Fundamentos económicos da concessão de ajudas públicas no mercado nacional

Autor(es): Campos, Manuel Fontaine

Publicado por: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

URL persistente: URI:<http://hdl.handle.net/10316.2/39826>

DOI: DOI:https://doi.org/10.14195/0870-4260_57-1_25

Accessed : 26-Apr-2023 07:10:05

A navegação consulta e descarregamento dos títulos inseridos nas Bibliotecas Digitais UC Digitalis, UC Pombalina e UC Impactum, pressupõem a aceitação plena e sem reservas dos Termos e Condições de Uso destas Bibliotecas Digitais, disponíveis em <https://digitalis.uc.pt/pt-pt/termos>.

Conforme exposto nos referidos Termos e Condições de Uso, o descarregamento de títulos de acesso restrito requer uma licença válida de autorização devendo o utilizador aceder ao(s) documento(s) a partir de um endereço de IP da instituição detentora da supramencionada licença.

Ao utilizador é apenas permitido o descarregamento para uso pessoal, pelo que o emprego do(s) título(s) descarregado(s) para outro fim, designadamente comercial, carece de autorização do respetivo autor ou editor da obra.

Na medida em que todas as obras da UC Digitalis se encontram protegidas pelo Código do Direito de Autor e Direitos Conexos e demais legislação aplicável, toda a cópia, parcial ou total, deste documento, nos casos em que é legalmente admitida, deverá conter ou fazer-se acompanhar por este aviso.

UNIVERSIDADE DE COIMBRA
FACULDADE DE DIREITO

BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

HOMENAGEM AO PROF. DOUTOR ANTÓNIO JOSÉ AVELÃS NUNES

VOLUME LVII Tomo I

2 0 1 4

Organizadores:

LUÍS PEDRO CUNHA
JOSÉ MANUEL QUELHAS
TERESA ALMEIDA

COIMBRA

FUNDAMENTOS ECONÓMICOS DA CONCESSÃO DE AJUDAS PÚBLICAS NO MERCADO NACIONAL

No início do século XXI, foram muitas as vozes que se pronunciaram a favor da concessão de uma maior relevância à análise económica das ajudas públicas. Entre essas vozes contou-se a da própria Comissão europeia, no seio da qual se lançou, em 2005, o «Plano de ação no domínio dos auxílios estatais», cujo objetivo confesso era o de reformar o controlo dos auxílios de Estado no sentido de o tornar mais conforme às conclusões a que chegou a análise económica do fenómeno ¹.

---

¹ Cf. Comissão Europeia (2005: 6-8). Contribuiu para esse objetivo a insatisfação de outras instituições da UE relativamente à política europeia dos auxílios: a «experiência Europeia dos auxílios de Estado não é uma que exija mais do mesmo. Contribuiu para a baixa competitividade, os baixos salários, a inovação reduzida e o baixo crescimento, mais do que o contrário. Tende a afetar o equilíbrio, não apenas entre empresas, mas também entre diferentes mercados e Estados-membros» — Parlamento Europeu (2005: 12, t. n.). Acresce que esse fenómeno não é exclusivo da política dos auxílios de Estado, tendo-se verificado igualmente, com anterioridade, nas restantes políticas de concorrência — sobre isto, cf. Sofia PAIS (2011b: 606 e ss.). Uma síntese sobre o «reforço da análise económica» no domínio dos auxílios de Estado e uma análise crítica podem ser encontradas, respetivamente, em Paula Vaz FREIRE (2010) e em João Nogueira de ALMEIDA (2011).

Pretendemos aqui, tão-somente, fazer uma sùmula das conclusões da ciência econòmica a propósito da fundamentação da concessão de ajudas de Estado. É certo que o discurso econòmico relativo às ajudas públicas encontra-se espalhado por diversas subdisciplinas — a da economia pública, que analisa as políticas de intervenção do Estado na economia (nomeadamente, e para o que nos interessa, a política industrial, a política de desenvolvimento regional e a política de inovação científica e tecnológica, entre outras), a da economia da concorrência ou organização industrial (a que corresponde, *grosso modo*, no seio de cada país, a política de concorrência) e a da economia internacional (a que corresponde a política comercial) ². Na verdade, os auxílios de Estado tanto podem ser encarados como ameaças à livre concorrência entre as empresas ou ao comércio livre, como soluções de problemas de estrutura industrial, de desenvolvimento regional ou de desenvolvimento científico e tecnológico, entre outros. Apresentar o discurso econòmico neste domínio implica, portanto, tentar fazer a síntese, se possível, destas contribuições diversas, potencialmente antinòmicas ³.

a) O mercado e as suas falhas

Na análise contemporânea do papel do Estado na economia, a ciência econòmica (neoclássica) parte do princípio

---

² Cf. Hans FRIEDERISZICK, Lars-Hendrik RÖLLER e Vincent VEROUDEN (2006: 1, 11).

³ Um exemplo desta antinomia potencial está na afirmação de um dos cultores da disciplina da economia da concorrência, para quem «a melhor política industrial é a política de concorrência», isto é, a ausência de política industrial autónoma — Massimo MOTTA (2004: 29, t. n.) — o que justifica dizendo que «é improvável que as empresas de um particular sector produtivo sejam capazes de crescer de forma saudável se abrigadas da concorrência, subsidiadas ou isentas da aplicação das leis anticartel».

de que os mercados resolvem da forma mais eficiente os problemas económicos básicos ⁴. Trata-se da ideia simples, embora não intuitiva, da *mão invisível*, expressa por Adam SMITH, na sua obra «A Riqueza das Nações» ⁵, e que Friedrich HAYEK retomou ao qualificar o mercado como *ordem espontânea* ⁶. Que uma ordem possa surgir da interação de milhares, ou milhões, de agentes económicos que prosseguem o seu interesse próprio, sem qualquer direção nem planeamento centralizado, apenas coordenados pelas regras de conduta vigentes e pelo sistema de preços, pode parecer, e pareceu a muitos, absurdo ou improvável. No entanto, com a revolução neoliberal de fins do século XX e a queda do mundo comunista que se lhe seguiu no intervalo de uma década, essa ideia passou a lugar-comum.

Tal não significa, no entanto, que a intervenção estatal seja absolutamente desnecessária. O Estado é indispensável para proteger a vida, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, na trilogia de John LOCKE ⁷. Aliás, a economia de mercado existe e funciona porque os agentes económicos

---

⁴ Os problemas de saber *o que é produzido, como é produzido e para quem é produzido* — cf. Paul SAMUELSON e William NORDHAUS (2005: 27-28).

⁵ «Cada indivíduo esforça-se por [...] aplicar o seu capital [...] de modo a que a sua produção tenha o máximo valor. [...] Na verdade, geralmente, não tem a intenção de promover o interesse público, nem sabe o quanto o está a promover. [...] P]retende apenas a sua segurança, e [...] o seu próprio ganho, sendo levado, neste como em muitos outros casos, por uma mão invisível a promover um fim que não fazia parte das suas intenções.[...] Ao prosseguir o seu próprio interesse, promove frequentemente o interesse da sociedade de forma mais efetiva do que quando realmente o pretende fazer» — Adam SMITH (1994: 484-485, t. n.).

⁶ Cf. Friedrich HAYEK (1982: I, 35 e ss.; II, 107 e ss.).

⁷ Cf. John LOCKE (1996: 323 e ss.).

obedecem a regras comuns, pelo que tem de existir um poder central que garanta o cumprimento dessas regras. Assim, as funções de garantia da segurança dos cidadãos, de administração da justiça e de defesa contra inimigos externos têm de ser desempenhadas pelo Estado, bem como a correlativa função de cobrança dos meios necessários ao financiamento dessas atividades. Mas não é apenas a esse nível que a sua intervenção se revela imprescindível.

Na verdade, já Adam SMITH reconhecia que apenas num mercado onde exista concorrência perfeita será possível obter os ganhos máximos de eficiência. Onde a mesma não exista, tal deixa de suceder. Trata-se de um exemplo das chamadas *falhas de mercado*. Assim, na ciência económica a intervenção do Estado é admitida, mas tem de ser justificada à luz da ideia de que, por vezes, os mercados não funcionam do modo mais eficiente e não alcançam a desejável maximização do *bem-estar económico (welfare)*. A existência destas falhas de mercado permite assim legitimar, em termos de resolução dos problemas económicos fundamentais, o imiscuir do Estado no funcionamento da economia. Trata-se de compreender que, por vezes, à *mão invisível* do mercado é necessário juntar uma mão, ou, numa perspetiva liberal, um *dedo visível* do Estado.

Repare-se que está aqui em causa, ainda, a promoção da eficiência. Porém, a ciência económica não cessa de afirmar que o funcionamento mais eficiente do mercado não corresponde sempre ao seu funcionamento equitativo, nomeadamente em termos de distribuição do rendimento. Embora existam situações em que uma melhoria da eficiência do mercado conduz a um aumento da equidade, ou vice-versa, frequentemente as soluções mais equitativas implicam uma diminuição dessa eficiência. Este *trade-off* entre eficiência e equidade tem de ser resolvido politicamente, embora os pressupostos e consequências de tais decisões possam e devam ser

esclarecidos pela ciência económica⁸. Por outro lado, às *falhas de eficiência* e às *falhas de equidade* pode ainda acrescentar-se um terceiro tipo: as *falhas macroeconómicas* de estabilidade e crescimento⁹.

Uma vez descoberta a existência das falhas de mercado, tal não basta para concluir que o Estado deve intervir. Tem de existir uma atenção simétrica às chamadas *falhas de Estado*, situações em que a intervenção estatal que procura remediar as falhas de mercado piora, ao invés de melhorar, a situação preexistente¹⁰.

b) Os efeitos das ajudas públicas num mercado eficiente

Falar de ajudas públicas, neste âmbito, implica, consequentemente, compreender quais os efeitos da sua concessão num mercado funcionando ao nível mais eficiente e, depois, descobrir as falhas de mercado cuja resolução exige a intervenção estatal e, mais do que isso, este tipo de intervenção. Percorreremos, a este respeito, diversos níveis do discurso económico, começando pelo mais teórico, mais simples, mais assertivo e, também, menos “realista”, até àquele mais próximo da realidade que nos rodeia, mas, simultaneamente mais dubitativo e mais incapaz de fornecer linhas de rumo claras.

---

⁸ Sobre esta questão, com exemplos no domínio das ajudas públicas, *vide* Hans FRIEDERISZICK, Lars-Hendrik RÖLLER e Vincent VEROUDEN (2006: 15–19).

⁹ Cf. Paul SAMUELSON e William NORDHAUS (2005: 35–40). Às falhas indicadas corresponderiam outras tantas funções estatais: de promoção da eficiência, de redução das desigualdades e de estabilização da economia e impulso ao crescimento económico. Sobre o último tipo de falhas, cf., ainda, Joseph STIGLITZ (2000: 85).

¹⁰ Cf. Joseph STIGLITZ (2000: 8–10).

Para a ciência económica neoclássica, numa economia em concorrência perfeita e fechada ao exterior, na qual esteja preenchido um conjunto de condições adicionais relativa às preferências dos consumidores e funções de produção, o bem-estar económico é maximizado ¹¹. Temos uma situação de ótimo de Pareto, de eficiência máxima, na medida em que não é possível melhorar a situação de alguém sem que, ao mesmo tempo, se piore a situação de outrem. A questão de saber qual a distribuição de rendimento que, efetivamente, daí resulta é desconsiderada, por se tratar de um problema de equidade e não de eficiência. Numa economia assim configurada, se não existirem falhas de mercado, a concessão de ajudas públicas às empresas provoca uma diminuição do bem-estar económico. Referimo-nos, nesta sede, a ajudas públicas configuradas de acordo com o modelo das «subvenções à produção». Trata-se de «auxílios financeiros [atribuídos] aos produtores, em função das quantidades produzidas ou dos investimentos realizados» ¹². Resulta da concessão dessas subvenções um abaixamento do custo de produção ¹³, pelo que os produtores subvencionados podem, desta forma,

---

¹¹ Cf. Stefan LEHNER e Roderick MEIKLEJOHN (1991: 18) e Patrick LOW (2001: 104).

¹² Alfredo MARQUES (2006: 34). Dentro deste tipo de subvenções, de acordo com a definição dada, pode ainda distinguir-se os auxílios de funcionamento e os auxílios ao investimento, diferenciação muito relevada na regulamentação comunitária dos auxílios de Estado. Um tipo diferente é o da “subvenção à exportação”: trata-se de «ajudas financeiras concedidas pelos poderes públicos aos exportadores, incidindo apenas nas quantidades exportadas» — cf. Alfredo MARQUES (2006: 35).

¹³ O custo marginal de produção sofre uma diminuição imediata, caso a subvenção seja concedida em função da quantidade produzida, e uma diminuição mediata, caso a subvenção esteja condicionada à manutenção da capacidade produtiva — cf. Alan SYKES (2005: 87).

vender o produto a um preço mais baixo. Na verdade, a atribuição da ajuda provoca uma diminuição do preço pago pelo consumidor e um aumento da receita do produtor. Daí resulta um acréscimo da produção e do consumo ¹⁴, em excesso relativamente ao nível de produção mais eficiente. Os consequentes acréscimos de bem-estar para os produtores e consumidores do bem em causa são inferiores à subvenção prestada e à correspondente perda de bem-estar dos contribuintes, resultando uma diminuição líquida do bem-estar ¹⁵.

Adicionalmente, tendo agora em conta a dinâmica económica resultante da concessão de ajudas de Estado, deve constatar-se que a concessão de auxílios coloca determinadas empresas em vantagem relativamente a outras. Tratando-se, frequentemente, de empresas em dificuldades e, portanto e normalmente, de empresas menos eficientes, a concessão de auxílios prejudica as empresas mais eficientes, que não veem recompensada a sua superioridade através da saída das outras e dos ganhos de quota de mercado que se seguiriam. Resulta daí um desincentivo à procura de ganhos de eficiência e um

---

¹⁴ Esse efeito já não é produzido se a ajuda não for concedida por unidade produzida ou se não estiver condicionada ao aumento ou à manutenção da produção, casos em que o comportamento da empresa não é alterado relativamente ao que adotaria se a subvenção não tivesse sido atribuída — cf. Alan SYKES (2005: 88).

¹⁵ Cf. Stefan LEHNER e Roderick MEIKLEJOHN (1991: 20-21). À perda referida pode acrescentar-se ainda outro problema: o de o benefício de que gozam consumidores e produtores ser desequilibrado a favor de um destes grupos, contrariando a intenção política de beneficiar o outro. Caso, por exemplo, se pretenda beneficiar os consumidores, mas a elasticidade da procura do bem for elevada e a elasticidade da oferta for diminuta, o auxílio acabará por beneficiar essencialmente os produtores — cf. Stefan LEHNER e Roderick MEIKLEJOHN (1991: 19).

desencorajamento à competição, conduzindo a uma diminuição do bem-estar económico a médio e longo prazo ¹⁶.

c) Ajudas públicas e falhas do mercado nacional

Quando não se verifica alguma das rigorosas condições que a ciência económica neoclássica estipula na definição do modelo de mercado em concorrência perfeita, as conclusões a que se chega poderão ser diferentes. Já foram identificados diversos tipos de falhas de mercado ¹⁷ cuja resolução pode envolver e, portanto, fundamentar, o uso de ajudas públicas ¹⁸. Desde logo, ainda no âmbito de uma economia fechada e de uma análise de equilíbrio parcial (isto é, uma análise em que apenas é considerado o mercado do produto em causa e não é tida em conta a possível interação com outros mercados), são identificadas diversas situações de falhas de eficiência.

---

¹⁶ Cf. Comissão EUROPEIA (2005: 3-4) e Fabienne ILZKOVITZ, Roderick MEIKLEJOHN e Jan HORST SHMIDT (2001: 155). O conceito de concorrência dinâmica subjacente à argumentação referida é defendido, em particular, pelas correntes “austriacas” da ciência económica. Sobre esse conceito, tal como defendido por essas correntes, bem como pelas mais recentes correntes da «Nova Economia Industrial», cf. SOFIA PAIS (2011a: 148 e ss. e 172 e ss.).

¹⁷ Em geral, sobre as falhas de mercado, cf. Joseph STIGLITZ (2000: 76-87) e Robert INMAN (1987: 649-663, 672).

¹⁸ Sobre os diversos tipos de falhas de mercado que podem fundamentar a atribuição de ajudas públicas, cf. Stefan LEHNER e Roderick MEIKLEJOHN (1991: 18 e ss.), Marco VANNINI (1998: 95-109), Roderick MEIKLEJOHN (1999b: 25-31), Lluís NAVARRO (2003: 3-6), Comissão Europeia (2005: 8) e (2009: 7-12), WTO (2006: 58-62), Rainer NITSCHKE e Paul HEIDHUES (2006: 54-57), Hans FRIEDERISZICK, Lars-Hendrik RÖLLER e Vincent VEROUDEN (2006: 13-15), Alfredo MARQUES (2006: 309-313), David SPECTOR (2007: 15-18) e Damien NEVEN e Vincent VEROUDEN (2008: 105-11). Ainda com interesse, cf. Robert BALDWIN (1970: 56, 110-131).

(1) Concorrência imperfeita

Uma primeira situação em que se verifica uma falha do mercado sucede quando existe *poder de mercado* (falha de concorrência), o que resulta em preços demasiado elevados. É o que sucede nas indústrias caracterizadas por economias de escala crescentes e que tendem, por esse motivo a estruturar-se em mercados oligopolistas ou monopolistas¹⁹. Um exemplo claro é o das redes ferroviárias. Nestes casos, a intervenção pública pode assumir formas diversas: a adoção de medidas de regulação que imponham a descida dos preços praticados pelas empresas em causa até ao nível do custo médio de produção, eventualmente acompanhadas de subvenções às mesmas empresas destinadas a provocar a descida do preço até ao custo marginal²⁰; ou a concessão de ajudas à entrada de novas empresas nos ditos mercados, destinadas a cobrir pelo menos parte dos custos fixos inerentes. Assinale-se que, nos restantes casos de existência de poder de mercado, a melhor forma de lidar com os mesmos envolve a aplicação da política de concorrência (proibição de *ententes* restritivas da concorrência e de abuso da posição dominante e controlo das concentrações de empresas) e não da política de ajudas públicas. São, no entanto, diversas as razões pelas quais, mesmo no caso referido, a redução do poder de mercado não é considerada, nem a

---

¹⁹ A ligação estabelecida entre a tecnologia existente numa determinada indústria, a estrutura de custos resultante e a estrutura de mercado prevalecente corresponde à visão clássica da disciplina de Economia ou Organização Industrial, impulsionada pelos estudos de Edward Mason em fins dos anos 30 do século XX e que resultou na Escola de Harvard. A forma de análise dos mercados ficou conhecida como «structure-conduct-performance framework» — cf. Lynne PEPALL, Daniel RICHARDS e George NORMAN (1999: 4) e Sofia PAIS (2011a: 100-105).

²⁰ Cf. Dennis CARLTON e Jeffrey PERLOFF (1994: 871) e Roderick MEIKLEJOHN (1999b: 26-28).

nível comunitário, nem a nível dos Estados-membros, um objetivo a prosseguir pela política dos auxílios de Estado ²¹.

(2) Externalidades, bens públicos e bens de mérito

Outra situação de falha de mercado é a das indústrias que produzem *externalidades*, positivas ou negativas. Trata-se de benefícios ou custos impostos a outros sem transação correspondente ²². No que às externalidades positivas diz respeito, os benefícios sociais da atividade desenvolvida (*v. g.*, da inves-

---

²¹ Neste sentido, cf. Rainer NITSCHKE e Paul HEIDHUES (2006: 57), segundo os quais uma política de concorrência e de redução de barreiras à entrada é mais eficaz. Outros autores acentuam que a concessão de ajudas públicas apenas se justifica se o bem-estar económico acrescido por parte dos consumidores (resultante da descida dos preços) compensar as ineficiências criadas no resto da economia através da cobrança dos meios financeiros adicionais necessários à referida concessão. O facto de a ineficiência estatal na percepção de impostos ser elevada permitirá explicar o facto de ser mais comum uma política reguladora de fixação de preços ao nível do custo médio de produção, desacompanhada de qualquer subsídio — cf. Dennis CARLTON e Jeffrey PERLOFF (1994: 871). Por outro lado, o facto de o Estado não ter acesso direto à informação relativa aos custos das empresas incentiva-as a transmitirem dados inflacionados relativos aos mesmos, de modo a obterem uma subvenção superior. A titularidade pública do monopólio permitiria evitar tal inconveniente — cf. Dennis CARLTON e Jeffrey PERLOFF (1994: 871, n. 16) —, embora daí possam resultar ineficiências acrescidas — cf. Stefan LEHNER e Roderick MEIKLEJOHN (1991: 24) e Ben DEPOORTER (2000: 513-515). Compreende-se, por isso, que esta falha de mercado não seja sequer referida no estudo recente de Damien NEVEN e Vincent VEROU-DEN (2008), relativo à análise económica dos auxílios de Estado. Igualmente pondo em causa os argumentos que sustentam a utilização de ajudas públicas neste domínio, cf. David SPECTOR (2007: 16-17). Finalmente, no mesmo sentido, num texto relativo à regulação dos monopólios naturais, cf. Ben DEPOORTER (2000: 506).

²² Cf. Vasco RODRIGUES (2007: 41-44).

tigação e desenvolvimento ²³, da formação profissional, da vacinação) não são tidos em conta pela empresa em causa, uma vez que a tais benefícios não corresponde qualquer receita. Uma vez que ela procura maximizar o lucro, desenvolve a atividade referida apenas na medida em que as receitas que dela consegue retirar (benefício privado) excedam o respetivo custo. Se o benefício social fosse tido em conta, a atividade de investigação e desenvolvimento, p. e., seria objeto de um maior investimento. A atribuição de subvenções dirigidas às empresas que desenvolvam atividades das quais resultem externalidades positivas permite «pagar» os benefícios sociais das mesmas, conseguindo que o nível da sua produção seja aumentado até ao ótimo social ²⁴. Este é um campo

---

²³ Quanto às externalidades da investigação e desenvolvimento (I&D), cf. Pierre BUIGUES (2001: 51). Sobre a melhor conceção das ajudas à I&D de forma a potenciar os seus efeitos, cf. Patrick REY (2001: 141 e ss.).

²⁴ Cf. Roderick MEIKLEJOHN (1999b: 28-29). Esta a solução foi originalmente proposta por Arthur PIGOU. O mesmo autor propôs a solução simétrica para as externalidades negativas: imposições fiscais que provoquem a diminuição do nível da atividade produtiva prejudicial até ao ótimo social — cf. Jean-Jacques LAFFONT (2008) e Agnar SANDMO (2008a). Ronald COASE (1960: 1 e ss.) sustentou (teorema de Coase) que as externalidades apenas constituem uma falha de mercado se os custos de transação forem tão elevados que impeçam o surgimento da solução mais eficiente através da negociação entre as partes, desde que exista uma qualquer distribuição de direitos claramente definidos. A intervenção do Estado (apenas) faz sentido quando tais pressupostos não se verificam. Essa intervenção pode consistir, nomeadamente, numa atribuição inicial de direitos às partes, deixando depois o mercado funcionar — cf. B. LOCKWOOD (2008) e Vasco RODRIGUES (2007: 44-54). Por outro lado, há quem argumente persuasivamente que a eficiência de uma solução económica depende também da configuração inicial da distribuição de direitos entre os diversos interessados — cf. Daniel FARBER e Philip FRICKEY (1991: 34-35). Sobre as externalidades, em geral, cf. Jean-Jacques LAFFONT (2008). Quanto às contribuições de PIGOU e COASE para a resolução do problema das externalidades, cf., ainda, Allan FELDMAN (2008).

privilegiado de intervenção dos auxílios de Estado, sendo encarado de forma favorável a nível da União Europeia e da Organização Mundial do Comércio²⁵. A principal dificuldade consiste na medição dos benefícios sociais em causa, para efeitos da determinação do montante de auxílio a ser atribuído, o que pode resultar na atribuição de montantes superiores ou inferiores ao desejável²⁶. Estudos empíricos efetuados em diversos países europeus concluem que os auxílios de Estado à investigação e desenvolvimento produziram resultados positivos^{27 28}.

---

²⁵ As subvenções à I&D estão incluídas na categoria apelidada de «semáforo verde» do Acordo relativo às Subvenções e Medidas de Compensação resultante do *Uruguay Round*. No entanto, é de assinalar que o regime do «semáforo verde» expirou no fim de 1999. Outra forma de resolver, em parte, esta falha de mercado consiste na consagração de direitos de propriedade intelectual, que confirmam à empresa que investiu na I&D o monopólio, durante algum tempo, da exploração das descobertas efetuadas. Assim, a atribuição e definição clara de direitos pode, como sustentou COASE, resolver a falha de mercado. Sobre esses direitos e a medida em que a sua consagração e proteção fundamentam derrogações à aplicação do direito da concorrência, cf. Sofia PAIS (2011: 203 e ss., 519 e ss.). A proteção internacional da propriedade intelectual é mais um instrumento, a acrescer à sua proteção interna, de incentivo à I&D e de resolução da falha de mercado. Vai neste sentido o acordo TRIPS, que consta do Acordo de criação da OMC. Todavia, o reconhecimento da propriedade intelectual pode não bastar, exigindo-se adicionalmente a concessão de subvenções à I&D. Neste sentido, cf. WTO (2006: 82-83).

²⁶ Cf. Pierre BUIGUES (2001: 51, 55-56). David SPECTOR (2007: 18) salienta que o Estado pode ser aqui vítima de assimetrias de informação relativamente às empresas auxiliadas, sendo levado a conceder um montante superior ao efetivamente necessário, duvidando ainda da competência do Estado para escolher «ganhadores».

²⁷ Cf. Rohan CHINDOORoy, Patrice MULLER e Giovanni NOTARO (2007: 167, n. 5).

²⁸ Quanto às externalidades negativas, como a poluição, o uso de subvenções justificar-se-á economicamente sobretudo num contexto de concorrência internacional, por comparação com os meios alternativos da

Casos especiais de produções com externalidades positivas são as produções de bens públicos e bens de mérito ²⁹. Os *bens públicos* caracterizam-se pela sua não exclusividade — é impossível restringir o respetivo uso àqueles dispostos a pagar para o efeito —, e não rivalidade — o respetivo uso por alguém não diminui a quantidade disponível para os restantes. Tais características impossibilitariam o seu regular fornecimento no mercado ³⁰. Exemplos clássicos são os da defesa nacional, da radiodifusão ou da instalação de faróis na costa marítima. Os bens públicos têm de ser fornecidos pelo Estado ou por empresas privadas financiadas por dinheiros públicos ³¹. Como tais bens não são fornecidos no mercado,

---

imposição normativa e da perceção de impostos. Estando em causa diminuir o nível da atividade da qual resultam prejuízos sociais, as subvenções permitem alcançar tal objetivo sem colocar as empresas nacionais em desvantagem face a empresas de outros espaços económicos não sujeitas a tais normas e/ou impostos. Cf. Roderick MEIKLEJOHN (1999b: 29), Anne HOUTMAN (2001: 99) e Cláudia SOARES (2001: 202-203). Sobre o «enquadramento comunitário dos auxílios de Estado a favor do ambiente», cf. Cláudia SOARES (1999) e (2003). Cf., ainda, WTO (2006: 98-104) e Joseph STIGLITZ (2000: 224-229).

²⁹ Cf. Stefan LEHNER e Roderick MEIKLEJOHN (1991: 23).

³⁰ Sobre os «bens públicos», cf. Agnar SANDMO (2008b).

³¹ É a propósito do fornecimento deste tipo de bens que um autor liberal como HAYEK admite a possibilidade de concessão de subvenções estatais, considerando ser uma hipótese preferível à do fornecimento dos mesmos pelo próprio Estado. Ao mesmo tempo, este autor formula um princípio que parece abrir a possibilidade de justificar a concessão de subvenções às empresas noutras circunstâncias, que não apenas a do fornecimento de bens públicos: «[o] único princípio geral que, provavelmente, pode ser postulado no que respeita às subvenções é que elas nunca podem ser justificadas pelo interesse do seu imediato beneficiário (quer seja o fornecedor do serviço subvencionado quer o seu consumidor) mas apenas pelos benefícios gerais que possam ser gozados por todos os cidadãos — i. e., pelo bem-estar geral no verdadeiro sentido» — Friedrich HAYEK (1960: 264, t. n., e, ainda, 382).

tal financiamento não coloca, em geral, problemas de concorrência³².

Também no que ao fornecimento de *bens de mérito* diz respeito se verifica uma falha. Trata-se de bens cujo nível de produção, se determinado apenas pelo mercado, se situaria a um nível inferior ao desejável, *v. g.*, a educação, a cultura e a saúde pública. Rigorosamente, no entanto, não está aqui em causa uma pura falha de eficiência, uma vez que a procura dos bens em causa é demasiado baixa, não apenas porque os indivíduos não incorporam os benefícios que decorrem para outros do consumo que fazem dos bens, mas também em virtude de percepções individuais desadequadas (do ponto de vista da sociedade no seu conjunto) quanto à importância desses bens³³. Neste caso, portanto, as ajudas públicas visam responder, em parte, a falhas de equidade, se entendermos esta expressão num sentido amplo, que abranja todas aquelas hipóteses em que o funcionamento eficiente do mercado gera resultados que conflituam com percepções sociais generalizadas relativas à sua justiça, moralidade ou desejabilidade. A intervenção estatal visa elevar a produção de tais bens até ao nível social desejável. Mais uma vez, tal produção pode ser assumida pelo aparelho de Estado ou por empresas privadas subvencionadas. Quando está em causa o financiamento do forneci-

---

³² No entanto, esses problemas podem acabar por surgir se existir discriminação na escolha das empresas a financiar, na forma de recolha dos meios financeiros a utilizar — cf. Roderick MEIKLEJOHN (1999b: 25) —, ou se a empresa subvencionada fornecer, para além de bens públicos ou bens de mérito, bens privados, cuja produção ou comercialização é beneficiada pela ajuda pública em causa, concedendo à empresa uma vantagem não querida quanto a essa atividade paralela — cf. Rainer NITSCHKE e Paul HEIDHUES (2006: 55, 58-59).

³³ Neste sentido, cf. Joseph STIGLITZ (2000: 86-87). Também neste sentido e, em geral, quanto ao conceito de «bens de mérito», cf. R. A. MUSGRAVE (2008).

mento de bens de mérito colocam-se problemas de concorrência adicionais em relação ao fornecimento de bens públicos, uma vez que os primeiros já são fornecidos, embora de forma insuficiente, pelo mercado ³⁴.

(3) Assimetrias de informação

Em situações caracterizadas por *informação imperfeita ou assimétrica* (como a existente nos mercados financeiros, relativamente a indústrias nascentes, pequenas e médias empresas ou face a projetos amortizáveis a muito longo prazo) ³⁵, em que há um risco acrescido, as ajudas públicas podem ser utilizadas para financiar produções inovadoras (“indústrias nascentes”), grandes projetos de infraestruturas (que de outra forma não seriam iniciados) ou pequenas e médias empresas ³⁶. Estes auxílios pressupõem que o Estado possua melhor informação e maior poder de previsão do que os investidores privados ³⁷ e que não esteja sujeito a custos de transação demasiado elevados, o que não se pode considerar sempre adquirido ³⁸.

---

³⁴ Cf. Roderick MEIKLEJOHN (1999b: 26).

³⁵ Essa informação imperfeita ou assimétrica pode, inclusivamente, explicar a inexistência de certos mercados — cf. Joseph STIGLITZ (2000: 81-83). Este autor aponta ainda outras razões para a incompletude ou inexistência de mercados, entre as quais avulta a existência de custos de transação.

³⁶ Cf. Roderick MEIKLEJOHN (1999b: 29-30) e, quanto às PME, Rainer NITSCH e Paul HEIDHUES (2006: 60).

³⁷ Considerando que, mesmo quando o Estado não dispõe de mais informação, se justifica a concessão de ajudas aos empresários, cf. David SPECTOR (2007: 16).

³⁸ Este é o principal fundamento considerado pela Comissão europeia na atribuição de ajudas à promoção de investimentos de capital de risco em pequenas e médias empresas.

(4) Mobilidade imperfeita e problemas friccionais de ajustamento

A *mobilidade imperfeita* dos fatores de produção (como o fator trabalho e o fator capital), que resulta em disparidades de desenvolvimento regional assinaláveis, e, designadamente, os *problemas friccionais* de ajustamento às mudanças no mercado (a dificuldade de uma transferência imediata de fatores de produção, incluindo o fator trabalho, de empresas encerradas para outras atividades), constituem falhas de mercado adicionais.

Na primeira falha apontada encontra-se uma das justificações dos *auxílios regionais*: se o fator trabalho e o fator capital se caracterizam por uma mobilidade geográfica limitada, é necessário oferecer os incentivos adequados à instalação de novas empresas em regiões social e economicamente deprimidas, de modo a que se crie «massa crítica» e se suscitem os «efeitos de agregação» (as «economias de escala externas» — MARSHALL), suficientes para elevar o respetivo nível³⁹. Já por esta justificação se vê que a política regional visa igualmente promover atividades económicas com externalidades positivas. Ao mesmo tempo, para além destas justificações de eficiência, essa política propõe-se assumidamente responder a problemas de equidade, visando a coesão económica social e regional⁴⁰. No entanto, existe o perigo de se gerar uma «corrida aos auxílios» entre as diversas regiões deprimidas de

---

³⁹ Cf. RAINER NITSCHKE e PAUL HEIDHUES (2006: 58). A eficácia dos auxílios regionais é objeto de avaliações mistas, parecendo claro que os fundos regionais de fonte comunitária são mais eficazes do que os de fonte nacional — neste sentido, cf. Lars-Hendrik RÖLLER, HANS W. FRIEDERISZICK e Damien NEVEN (2003: 97 e ss., 112).

⁴⁰ Cf. Hans FRIEDERISZICK, Lars-Hendrik RÖLLER e Vincent VEROU-DEN (2006: 16). Cf., ainda, WTO (2006: 95-97).

um determinado espaço económico que acabe por distorcer a concorrência sem que se atinja os objetivos propostos ⁴¹.

Os problemas friccionais de ajustamento às mudanças no mercado são invocados nos casos de falência iminente de empresas com repercussões significativas no tecido económico e social de uma região ou país. A concessão de subvenções de diversa ordem a tais empresas permitiria eventualmente a respetiva reestruturação e a salvaguarda de empregos. A coesão social é, evidentemente, um objetivo adicional e determinante na concessão destas ajudas ⁴².

---

⁴¹ Cf. Roderick MEIKLEJOHN (1999b: 30-31). Há quem entenda, baseando-se em estudos recentes que apontam falhas de eficiência decorrentes da política de auxílios regionais, que a mesma devia ser substituída por subvenções diretas ao rendimento das populações — cf. David SPECTOR (2007: 19). Porém, há estudos com conclusões diferentes — cf. Lars-Hendrik RÖLLER, Hans W. FRIEDERISZICK e Damien NEVEN (2001: 97 e ss.) —, não se podendo dizer que a ciência económica tenha chegado a conclusões incontroversas nesta matéria. De qualquer forma, a coesão social e regional é, como dissemos, fundamento adicional para a política de auxílios regionais, não sendo afetada pela conclusão de que essa política é menos eficiente. Por vezes, há que fazer a escolha política, a nível constitucional, legislativo ou administrativo, entre a eficiência e a equidade. A política de auxílios regionais resulta de uma dessas escolhas, plasmada nos tratados da UE. Quanto aos problemas que tal escolha pode, no entanto, implicar, cf. Hans FRIEDERISZICK, Lars-Hendrik RÖLLER e Vincent VEROUDEN (2006: 16-18).

⁴² Podem ser assinalados diversos perigos desta abordagem: o perpetuar da existência de empresas que são e serão inviáveis, com os inerentes prejuízos para as restantes empresas que permanecem no mesmo mercado; a circunstância de tais atitudes estatais poderem criar nos gestores a noção, verdadeira ou falsa, de que o Estado intervirá sempre que a respetiva empresa estiver em risco, provocando a adoção de medidas de gestão insuficientemente rigorosas ou excessivamente arriscadas (*moral hazard*); o facto de as grandes empresas serem as grandes beneficiárias deste tipo de ajudas, quando das mesmas, se dirigidas ao invés às pequenas e médias empresas, poderiam resultar benefícios económicos e sociais superiores — cf. Roderick MEIKLEJOHN (1999b: 31). Robert BALDWIN (1970:

Estudos empíricos recentes apontam para a ineficácia da concessão de auxílios de emergência ou à reestruturação e para a sua ineficiência do ponto de vista do bem-estar económico global ⁴³.

(5) Rigidez institucional

Também nos *mercados com rigidez institucional* (constrangimentos sociais, políticos ou legais que conduzem a

---

125-126) propôs, como alternativa à concessão de subvenções à produção, a atribuição de subvenções de montante único (*lump sum subsidies*) às indústrias em declínio, o que permitiria amortecer o custo económico e social do seu desaparecimento, sem o impedir, chegando a uma solução mais eficiente, já que não afeta as decisões de preço e quantidade das empresas, baseadas nas receitas marginais, que não são afetadas pela subvenção. Cf., ainda, Geoffrey DENTON, Seamus O'CLEIREACAIN e Sally ASH (1974: 14-15). Na prática comunitária de autorização dos auxílios de emergência ou à reestruturação empresarial, a regra da limitação temporal da atribuição da ajuda e o princípio da não repetição da mesma visam responder a algumas das objeções apontadas.

⁴³ Rohan CHINDOORAY, Patrice MULLER e Giovanni NOTARO (2007) estudaram a sobrevivência de empresas às quais foram conferidos auxílios de emergência ou à reestruturação, tendo concluído pela elevada taxa de mortalidade das empresas que receberam ajudas de emergência. Elżbieta GŁOWICKA (2008), por sua vez, chega à conclusão de que, em muitos casos, as falências de empresas que beneficiam deste tipo de ajudas são simplesmente adiadas, concluindo ainda que as empresas com participação estatal beneficiaram desproporcionadamente de ajudas à reestruturação. Por outro lado, quando as empresas beneficiadas sobrevivem, o bem-estar económico global da União diminui, sendo prejudicadas as empresas concorrentes e os consumidores. Finalmente, num estudo encomendado pela Comissão Europeia, é de relevar a conclusão de que é maior a taxa de falências nas empresas que beneficiam deste tipo de auxílios do que naquelas que, enfrentando dificuldades semelhantes, não são ajudadas — cf. Oxera (2009: 142-143). Um estudo anterior, não obstante acentuava a existência de resultados positivos dos auxílios de emergência ou à reestruturação — cf. London Economics (2004).

resultados inferiores aos que ocorreriam doutra forma) pode justificar-se a concessão de auxílios públicos. No mercado laboral, por exemplo, a rigidez institucional e a mobilidade imperfeita do fator trabalho contribuem para o chamado desemprego estrutural. No primeiro caso, se não se quiser optar por uma flexibilização institucional (ao nível do salário mínimo, do subsídio de desemprego ou de outros aspetos da legislação laboral — solução de primeiro ótimo para a economia neoclássica), pode tentar baixar-se os custos do fator trabalho através de subvenções ao emprego ou de isenções nas contribuições para a segurança social, p. e. (solução de segundo ótimo)⁴⁴. De todo o modo, entrecruzam-se no mercado laboral tipos diversos de falhas de mercado para além dos referidos. Na verdade, pode ainda ser justificada uma intervenção pública destinada a dar a conhecer e fazer coincidir a oferta e a procura de emprego (em virtude de uma falha de informação imperfeita).

---

⁴⁴ Cf. Roderick MEIKLEJOHN (1999b: 30) e Geoffrey DENTON, Seamus O'CLEIREACAIN e Sally ASH (1974: 13-14). Passamos aqui de uma análise de equilíbrio parcial a uma análise de equilíbrio geral, que tem em conta a interação entre o mercado do bem subvencionado e outros mercados. Tal permite compreender como as políticas de auxílios podem consistir em ótimos de segunda ordem, isto é, podem ser as segundas (ou terceiras) melhores soluções para responder a distorções de mercado que, por razões de diversa natureza, não podem ser objeto da solução ótima (ótimo de primeira ordem). Assim, enquanto noutras falhas de mercado apontadas, os auxílios de Estado consistem em ótimos de primeira ordem, por serem as soluções que resolvem de forma mais direta e eficiente os problemas assinalados, agora visam atenuar, ao invés de eliminar de forma direta, distorções (algumas criadas pelo próprio Estado) ao funcionamento eficiente de certos mercados. Para uma perspetiva cética quanto à possibilidade de uma teoria geral de políticas de *second best*, cf. Peter BOHM (2008).

(6) Falhas de equidade

Já foram referidas diversas situações em que, a crescer a falhas de eficiência, podem ser detetadas falhas de equidade que fundamentam igualmente (talvez de forma determinante) a intervenção de auxílio estatal: o fornecimento de bens de mérito, os auxílios regionais, os auxílios de emergência ou à reestruturação de empresas e os auxílios ao emprego⁴⁵. Adicionalmente, existem falhas de equidade puras: é o caso da *disparidade na distribuição de rendimentos*. Parece, no entanto, que o objetivo de redistribuição dos rendimentos será mais bem prosseguido por um apoio direto aos rendimentos dos indivíduos visados, ao invés da utilização de ajudas públicas à produção⁴⁶.

Nalguns casos, a resolução de falhas de eficiência tem o efeito secundário de melhorar a situação em termos de equidade (como quando o Estado fornece subvenções de fomento do fornecimento de bens públicos). Mas pode também suceder o inverso e a ajuda pública, porque dirigida, por exemplo,

---

⁴⁵ Sobre diversas medidas adotadas para resolver falhas de equidade, cf. WTO (2006: 83 e ss.).

⁴⁶ Cf. Roderick MEIKLEJOHN (1999b: 25) e Fabienne ILZKOVITZ, Roderick MEIKLEJOHN e Jan HORST SHMIDT (2001: 157.). O artigo 107.º/2, a), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia parece acolher este entendimento, ao considerar os auxílios diretos aos consumidores individuais como compatíveis com o mercado comum, desde que sejam concedidos sem discriminação quanto à origem dos produtos a serem consumidos, sem necessidade de qualquer avaliação discricionária dos mesmos pela Comissão europeia. É de assinalar, não obstante, que há quem considere existirem situações em que as ajudas às empresas poderão ser os instrumentos mais eficientes de distribuição dos rendimentos. Assim, por exemplo, quando estão em causa efeitos de rede — cf. John FINGLETON (2001: 59).

a empresas situadas em regiões mais prósperas, acabar por aumentar a disparidade regional na distribuição dos rendimentos. Finalmente, há ainda aquelas circunstâncias em que a ajuda pública, visando resolver falhas de equidade, implica uma diminuição da eficiência global. Nestes dois últimos tipos de situações, é necessário fazer um balanço dos efeitos de eficiência e de equidade, na concessão (ou autorização) dos auxílios ⁴⁷.

d) Ajudas públicas e falhas do Estado

Com a exceção das falhas de mercado relacionadas com a concorrência imperfeita e com a desigualdade na distribuição de rendimentos, como objetivo independente, as outras falhas referidas (externalidades, bens públicos, bens de mérito, assimetrias de informação e mercados incompletos, mobilidade imperfeita, problemas friccionais de ajustamento, rigidez institucional, falhas macroeconómicas, outras falhas de equidade) são atualmente consideradas como justificando economicamente a concessão de ajudas públicas ⁴⁸. Na prática, sucede

---

⁴⁷ Neste sentido, cf. Hans FRIEDERISZICK, Lars-Hendrik RÖLLER e Vincent VEROUDEN (2006: 15-18).

⁴⁸ Também os *problemas de coordenação* entre agentes do mercado (no domínio da normalização ou a nível de infraestruturas, p. e.) são apontados como falhas a exigirem intervenção estatal corretora — cf. Joseph STIGLITZ (2000: 83) —, embora diversos autores duvidem que as ajudas públicas possam desempenhar um papel relevante neste domínio — cf. Hans FRIEDERISZICK, Lars-Hendrik RÖLLER e Vincent VEROUDEN (2006: 14), Dani RODRIK (2007: 108) e Damien NEVEN e Vincent VEROUDEN (2008: 110). A Direção Geral de Concorrência da Comissão europeia, não obstante, considerou num “*non-paper*” submetido à consulta dos Estados-membros, que a resolução de problemas de coordenação deve ser considerada um objetivo legítimo dos Estados quando atribuem auxílios — cf. Comissão Europeia (2009: 9-11). Outra situação em que se poderá

frequentemente que uma determinada ajuda pública visa responder a diversas falhas de mercado, sejam elas de eficiência e/ou de equidade e/ou de estabilidade macroeconómica. Por exemplo, parte das ajudas concedidas a empresas de produção automóvel, no período de instabilidade macroeconómica internacional que sucedeu à crise iniciada em 2008, visavam fomentar a investigação e desenvolvimento no domínio dos veículos “verdes”, com o que se respondeu a uma falha de eficiência (externalidades), visavam evitar a falência dessas empresas e os consequentes despedimentos, com o que se respondeu a uma falha de equidade, e, naturalmente, tinham ainda em vista a estabilização dos mercados, respondendo à falha correspondente.

(1) Falhas do Estado em geral

No entanto, descoberta a existência das falhas de mercado, não se pode concluir imediatamente que o Estado deve intervir, através da concessão de ajudas públicas. Há situações em que a intervenção estatal que procura remediar as falhas de

---

justificar a utilização de auxílios de Estado é a dos *custos ociosos* (*stranded costs*) — cf. John FINGLETON (2001: 59). Neste sentido, veja-se a Comunicação da Comissão relativa à metodologia de análise dos auxílios estatais ligados a custos ociosos no sector da eletricidade, de 26/1/2001, contida na Carta SG D/290869 de 6/8/2001 (cf. http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/stranded_costs/pt.pdf), bem como a Decisão do Órgão de Fiscalização da EFTA n.º 262.02.COL (JOUE de 10/5/2006, L123, p. 1 e ss.). David SPECTOR (2007: 17–18) indica ainda a personalização do imposto sobre o rendimento das empresas como um dos fins a ser atingido pela concessão de auxílios públicos, respondendo a uma falha de mercado criada pelo Estado e consistente na imposição da mesma taxa de imposto a todos os sectores de atividade económica, sem ter em conta o impacto diferente do imposto consoante os sectores em causa.

mercado piora, ao invés de melhorar, a situação preexistente: são as chamadas *falhas de Estado* ⁴⁹.

Desde logo, coloca-se o problema da *correta identificação da existência e dimensão das falhas de mercado*. A aferição da dimensão da falha é particularmente problemática quando está em causa a resolução de externalidades. Assim, é frequentemente impossível determinar de forma precisa o montante e a forma necessária das ajudas de Estado ⁵⁰.

Em segundo lugar, os benefícios decorrentes da medida devem exceder a perda de eficiência noutras partes da economia que resulta do facto de tal medida dever ser financiada com recursos adicionais obtidos, por exemplo, através de impostos (*custos de oportunidade e custos administrativos de obtenção dos fundos*) ⁵¹.

Por outro lado, assumindo a real necessidade da intervenção, é preciso saber qual o *instrumento mais adequado*: regulação, fornecimento direto de bens e serviços pelo Estado, impostos, ajudas públicas ou outro? Trata-se de escolher o instrumento que, de entre aqueles que cumprem o objetivo proposto, menos distorça a concorrência, seja menos propenso à fraude, não crie incentivos indesejados e se integre melhor com outras medidas estatais ⁵².

Identificada a existência de uma falha de mercado (de eficiência, de equidade ou de estabilidade), as ajudas públicas

---

⁴⁹ Cf. Joseph STIGLITZ (2000: 8-10).

⁵⁰ Não obstante, pode existir uma avaliação qualitativa que conclua pela existência e carácter significativo de uma falha de mercado — cf. Hans FRIEDERISZICK, Lars-Hendrik RÖLLER e Vincent VEROUDEN (2006: 19).

⁵¹ Rainer NITSCHKE e Paul HEIDHUES (2006: 66-67) salientam a falta de consideração destes *shadow costs* da tributação, quer nos modelos teóricos, quer nas avaliações concretas dos efeitos da concessão de ajudas de Estado.

⁵² Cf. Roderick MEIKLEJOHN (1999a: 8-9).

só devem ser concedidas a determinadas empresas se se concluir que as mesmas têm um *efeito de incentivo*, isto é, que alteram o comportamento da empresa. Essa alteração afere-se relativamente ao que sucederia se a ajuda não fosse concedida e deve ser a necessária à resolução da falha de mercado. No caso de uma falha de eficiência, o custo da ajuda não deve ser superior ao benefício, caso em que a resolução da falha não se encontra justificada. Quanto às outras falhas, tem de existir um juízo político sobre se o benefício da sua resolução justifica o custo incorrido. Finalmente, deve avaliar-se se não existe outra medida pública que se revele mais vantajosa do ponto de vista custo/benefício. No fundo, deve efetuar-se um *juízo quanto à proporcionalidade* (entendida em sentido amplo) da intervenção pública: da sua necessidade (existência de falha de mercado), adequação (resolução da falha de mercado) e proporcionalidade em sentido estrito (escolha da medida menos custosa, do ponto de vista financeiro, de distorção de concorrência, etc.). A este juízo, a Comissão europeia, no atual processo de reforma dos auxílios estatais, deu o nome de «*critério do equilíbrio*» e considerou-o o «principal elemento desta abordagem económica aprofundada»⁵³.

(2) Ajudas públicas e distorção da concorrência

Um aspeto das falhas de Estado, aquando da atribuição de ajudas, que tem ainda de ser ponderado diz respeito à potencial afetação da concorrência resultante dessa atribuição. A concessão de ajudas a uma empresa ou a um conjunto de empresas pode colocar essas empresas em vantagem relativamente a outras empresas que produzam bens similares e os comercializam nos mesmos mercados. As primeiras poderão

---

⁵³ Comissão Europeia (2009: 2)

baixar o preço dos seus bens e/ou melhorar a respetiva qualidade, adquirindo quota de mercado à custa das segundas, suas concorrentes. Estas, por sua vez, poderão sair do mercado em causa ou diminuir os investimentos programados. Se as ajudas são concedidas a empresas em dificuldades, podem resultar na saída do mercado de empresas mais eficientes. Se são concedidas a empresas com algum poder de mercado, podem reforçar esse poder. Por outro lado, a existência de ajudas permanentes a determinadas empresas pode introduzir uma alteração nos incentivos destas (e das suas concorrentes), na medida em que percebam que os respetivos lucros estarão menos dependentes dos seus próprios esforços do que das ajudas, fazendo com que diminuam os investimentos efetuados com recursos próprios e a inovação. A ajuda pode ainda introduzir distorções na concorrência entre os fornecedores dos fatores de produção, se privilegiar a utilização de certos fatores de produção em detrimento de outros. Estes podem igualmente diminuir os respetivos investimentos ⁵⁴. Resumindo, a atribuição de uma determinada ajuda pública, que resolva uma falha de mercado, pode criar uma nova falha de mercado ⁵⁵. Assim, embora a ajuda pública, ao resolver uma falha de mercado, produza efeitos positivos imediatos ou de curto prazo sobre o bem-estar económico ou social, se a mesma criar uma nova falha de mercado de distorção da concorrência, pode gerar efeitos negativos mediatos ou de médio a longo prazo sobre o bem-estar económico. Há que, portanto, ao analisar a ajuda pública em causa, determinar qual é o efeito prevalecente sobre o bem-estar económico e social

---

⁵⁴ Cf. Comissão Europeia (2009: 16-17). Cf., ainda, Rainer NITSCHKE e Paul HEIDHUES (2006: 82-91) e, entre nós, Alfredo MARQUES (2006: 325-326).

⁵⁵ Cf. Hans FRIEDERISZICK, Lars-Hendrik RÖLLER e Vincent VEROU-DEN (2006: 38, 41).

total, o que implicará a consideração de um conjunto de informações concretas relativas ao produto em causa, às características do mercado⁵⁶, aos concorrentes existentes, etc.⁵⁷. É isso que, a nível da União Europeia, a Comissão procura fazer ao aplicar o critério do equilíbrio na sua análise dos auxílios de Estado⁵⁸.

e) Conclusão

Deste modo, a concessão de uma ajuda é economicamente justificada, por aumentar o bem-estar económico ou social global, se a mesma resolve uma falha de mercado (de eficiência, de equidade e/ou macroeconómica), obedecendo a um juízo de proporcionalidade e sem distorcer demasiado a concorrência.

Bibliografia citada

ALMEIDA, João José Nogueira de (2011): «Conteúdo e limites da análise económica no controlo da compatibilidade dos auxílios de Estado com o mercado interno», *in* Boletim de Ciências Económicas, n.º LIV, pp. 219-263.

---

⁵⁶ Apelando a uma definição do mercado relevante na análise dos efeitos da concessão de auxílios de Estado, cf. John FINGLETON, Frances RUANE e Vivienne RYAN (1999). Sobre a definição do mercado relevante no âmbito do controlo dos auxílios de Estado, cf. John FINGLETON (2001: 64-74)

⁵⁷ Cf. Comissão Europeia (2009: 18-20).

⁵⁸ Cf. Comissão Europeia (2009: 21 e ss.). Há autores, como Timothy BESLEY e Paul SEABRIGHT (1999) e Patrick MESSERLIN (2001: 126-131) que consideram que a Comissão europeia só deveria analisar os auxílios de Estado concedidos a empresas que tivessem «poder de mercado». Quando os mercados em causa fossem caracterizados por uma concorrência intensa, a Comissão deveria adotar uma posição menos restritiva dos auxílios.

- BALDWIN, Robert E. (1970): *Nontariff Distortions of International Trade*, The Brookings Institution, Washington.
- BESLEY, Timothy/SEABRIGHT, Paul (1999): «The effects and policy implications of state aids to industry: an economic analysis», in *Economic Policy*, April, vol. 14, n.º 28, pp. 15-39.
- BOHM, Peter (2008): «Second best», in Steven Durlauf/Lawrence Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan.
- BUIGUES, Pierre (2001): «State Aid and Market Failures: The Quantification Issue», in Ehlermann, Claus-Dieter/Everson, Michelle (Eds.), *European Competition Law Annual 1999: Selected Issues in the Field of State Aid*, Hart Publishing, Oxford, pp. 49-56.
- CARLTON, Dennis/PERLOFF, Jeffrey (1994): *Modern Industrial Organization*, 2.ª ed., HarperCollins College Publishers, New York.
- CHINDOORAY, Rohan/MULLER, Patrice/NOTARO, Giovanni (2007): «Company survival following rescue and restructuring State aid», in *European Journal of Law and Economics*, n.º 24, pp. 165-186.
- COASE, Ronald (1960): «The problem of social cost», in *The Journal of Law and Economics*, vol. 3, n.º 1, pp. 1-44.
- COMISSÃO EUROPEIA (2005): «Plano de ação no domínio dos auxílios estatais — Menos auxílios estatais e mais orientados: um roteiro para a reforma dos auxílios estatais 2005-2009», COM (2005) 107 final, Bruxelas, 7/6/2005, in <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0107:FIN:PT:PDF>>.
- (2009): «Princípios Comuns Aplicáveis à Apreciação Económica da Compatibilidade dos Auxílios Estatais nos termos do n.º 3 do Artigo 87.º», in <http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/economic_assessment_pt.pdf>.
- DENTON, Geoffrey/O'CLEIREACAIN, Seamus/ASH, Sally (1974), *Trade Effects of Public Subsidies to Private Enterprises*, Trade Policy Research Centre, London.
- DEPOORTER, Ben W. F. (2000): «Regulation of Natural Monopoly», in Bouckaert, Boudewijn/De Geest, Gerrit, *Encyclopedia of Law and Economics, Volume III. The Regulation of Contracts*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 498-532.
- FARBER, Daniel A./FRICKEY, Philip P. (1991): *Law and Public Choice — A Critical Introduction*, The University of Chicago Press, Chicago and London.
- FELDMAN, Allan M. (2008): «Welfare economics», in Steven Durlauf/Lawrence Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan.

- FINGLETON, John (2001): «How to Apply Anti-trust Market definition Rules to State Aid: A Proposal», in Ehlermann, Claus-Dieter/Everson, Michelle (Eds.), *European Competition Law Annual 1999: Selected Issues in the Field of State Aid*, Hart Publishing, Oxford, pp. 57-75.
- FINGLETON, John/RUANE, Frances/Ryan, Vivienne (1999): «Market definition and State aid control», in *European Economy*, n.º 3, 1999, European Commission, pp. 65-88.
- FREIRE, Paula Vaz (2010): «O Reforço da Análise Económica na Avaliação da Compatibilidade dos Auxílios Estatais com o Mercado Comum», in AAVV, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, coordenação de Jorge Miranda, vol. III, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, pp. 661-679.
- FRIEDERISZICK, Hans W./RÖLLER, Lars-Hendrik/VEROUDEN, Vincent (2008): «European State Aid Control: an economic framework», in Buccirrossi, Paolo, *Handbook of Antitrust Economics*, MIT Press, pp. 625-671.
- GŁOWICKA, Elżbieta (2008): «State Aid and Competition Policy: The Case of Bailouts in the European Union», Dissertation, in <<http://edoc.hu-berlin.de/dissertationen/glowicka-elzbieta-2008-05-08/PDF/glowicka.pdf>> (23/4/2010)
- HAYEK, Friedrich von (1960): *The Constitution of Liberty*, Routledge, London.
- (1982), *Law, Legislation and Liberty — A new statement of the liberal principles of justice and political economy*, 3 vol., Routledge, London.
- HOUTMAN, Anne (2001): «EC State Aid Control: In Search of the Right Balance», in Ehlermann, Claus-Dieter/Everson, Michelle (Eds.), *European Competition Law Annual 1999: Selected Issues in the Field of State Aid*, Hart Publishing, Oxford, pp. 91-102.
- ILZKOVITZ, Fabienne/MEIKLEJOHN, Roderick/SHMIDT, Jan horst (2001): «The Control of State Aid: A Proposal for a Co-ordinated Approach», in Ehlermann, Claus-Dieter/Everson, Michelle (Eds.), *European Competition Law Annual 1999: Selected Issues in the Field of State Aid*, Hart Publishing, Oxford, pp. 155-172.
- INMAN, Robert P. (1987): «Markets, Governments, and the “New” Political Economy», in Auerbach, Alan J./Feldstein, Martin (Eds.), *Handbook of Public Economics*, vol. 2, North-Holland, Amsterdam, pp. 647-777.
- LAFFONT, Jean-Jacques (2008): «Externalities», in Steven Durlauf/Lawrence Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan.
- LEHNER, Stefan/MEIKLEJOHN, Roderick (1991): «Concurrence équitable dans le marché intérieur: la politique communautaire des aides d'État», in *Economie Européenne*, n.º 48, Septembre, 1991, Comissão Europeia, pp. 7-125.

- LOCKE, John (1996): *Two Treatises of Government*, introdução e notas de Peter Lasslett, Cambridge University Press, Cambridge.
- LOCKWOOD, B. (2008): «Pareto efficiency», in Steven Durlauf/Lawrence Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan.
- LONDON ECONOMICS (2004): «Ex-post Evaluation of the Impact of Rescue and Restructuring Aid on the International Competitiveness of the Sector(s) Affected by Such Aid — Final Report to The European Commission — Enterprise Directorate-General».
- LOW, Patrick (2001): «The Treatment of Subsidies in the WTO Framework», in Ehlermann, Claus-Dieter/EVERSON, Michelle (Eds.), *European Competition Law Annual 1999: Selected Issues in the Field of State Aid*, Hart Publishing, Oxford, pp. 103-121.
- MARQUES, Alfredo (2006): *Economia da União Europeia*, Almedina, Coimbra.
- MEIKLEJOHN, Roderick (1999a): «Introduction and Synopsis», in *European Economy*, n.º 3, 1999, European Commission, pp. 7-22.
- (1999b): «The Economics of State Aid», in *European Economy*, n.º 3, 1999, European Commission, pp. 25-31.
- MESSERLIN, Patrick (2001): «Antisubsidy Policies and Justification for State Aids», in Ehlermann, Claus-Dieter/EVERSON, Michelle (Eds.), *European Competition Law Annual 1999: Selected Issues in the Field of State Aid*, Hart Publishing, Oxford, pp. 123-132.
- MOTTA, Massimo (2004): *Competition Policy — Theory and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MUSGRAVE, R. A. (2008): «Merit goods», in Steven Durlauf/Lawrence Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan.
- NAVARRO, Lluís (2003): «Industrial policy in the economic literature — Recent theoretical developments and implications for EU policy», *Enterprise Papers* n.º 12, Enterprise Directorate-General, European Commission, Luxembourg.
- NEVEN, Damien/VEROUDEN, Vincent (2008): «Towards a More Refined Economic Approach in State Aid Control», in Mederer, W./Pesaresi, N./Van Hoof, M. (Eds.), *EU Competition Law — Volume IV — State Aid*, Claeys & Casteels, Leuven, pp. 99-121.
- NITSCHKE, Rainer/HEIDHUES, Paul (2006): *Study on methods to analyse the impact of State aid on competition*, *European Economy*, n.º 244, February 2006, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Publications, Brussels.
- OXERA (2009): «Should aid be granted to firms in difficulty? A study on counterfactual scenarios to restructuring state aid — Prepared for

- the European Commission», European Commission, Luxembourg, in <http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html> (23/4/2010).
- PAIS, Sofia Oliveira (2011a): *Entre Inovação e Concorrência — Em Defesa de um Modelo Europeu*, Universidade Católica Editora, Lisboa.
- (2011b): «O Critério do Bem-Estar dos Consumidores no Contexto da Renovação do Direito Comunitário da Concorrência», in FREITAS, JOSÉ LEBRE DE/ET AL. (2011), *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Carlos Ferreira de Almeida*, vol. I, Almedina, pp. 587-627.
- PEPALL, Lynne/RICHARDS, Daniel J./NORMAN, George (1999): *Industrial Organization — Contemporary Theory and Practice*, South-Western College Publishing, Cincinnati.
- REY, Patrick (2001): «On the Form of State Aid», in Ehlermann, Claus-Dieter/Everson, Michelle (Eds.), *European Competition Law Annual 1999: Selected Issues in the Field of State Aid*, Hart Publishing, Oxford, pp. 141-148.
- RODRIGUES, Vasco (2007): *Análise Económica do Direito — Uma Introdução*, Almedina, Coimbra.
- RODRIK, Dani (2007): *One Economics — Many Recipes — Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton and Oxford.
- RÖLLER, Lars-Hendrik/FRIEDERISZICK, Hans W./NEVEN, Damien (2003): «Final Report: Evaluation of the Effectiveness of State Aid as a Policy Instrument», Report to DG ECFIN.
- SAMUELSON, Paul/NORDHAUS, William (2005): *Economia*, 18.^a Ed., McGraw-Hill, Lisboa.
- SANDMO, Agnar (2008a): «Pigouvian taxes», in Steven Durlauf/Lawrence Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan.
- (2008b): «Public goods», in Steven Durlauf/Lawrence Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan.
- SMITH, Adam (1994): *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, The Modern Library, New York.
- SOARES, Cláudia Dias (1999): «Enquadramento Comunitário dos Auxílios Estatais a Favor do Ambiente», in *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 2, pp. 53-70.
- SOARES, Cláudia Dias (2001): *O Imposto Ecológico — Contributo para o Estudo dos Instrumentos Económicos de Defesa do Ambiente*, Boletim da Facul-

- dade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, Coimbra.
- (2003): *O Direito Fiscal do Ambiente — O Enquadramento Comunitário dos Auxílios de Estado a Favor do Ambiente*, Cadernos CEDOUA, Almedina, Coimbra.
- SPECTOR, David (2007): «State Aids — Economic Analysis and Practice in the EU», Conference on “Fifty Years of the Treaty: Assessment and Perspectives of Competition Policy in Europe”, Barcelona, November 19-20, 2007.
- (2007): «The economic analysis of State aid control», in Derenne, Jacques/Merola, Massimo (Eds.), pp. 7-27.
- STIGLITZ, Joseph E. (2000): *Economics of the Public Sector*, 3rd Ed., Norton, New York.
- SYKES, Alan O. (2005): «Subsidies and Countervailing Measures», in Macrory, Patrick F. J./Appleton, Arthur E./Plummer, Michael G. (Eds.), *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*, 3 vol., International Law Institute, Springer, vol. II, pp. 83-107.
- VANNINI, Marco (1998): «Aiuti di Stato e Analisi Economica», in Bariatti, Stefania (Ed.), *Gli Aiuti di Stato alle Imprese nel Diritto Comunitario*, Giuffré, Milano, pp. 87-115.
- WTO (World Trade Organization) (2006): *World Trade Report 2006 — Exploring the links between subsidies, trade and the WTO*, WTO, Geneva.

Resumo: A justificação económica das ajudas públicas encontra-se no recurso à figura das “falhas de mercado”. São analisadas diversas categorias de falhas que podem ser resolvidas ou mitigadas através da atribuição de ajudas de Estado. De seguida, aborda-se o problema das falhas de Estado e das distorções de concorrência que podem resultar da atribuição das ajudas, concluindo-se com os fatores que devem ser tidos em conta para fundamentar essa atribuição.

Palavras-chave: ajudas públicas; falhas de mercado; falhas de Estado; fundamentos económicos.

Economic rationale for public aid in a national market

Abstract: The economic rationale of public aid lies in the appeal to the idea of “market failures”. Several categories of failures are analysed that can be resolved or mitigated by allocating state aid. The problem of state failures and distortions of competition that may result from the

allocation of aid is addressed. The paper concludes with the factors that must be taken into account to substantiate the granting of state aid.

Keywords: State aid; market failures; government failures; economic rationale.

Manuel Fontaine Campos

Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa — Porto