Conselho convidava os Estados-Membros a:
 - prosseguir os seus esforços no sentido de reduzir os níveis de auxílios, em termos de percentagem do PIB;
 - reduzir, prioritariamente, com o objectivo de os eliminar, os auxílios que causam os maiores efeitos de distorção;
 - reorientar os auxílios para objectivos horizontais, incluindo em matéria de coesão e, quando adequado, de pequenas e médias empresas (PME);
 - prosseguir o desenvolvimento das avaliações "ex ante" e "ex post" dos regimes de auxílio, a fim de os equilibrar de forma mais efectiva; estas avaliações deverão centrar-se na qualidade dos dispositivos de auxílio, nos seus efeitos sobre a concorrência e no seu impacto;
 - melhorar a transparência e a qualidade dos relatórios fornecidos à Comissão, particularmente através de procedimentos de controlo e de acompanhamento a nível nacional e também, sempre que possível, através do fornecimento de estatísticas relevantes.
4. Além disso, o Conselho convidou a Comissão a:
 - desenvolver, juntamente com os Estados-Membros instrumentos estatísticos que permitam dar seguimento às presentes conclusões e estabelecer indicadores de eficácia e de eficiência; tais indicadores deverão posteriormente, sempre que adequado, complementar o painel de avaliação;

- intensificar a avaliação do impacto dos auxílios sobre a concorrência, com base em critérios económicos;
 - promover o intercâmbio de experiências e exercícios concertados de avaliação, por forma a poder realizar um aferimento dos instrumentos a nível europeu;
 - prosseguir os seus esforços no sentido de simplificar as regras europeias em matéria de auxílios estatais, de as modernizar e de as clarificar por forma a torná-las mais efectivas, principalmente em termos da duração dos processos;
 - apresentar uma primeira avaliação dos progressos alcançados em 2002.
5. Tal como solicitado pelo Conselho no último travessão supra, a Parte II do presente relatório descreve as primeiras medidas tomadas pela Comissão com o objectivo de dar seguimento a estas conclusões. Dado que as conclusões do Conselho Europeu se dirigem aos Estados-Membros, a Parte III do presente documento apresenta algumas sugestões para a prossecução dos trabalhos neste domínio.

PARTE II: APLICAÇÃO DAS CONCLUSÕES DO CONSELHO DE 5 DE DEZEMBRO DE 2001

Criar instrumentos estatísticos que permitam dar seguimento às recomendações do Conselho

6. Este pedido apresentado à Comissão está estreitamente relacionado com o pedido efectuado pelo Conselho aos Estados-Membros no sentido de melhorarem a transparência e qualidade dos relatórios que apresentam à Comissão, nomeadamente através de procedimentos de controlo e de acompanhamento a nível nacional e, sempre que possível, através do fornecimento das estatísticas relevantes. Numa primeira fase, a Comissão lançou uma análise global das actuais disposições relativas à apresentação, pelos Estados-Membros, dos relatórios e estatísticas anuais previstos na carta da Comissão aos Estados-Membros de 2 de Agosto de 1995, relativa ao procedimento conjunto de apresentação de relatórios e de notificação nos termos do Tratado CE e do acordo da OMC¹. Após a realização desta análise interna, os serviços da Comissão irão proximamente consultar peritos dos Estados-Membros acerca de um formato revisto e simplificado para apresentação dos relatórios anuais à Comissão. Prevê-se que o novo formato seja adoptado sob a forma de disposições de execução adoptadas nos termos do artigo 27º do Regulamento (CE) nº 659/1999 de 22 de Março de 1999² que estabelece as regras de execução do artigo 93º do Tratado CE, na sequência de uma consulta formal dos Estados-Membros através do Comité Consultivo em matéria de auxílios estatais.

¹ Publicado no sítio Web da Comissão em http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/20506_en.html.

² JO L 83 de 27.3.1999, p. 1.

Criar indicadores de eficácia e eficiência em matéria de auxílios estatais

7. No contexto do controlo dos auxílios estatais, a apreciação da Comissão centra-se nos efeitos dos auxílios sobre a concorrência e na sua compatibilidade com os critérios previstos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 87.º do Tratado CE. Num contexto mais amplo, o painel de avaliação dos auxílios estatais³ tentou, pela primeira vez, avaliar em que medida os auxílios estatais constituem, em todas as circunstâncias, o instrumento mais adequado para corrigir certas deficiências do mercado. Contudo, a criação de indicadores de eficácia e eficiência dos auxílios estatais vem salientar um outro aspecto da política nesta matéria, essencialmente da competência dos Estados-Membros. Esta questão surge também nas Conclusões de Estocolmo e de Barcelona, que convidam os Estados-Membros a desenvolverem a avaliação dos regimes de auxílio, a fim de os equilibrar de forma mais efectiva. Por seu turno, a Comissão pretende promover este processo e criar um fórum para o intercâmbio de experiências e exercícios de avaliação concertados.
8. A Comissão decidiu igualmente encomendar um estudo a consultores externos. O objectivo deste estudo é duplo. Em primeiro lugar, criar um método que permita avaliar a contribuição das diferentes formas de auxílios estatais para determinados objectivos de política bem definidos. Em segundo lugar, estabelecer critérios gerais que possam ser utilizados pelos Estados-Membros para facilitar a apreciação da eficácia dos auxílios estatais.
9. Ao avaliar a eficácia dos auxílios estatais, o estudo não pretende identificar e avaliar directamente as deficiências do mercado, nem comparar o nível de intensidade de auxílio com as disparidades regionais, mas antes definir objectivos em matéria de auxílios estatais, e determinar se os auxílios estatais, enquanto instrumentos de execução de uma política, são eficazes para atingir tais objectivos. O método que será criado deverá nomeadamente permitir que os responsáveis políticos apreciem o efeito das eventuais reduções de auxílios estatais em termos de objectivos. Os trabalhos empíricos realizados até agora, baseados numa abordagem econométrica, centraram-se em larga medida nos auxílios à investigação e desenvolvimento mas serão alargados por forma a incluir outras áreas, nomeadamente as pequenas e médias empresas. Numa segunda fase, o estudo analisa os outros factores que intervêm nos auxílios estatais, a fim de determinar em que medida os objectivos foram atingidos. Espera-se que, se validado satisfatoriamente, o método permita elaborar uma lista de critérios que contribuirão para indicar em que circunstâncias os auxílios são mais ou menos eficazes. Este trabalho deverá ser considerado um complemento dos estudos aprofundados relativos a determinados casos que continuarão, obviamente, a ser necessários.
10. A Comissão tenciona divulgar os resultados finais do estudo junto dos Estados-Membros.

Reforço da apreciação dos efeitos dos auxílios sobre a concorrência, com base em critérios económicos

11. A Comissão comprometeu-se a assegurar que a sua política de controlo de auxílios estatais se baseia em critérios económicos sólidos. Em especial, toma em consideração os factores económicos ao elaborar os diversos enquadramentos, orientações e regras que estabelecem, em pormenor, as condições de compatibilidade dos auxílios com o

³ COM(2001)782 final e COM(2002)242 final.

mercado comum. Desta forma, por exemplo, ao elaborar a comunicação sobre auxílios estatais e capital de risco⁴, a Comissão tomou em consideração as informações disponíveis relativas às deficiências dos mercados de capitais de risco, por forma a definir as isenções e os critérios a utilizar para a apreciação da compatibilidade dos auxílios. A Comissão reconheceu igualmente que existiam sólidos argumentos económicos para abandonar a exigência normal de uma ligação aos custos elegíveis, tendo previsto expressamente mecanismos que abranjam os interesses e utilizem os conhecimentos dos operadores de mercado. Uma vez que tais mecanismos deviam garantir que as decisões de investimento são guiadas por incentivos de mercado e implicam riscos de mercado, as possibilidades de distorção da concorrência seriam, de acordo com os princípios económicos, reduzidas comparativamente com medidas aplicadas inteiramente pelas autoridades públicas.

12. A Comissão terminou recentemente uma análise do Enquadramento multisectorial dos auxílios para grandes projectos de investimento que levou à adopção de uma nova comunicação da Comissão em 19 de Março de 2002⁵. Nesta comunicação, a Comissão considera que os grandes investimentos, embora contribuam efectivamente para o desenvolvimento regional, são menos afectados pelos problemas específicos às regiões. Consequentemente, é possível atrair grandes investimentos para regiões desfavorecidas com montantes de auxílio relativamente menos elevados do que no caso de pequenos projectos. A Comissão reconhece além disso que determinados tipos de projectos de investimento são mais susceptíveis de dar origem a distorções de concorrência. Trata-se em especial dos investimentos em sectores em que uma única empresa detém uma elevada quota de mercado e em casos em que a capacidade de produção sectorial aumenta significativamente sem um aumento correspondente da procura. De forma mais geral, as distorções de concorrência são mais prováveis em sectores que registam problemas estruturais e um declínio constante da procura. Desta forma, a Comissão decidiu realizar em 2003 uma análise sistemática da situação na Comunidade, com o objectivo de identificar os sectores em causa, que serão posteriormente objecto de regras mais rigorosas no que se refere aos auxílios a grandes projectos de investimento regionais.
13. A Comissão realizou também recentemente uma revisão do Enquadramento comunitário dos auxílios estatais à investigação e desenvolvimento. Para o fazer, a Comissão convidou os Estados-Membros e os terceiros interessados a apresentarem as suas observações sobre a experiência obtida com o actual enquadramento e a necessidade de alterações. Após análise destas observações, a Comissão concluiu que as actuais regras em matéria de auxílios estatais não constituíam um obstáculo à realização do objectivo fixado pelo Conselho Europeu de Barcelona de que as despesas totais em investigação e desenvolvimento na União deveriam ser aumentadas, com o objectivo de se aproximarem de 3% do PIB em 2010, devendo 2/3 deste investimento ser provenientes do sector privado. Desta forma, a Comissão decidiu prorrogar as actuais orientações até ao final de 2005⁶; procederá nessa altura à sua revisão à luz dos progressos alcançados face ao objectivo de Barcelona e, nomeadamente a reorientação dos auxílios estatais à investigação e desenvolvimento, tal como referido na Comunicação da Comissão "Mais investigação na Europa - objectivo: 3% do PIB"⁷.

⁴ JO C 235 de 21.8.2001, p. 3.

⁵ JO C 70 de 19.3.2002, p. 8.

⁶ JO C 111 de 8.5.2002, p. 3.

⁷ COM (2002)499 final.

14. No que se refere às medidas de auxílio estatal não abrangidas pelos enquadramentos, orientações e regras em vigor, a Comissão analisará as possibilidades de uma melhor definição dos critérios económicos utilizados para determinar se as distorções de concorrência que ocasionam afectam as condições comerciais numa medida contrária ao interesse comum, tendo em consideração a necessidade de garantir a certeza e a previsibilidade jurídicas das decisões em matéria de auxílios estatais. Um dos factores a tomar em consideração neste domínio é a questão de saber se uma medida é aplicável a um grande número de beneficiários com base em critérios objectivos ou se está limitada a um único beneficiário ou a um pequeno número de beneficiários.
15. A Comissão está também a analisar em que medida os critérios económicos deveriam ser tomados em consideração a nível da concepção dos procedimentos em matéria de auxílios estatais por forma a simplificar estes procedimentos no que se refere à aprovação de casos simples que não suscitam graves preocupações em matéria de concorrência, centrando assim os seus escassos recursos nos casos mais problemáticos.

Promover o intercâmbio de experiências e os exercícios de avaliação concertada

16. Por forma a promover o processo de análise mútua através do painel de avaliação, a Comissão criou um fórum dos Estados-Membros para incentivar os intercâmbios de experiências sobre diversos aspectos das suas políticas em matéria de auxílios estatais, incluindo as avaliações nacionais. Até ao momento, este recurso continua a ser pouco utilizado e o fórum consiste actualmente nalgumas ligações Internet a sítios Web das autoridades de certos Estados-Membros. A Comissão pretende desenvolver este fórum em colaboração estreita com os Estados-Membros.
17. A Comissão considera que os exercícios de avaliação e de aferimento realizados fora do âmbito da política de concorrência podem também constituir experiências úteis que deverão ser tomadas em consideração no contexto dos auxílios estatais. Por exemplo, o exercício de aferimento das políticas nacionais em matéria de IDT e de reforço da eficácia dos mecanismos de apoio público à IDT, actualmente em curso a fim de promover a realização do objectivo de Barcelona de aumentar as despesas de I&D, poderá fornecer informações úteis para apreciar a eficiência e eficácia de diversos tipos de medidas de auxílios estatais comparativamente com outros instrumentos disponíveis⁸. Da mesma forma, os trabalhos da Task Force sobre a simplificação do enquadramento empresarial (BEST)⁹ poderão fornecer indicadores valiosos sobre a eficácia de diversas formas de apoio às PME.

Prosseguir esforços para simplificar, modernizar e clarificar as regras em matéria de auxílios estatais

18. A Comissão prosseguiu os seus esforços no sentido de modernizar, simplificar e clarificar as regras em matéria de auxílios estatais. A adopção do novo Enquadramento multisectorial mencionado no ponto 12, constitui um importante passo nesta direcção. O novo enquadramento estabelece um conjunto de regras muito mais claras para avaliação dos auxílios estatais destinados a grandes projectos de investimento regional, eliminando simultaneamente a necessidade de notificação prévia para muitos projectos, desde que o auxílio seja concedido no âmbito de um regime de auxílio

⁸ Ver por exemplo: "Aferimento das políticas nacionais de investigação: primeiros resultados", SEC (2002) 129, de 31.1.2002.

⁹ http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/best/best_procedure.htm.

regional aprovado. Ao mesmo tempo, o novo enquadramento agrupa e consolida num único texto, os diversos textos sectoriais que se aplicavam anteriormente aos sectores do aço, fibras sintéticas e automóvel.

19. No que se refere aos sectores do carvão e do aço, a Comissão adoptou igualmente uma comunicação que clarifica certos aspectos do tratamento dos processos de concorrência na sequência do termo de vigência do Tratado CECA, que explica igualmente a aplicação dos procedimentos em matéria de auxílios estatais na sequência do termo de vigência deste Tratado¹⁰. A Comissão adoptou igualmente um regulamento em matéria de auxílios estatais à indústria do carvão, com o objectivo de contribuir para a reestruturação deste sector.¹¹
20. Na sequência da conclusão dos processos de consulta dos Estados-Membros e dos terceiros previstos no Regulamento (CE) 994/98, a Comissão está neste momento a adoptar um regulamento de isenção por categoria relativo aos auxílios estatais ao emprego, que suprimirá a necessidade de notificação prévia de muitos auxílios estatais destinados à criação de emprego ou a auxiliar trabalhadores desfavorecidos ou deficientes.
21. A Comissão está a concluir uma revisão da definição comunitária de "pequenas e médias empresas", que utiliza em diversos contextos, incluindo o controlo dos auxílios estatais. Logo que uma nova definição seja adoptada, a Comissão apresentará, para consulta, um projecto de alterações às isenções por categoria dos auxílios às PME e dos auxílios à formação, a fim de tomar em consideração a nova definição. Simultaneamente, a Comissão analisará a possibilidade de alargamento do âmbito de aplicação da isenção por categoria dos auxílios às PME, por forma a incluir os auxílios à investigação e desenvolvimento.
22. No âmbito da Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Revisão intercalar da política agrícola comum¹², a Comissão está actualmente a analisar as possibilidades de adoptar regulamentos de isenção, nomeadamente regulamentos de isenção por categoria para diversos tipos de auxílios estatais. Seria assim acelerada a aplicação dos novos regimes de auxílios e evitar-se-ia a notificação prévia de diversos tipos de auxílios estatais agrícolas.
23. A Comissão publicou igualmente uma comunicação relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais ao serviço público de radiodifusão¹³ e uma outra sobre certos aspectos jurídicos respeitantes às obras cinematográficas e outras obras audiovisuais¹⁴.
24. A Comissão publicou também uma comunicação destinada a esclarecer que os auxílios ilegais concedidos sem notificação prévia à Comissão serão apreciados nos termos dos enquadramentos relevantes em vigor na altura da concessão do auxílio¹⁵.

¹⁰ JO C 152 de 26.06.2002, p.5.

¹¹ Regulamento (CE) n° 1407/2002 do Conselho relativo aos auxílios estatais à indústria do carvão.

¹² COM (2002) 394 final de 10.7.2002.

¹³ JO C 320 de 15.11.2001.

¹⁴ COM (2001) 534 final de 26.09.2001.

¹⁵ JO C 119 de 22.05.2002, p. 05.

25. Além disso, a Comissão prossegue os seus trabalhos no sentido de clarificar a relação entre as regras em matéria de auxílios estatais e o apoio fornecido pelos Estados-Membros para compensar o custo dos serviços de interesse económico geral. Estes trabalhos serão objecto de um relatório separado ao Conselho Europeu de Copenhaga, tal como solicitado pelo Conselho Europeu de Sevilha.
26. A Comissão realizou recentemente uma análise interna circunstanciada dos procedimentos em matéria de auxílios estatais, com o objectivo de identificar as possibilidades de os simplificar e reduzir a sua duração. Na sequência desta análise, os serviços da Comissão identificaram diversas alterações possíveis que serão objecto de uma consulta aprofundada com peritos dos Estados-Membros. Estes trabalhos poderão conduzir à elaboração de disposições de execução nos termos do artigo 27º do Regulamento (CE) nº 659/1999 no que se refere à forma, conteúdo e outros elementos das notificações, à forma, conteúdo e outros elementos dos relatórios anuais, aos prazos e ao cálculo dos prazos e às taxas de juros em caso de recuperação de auxílios ilegais, bem como outras sugestões no sentido de melhorar os actuais procedimentos e métodos de trabalho.
27. No que se refere mais especificamente aos procedimentos em matéria de auxílios estatais no sector das pescas, a Comissão propôs a eliminação do exame separado relativo às contribuições financeiras obrigatórias dos Estados-Membros para os projectos co-financiados no âmbito de acções estruturais da Comunidade neste sector¹⁶.

PARTE III PRÓXIMAS ACÇÕES

28. Tal como referido no início do presente relatório, as conclusões dos Conselhos de Estocolmo e de Barcelona que instavam à redução dos níveis gerais de auxílio e à reorientação dos auxílios para objectivos horizontais de interesse comum, nomeadamente objectivos económicos e de coesão social, dirigem-se aos Estados-Membros. Contudo, o Conselho solicitou que a Comissão desempenhasse um papel activo no acompanhamento da aplicação destas conclusões e na criação de um fórum para o intercâmbio de informações e melhores práticas. Por conseguinte, a Comissão pretende desenvolver o fórum existente para este efeito.
29. Desta forma, a Comissão convida todos os Estados-Membros a apresentarem, se possível até 31 de Dezembro de 2002, uma contribuição sobre as medidas que adoptaram para dar seguimento às conclusões dos Conselhos Europeus de Estocolmo e Barcelona, bem como às conclusões do Conselho de 5 de Dezembro de 2001. A Comissão enviará as contribuições recebidas aos restantes Estados-Membros, juntamente com os resultados do estudo acima referido sobre os critérios para a eficiência e eficácia dos auxílios. Os serviços da Comissão organizarão então uma reunião multilateral com peritos dos Estados-Membros, para analisar de forma aprofundada as diversas contribuições, com o objectivo de publicar uma síntese no painel de avaliação dos auxílios estatais de 2003. Poderá também prever-se a apresentação de um breve relatório ao Conselho Europeu de Atenas.

¹⁶ Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) nº 2792/1999 do Conselho que define os critérios e condições das acções estruturais comunitárias no sector das pescas, artigo 19º: "Contribuições financeiras obrigatórias e ajudas estatais", COM (2002) 187 final de 28.5.2002, p.11.

30. Em função dos resultados deste primeiro exercício, poderá analisar-se a utilidade de o repetir numa base anual.
31. Para além disso, a Comissão prosseguirá os seus esforços no sentido de simplificar, modernizar e clarificar as regras em matéria de auxílios estatais, dando especial ênfase à simplificação e redução dos seus procedimentos. Uma vez que as orientações comunitárias dos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade chegarão ao termo da sua vigência em 2004, e como se considera geralmente que este tipo de auxílios causa potencialmente distorções de concorrência mais significativas, a Comissão pretende lançar em 2003 uma avaliação pormenorizada da aplicação das actuais orientações.