

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA  
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO

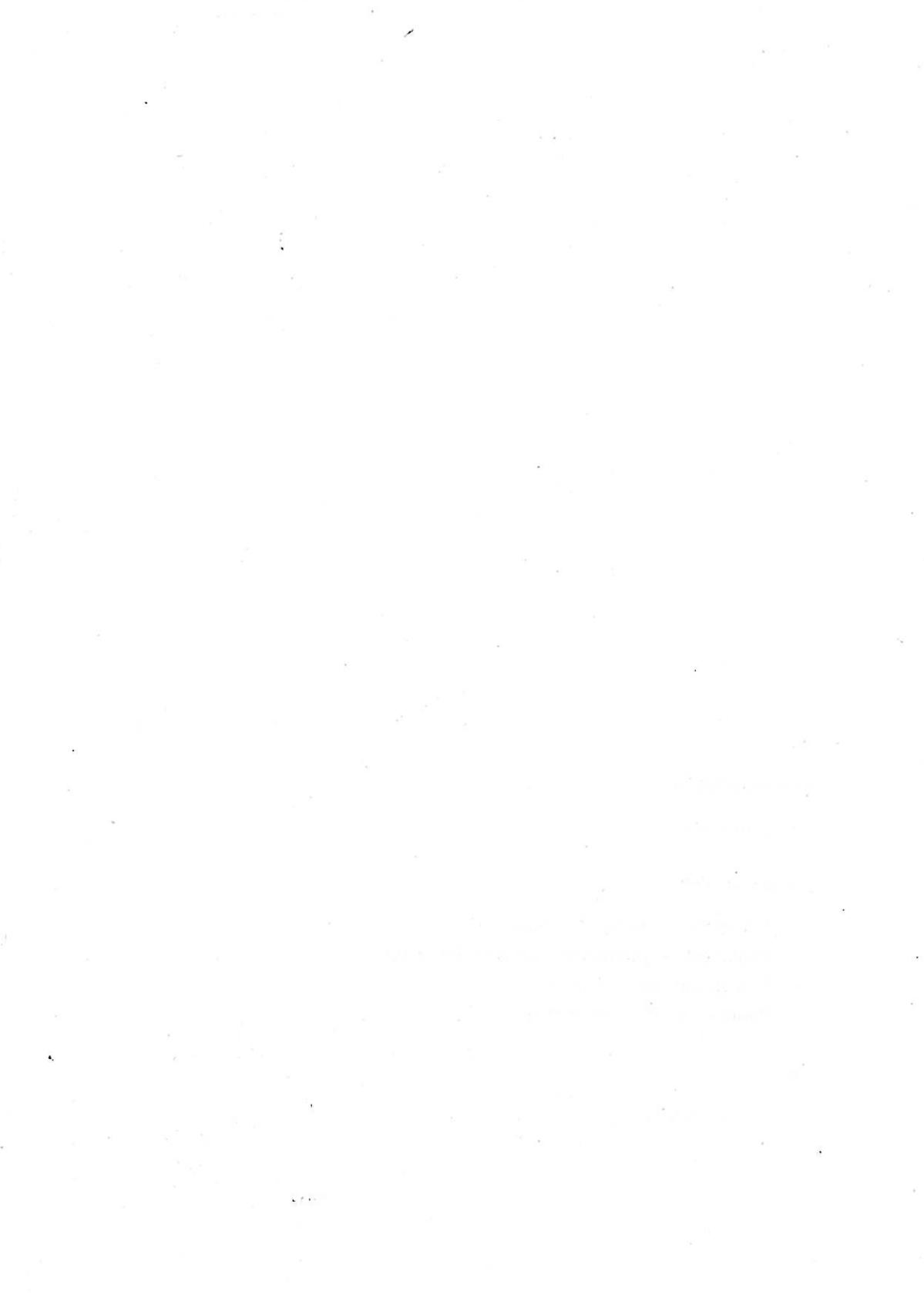
SÉRIE  
ESTUDOS  
EUROPEUS



1

INCENTIVOS AO

DESENVOLVIMENTO REGIONAL



Fotocomposição:

- *Mário Matos*

Secção de Offset:

- Fotografia: *Adelino Bandeira*
- Paginação e Montagem: *Adelino Bandeira*
- Transporte: *João Carlos*
- Impressão: *Joaquim Felício*

Capa:

- *Victor Ferreira*





MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA  
**COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO**

**INCENTIVOS AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Sua compatibilidade com as normas comunitárias de concorrência

*Por: José Manuel M. Caseiro Alves (★)*

- (★) Assistente da Faculdade de Direito de Coimbra.  
Regente da disciplina de Direito Europeu I (Direito da Concorrência) no Curso de Estudos Europeus da Faculdade de Direito de Coimbra.



## NOTA DE APRESENTAÇÃO

A integração de Portugal na CEE tem implicações em domínios muito diversos, requerendo iniciativas tendo em vista um conhecimento perfeito dos seus mecanismos, adaptações de estruturas e a preparação de acções conducentes à minimização de eventuais efeitos negativos e ao aproveitamento das amplas potencialidades que são abertas.

Correspondendo a estas exigências, a Comissão de Coordenação vem desenvolvendo todos os esforços ao seu alcance, preparando técnicos, divulgando mecanismos e mais recentemente, com um maior relevo, participando na elaboração do Programa Regional Nacional, elaborando o Programa da Região e Programas Sub-regionais e preparando para financiamento pelo FEDER projectos da responsabilidade dos municípios.

Na linha de divulgação dos mecanismos comunitários podem recordar-se a exposição itinerante que, com o apoio do Bureau da Comissão das Comunidades, percorreu a Região no ano de 1984, as várias dezenas de comunicações apresentadas em Seminários da iniciativa da Comissão de Coordenação e de outras entidades, os artigos que desde há alguns anos têm vindo a ser publicados no Boletim «Desenvolvimento Regional» e em outras publicações periódicas, a divulgação de relatórios de estágios, a difusão de regulamentos e directivas ou ainda por exemplo os esclarecimentos escritos e verbais que ultimamente têm vindo a ser prestados quase diariamente.

Para além de tudo isto, parece-nos agora oportuno iniciar uma série de monografias sobre temas comunitários, onde será possível aprofundar a sua análise, sempre com a preocupação de tornar melhor conhecido o quadro jurídico e económico em que vai integrar-se o nosso país.

Inicia-se esta série com um colaborador desta Comissão Dr. José Manuel Caseiro Alves, assistente da Faculdade de Direito de Coimbra em cujo Curso de Estudos Europeus rege a disciplina de Direito Europeu I (Direito de Concorrência). Através da análise aprofundada que nele é feita, fica por certo o leitor melhor esclarecido acerca da problemática, de enorme importância para Portugal, da compatibilidade dos incentivos ao desenvolvimento regional com as normas comunitárias de concorrência.

O Presidente,

*Manuel Carlos Lopes Porto*

(Prof. Doutor Manuel Carlos Lopes Porto)



## Introdução

Com o presente estudo pretendemos mostrar que as políticas nacionais de desenvolvimento regional (1) e, mais concretamente, as ajudas públicas (ou financiadas por recursos públicos) que se proponham essa finalidade, deverão, no quadro das Comunidades Europeias, articular-se e compatibilizar-se com o dispositivo comunitário em matéria de práticas restritivas de concorrência, inserido nos artigos 85º a 94º do Tratado de Roma (2) e que representa a tradução normativa do princípio programático do artº 3, al. f) do mesmo Tratado (3).

- 
- (1) A correcção das disparidades regionais aparece implicitamente referida no artº 2º do Tratado CEE ao fixar, entre os objectivos a atingir pela Comunidade, «um desenvolvimento *harmonioso* das actividades económicas» e «uma expansão contínua e *equilibrada*»; menos comedido, o Preâmbulo menciona *expressis verbis* a necessidade de reduzir «as diferenças entre as diferentes regiões e o atraso das menos favorecidas». Reconheça-se, contudo, que as preocupações de índole regional pouca atenção mereceram aos autores do Tratado na crença, correspondente ao estado da ciência económica da época, de que os mecanismos de mercado, potenciados pelo fenómeno da integração, operariam automaticamente a correcção dos desequilíbrios mais significativos (neste sentido, M.C. LOPES PORTO, *A adesão à CEE: implicações para a política de desenvolvimento regional em Portugal*, sep. do Bol. da Fac. de Dir. de Coimbra, «Estudos em homenagem aos Professores Paulo Merêa e Guilherme Braga da Cruz (1983), p. 7). Sobre a evolução posterior e a afirmação de uma verdadeira política regional comunitária, ver *infra*, p. 19 e segs..
- (2) Ao longo do texto apenas curamos das regras de concorrência do chamado *mercado comum geral*, pelo que ficam de fora as normas especiais do sector do *carvão* e do *aço* (regem, em matéria de ajudas de Estado, os artºs 4º, al. c) e 67º do Tratado de Paris que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), da *agricultura* (cfr. artº 42º do Tratado CEE e artº 4º do Regulamento nº 26/82 de 4 de Abril de 1962 (in J.O.C.E. nº 30 de 20 de Abril de 1962) e dos *transportes* (cfr. artº 77º CEE e artº 2º do Regulamento nº 1107/70 de 4 de Junho de 1970 (in J.O.C.E. nº L-130 de 15 de Junho de 1970).
- (3) Aí se prevê, como instrumento de realização do Mercado Comum, o «estabelecimento de um regime assegurado que a *concorrência não seja falseada* no mercado comum». A propósito do valor sistemático do artº 3º do Tratado, veja-se J.M. CASEIRO ALVES, *Sobre os limites postos pela ordem jurídica comunitária às prerrogativas dos Estados Membros em matéria de livre circulação de pessoas — o caso da «reserva da ordem pública»*, RDE (8), 1982, pp. 353-354.

Esse dispositivo compreende, numa primeira aproximação, duas grandes categorias de normas definidas pelo seu âmbito de aplicação «ratione personae»: regras aplicáveis aos agentes empresariais (empresas privadas e empresas públicas) — art:ºs 85º a 90º CEE — e normas aplicáveis à acção dos Estados — art:ºs 92º a 94º CEE.

Naturalmente apenas relevará, para efeitos do nosso estudo, a disciplina comunitária a que devem obedecer as ajudas de Estado, em particular as que se proponham finalidades e/ou se integrem em políticas de desenvolvimento regional. Assim, analisaremos sucessivamente:

- o princípio da incompatibilidade de *certas* ajudas de Estado com o Mercado Comum enunciado pelo artº 92º, nº 1 CEE (nº 1); a exegese do preceito conduzir-nos-à a identificar os diferentes elementos que preenchem a respectiva factualidade típica, tal como têm sido interpretados pela Comissão e pelo Tribunal das Comunidades Europeias (TCE);
- as excepções legais (nº 2) ao princípio da incompatibilidade (artº 92º, nºs 2º e 3 CEE);
- as competências (nº 3) das instituições comunitárias (Conselho e Comissão) no controlo das ajudas existentes ou dos projectos de criação de novas ajudas (art:ºs 93º e 94º CEE);
- enfim, aludiremos à forma como aqueles preceitos têm sido aplicados e articulados com as exigências de correcção de assimetrias regionais (nº 4), dando especial ênfase à Comunicação da Comissão de 21 de Dezembro de 1978 (4) — sobre o «regime dos auxílios com finalidade regional» — onde se formulam os «princípios de coordenação» deste tipo de subvenções, na óptica da sua compatibilização com o normativo de concorrência.

---

(4) In J.O.C.E., nº-C-31 de 3 de Fevereiro de 1979, p. 9.

1. A inclusão, no Tratado de Roma, de uma disciplina específica das chamadas «ajudas de Estado» (art.ºs 92.º a 94.º CEE) justifica-se por considerações de vária ordem: efectivamente, não bastava proibir e sancionar certos comportamentos (*coligações e abusos de posição dominante*) dos agentes empresariais, julgados lesivos da estrutura concorrencial que se pretendia preservar no interior do Mercado Comum; importava, ainda, garantir que os Estados Membros não modificassem artificialmente as condições de concorrência, subsidiando empresas, sectores ou até regiões que assim se achariam em vantagem relativamente aos seus competidores comunitários.

Como acentua BERNINI (5) a interacção entre as normas aplicáveis às empresas e os preceitos que disciplinam a conduta dos Estados desde muito cedo foi frisada pela Comissão das Comunidades; já no «1.º Relatório sobre a política de concorrência» (6) se escrevia: «Um dispositivo de concorrência supõe que as empresas actuem no mercado com base nas suas próprias possibilidades e que os auxílios de Estado não venham restringir o alcance da livre circulação e comprometer a utilização mais eficiente dos factores produtivos».

Todavia, a este imperativo contrapunha-se um outro: importava reconhecer que, em certas circunstâncias — de que a correcção dos desequilíbrios espaciais é um frisante exemplo —, a intervenção estadual se impunha como o único meio de contrabalançar ou atenuar os possíveis «efeitos perversos» do simples jogo de mercado, designadamente quando o mercado não permitisse (pelo menos, dentro de prazos razoáveis) «atingir certas finalidades de desenvolvimento legitimadas pelo desejo de um maior crescimento quantitativo ou qualitativo ou quando conduzisse a tensões sociais intoleráveis» (7).

A disciplina comunitária a que são submetidas as «ajudas de Estado» haveria, pois, de reflectir a oposição dialéctica entre aquelas exigências: daí

---

(5) Giorgio BERNINI, *Les règles de concurrence*, in «Trente ans de Droit Communautaire», col. Perspectives Européennes, Bruxelas-Luxemburgo (1981), p. 345 e segs..

(6) *Premier Rapport sur la Politique de la Concurrence*, Bruxelas-Luxemburgo (1972), n.º 132.

(7) In *Premier Rapport* (n. 6), n.º 132.

que o legislador de Roma tenha previsto um regime manifestamente flexível em que se procuram prevenir as acções estaduais (potencialmente) distorçoras da concorrência sem que, no entanto, sejam afectados aqueles modos de intervenção que correspondam a legítimos interesses dos Estados Membros e/ou da Comunidade.

Tal regime consubstancia-se, em primeira linha, num princípio geral vertido no n.º 1 do art.º 92.º CEE.

«Salvo derrogação prevista pelo presente Tratado, são *incompatíveis* com o Mercado Comum na medida em que *afectem as trocas* entre os Estados Membros, as *ajudas concedidas pelos Estados* ou através de *recursos do Estado*, seja qual for a forma que assumam, que *falseiem* ou *ameacem* falsear a concorrência ao favorecer certas empresas ou certas produções».

Como se vê, nem todas as subvenções estaduais são declaradas «incompatíveis com o Mercado Comum» (8); só o serão aquelas que preencham cumulativamente os seguintes requisitos:

- deve tratar-se de uma ajuda concedida pelo Estado ou financiada por recursos públicos;
- essa ajuda deve ter uma certa incidência, *rectius*, afectar as trocas intracomunitárias;
- ainda assim, só será «incompatível» a ajuda que falseie a concorrência, ao beneficiar certas empresas ou certas produções.

Examinemos, um pouco mais de perto, cada um dos destes elementos.

### 1.a. O conceito de «ajuda de Estado»

O art.º 92.º, n.º 1 omite (deliberadamente, a nosso ver) uma definição do que

---

(8) A generalidade da doutrina vê no art.º 92.º n.º 1 uma verdadeira *proibição* das ajudas de Estado que integrem a *factispecies* da norma. *Contra*, no entanto, M. WAELBROECK in J. MÉGRET, J.V. LOUIS, D. VIGNES e M. WAELBROECK, *Le Droit de la Communauté Économique Européenne*, vol. 4 — *Concurrence*, Ed. Université de Bruxelles, Bruxelas (1972), p. 381, autor que tira argumento do disposto no n.º 2 do art.º 93.º CEE onde se estatui que, caso a Comissão conclua pela incompatibilidade de uma ajuda, deve adoptar uma *decisão* ordenando ao Estado infractor a supressão ou a modificação da medida; quer dizer, enquanto essa decisão não for adoptada, o Estado Membro pode manter em vigor a ajuda, apesar da sua «incompatibilidade» com o Mercado Comum. É argumento que não deixa de impressionar quem, como nós (v. *infra*, p. 24), defende o carácter *constitutivo* daquela decisão.

deva entender-se por «ajuda de Estado»; é pacífico, no entanto, o entendimento de que o conceito deve interpretar-se em sentido amplo (9) — depõe neste sentido a própria redacção do preceito — (...) são incompatíveis (...) as ajudas de Estado (...) *seja qual for a forma que assumam* (...) [sublinhado nosso].

Interrogada a este propósito por um parlamentar europeu, a Comissão considerou como constituindo «ajudas de Estado», para efeitos do art.º 92.º n.º 1, as seguintes medidas:

«Subvenções; isenções fiscais; bonificações de juros; garantia de empréstimos em condições particularmente favoráveis; cessão, a título gratuito ou em condições particularmente favoráveis, de edifícios ou terrenos; fornecimento de bens ou serviços em condições particularmente favoráveis; cobertura de perdas de exploração e *toda e qualquer outra medida de efeito equivalente*» (10) [sublinhado nosso].

Naturalmente que esta última nota acentua o carácter puramente exemplificativo da enumeração que, por consequência, não poderá servir de critério geral.

Esse critério parece ser o seguinte (11):

Financiada pelo Estado — «lato sensu», abrangendo não apenas a Administração Central como os entes locais e, caso existam, regionais — a subvenção (12) visada pelo art.º 92.º n.º 1 há-de traduzir-se, ainda que por forma indirecta ou temporária, numa diminuição das receitas públicas (por exemplo, isenções fiscais) ou num aumento de despesas (caso da cobertura de perdas de exploração).

Simetricamente, haverá, por parte das empresas ou produções beneficiadas, uma modificação favorável da respectiva estrutura de custos.

---

(9) Cfr., por exemplo, B. GOLDMAN-A. LYON CAEN, *Droit Commercial Européen*, Ed. Dalloz, Paris (1983), p. 1056, M. WAELBROECK (n. 8), p. 380, X. de ROUX e D. VOILLEMOT, *Le Droit de la Concurrence dans la CEE*, Ed. Gide, Loyrette et Nouel, Paris (1982), p. 328, J.-C.A. COLLIARD, *Les aides accordées par les États* in «Droit des Communautés Européennes», Paris, n.º 2175 e, entre nós, ISABEL JALLES, *Ajudas de Estado com finalidade regional*, Ass. Eur., vol. I, n.º 1, Fevereiro (1982), p. 84.

(10) Resposta à Q.E. n.º 48/1963 (J.O.C.E. n.º 125 de 17 de Agosto de 1963).

(11) Seguimos de perto B. GOLDMAN-A. LYON CAEN (n. 9), p. 1057 e segs..

(12) A palavra «subvenção» é aqui usada, por mera comodidade de exposição, em sinonímia com «ajuda». Não se desconhece ter aquela um conteúdo mais restritivo do que esta.

Faltarão o primeiro requisito quando, v.g., a Administração fixa os preços mínimos a praticar por uma empresa ou por um sector já que serão os consumidores a suportar os efeitos (económicos) da medida (13).

Com o segundo elemento pretendemos acentuar que é absolutamente indiferente, do ponto de vista do legislador, a *forma* assumida pelo auxílio ou os *objectivos* que se proponha prosseguir (com ressalva, evidentemente, das excepções previstas nos nºs 2 e 3 do art.º 92.º CEE) (14).

É portanto um juízo puramente funcional (15) — apreciando a medida apenas pelos seus efeitos — que caberá ao intérprete, *maxime* à instância de controlo, realizar.

Importa ainda reter que a norma se refere quer aos auxílios directamente concedidos pelo Estado, quer às ajudas financiadas por recursos públicos que constituem, por assim dizer, formas indirectas de auxílio; bem se compreende esta ampla redacção do art.º 92.º n.º 1 CEE pois tendem a multiplicar-se, sobretudo num contexto de crise económica, modalidades e tipos sofisticados de ajuda cujo escopo é precisamente a ocultação da origem estadual dos fundos concedidos. A Comissão não deixa de se mostrar atenta ao fenómeno, como o demonstra o seu «13.º Relatório sobre a política de concorrência»: «(...) a Comissão preocupou-se com a crescente diversificação dos tipos de intervenção adoptados pelos Estados Membros. As formas e modalidades administrativas ligadas à concessão de ajudas tendem a tornar-se cada vez mais complexas e difíceis de controlar» (16).

Aliás, a simples leitura desses relatório fornece abundantes exemplos das tentativas realizadas para dissimular a origem das subvenções atribuídas: assim, em FRANÇA, determinados organismos (denominados «centros técnicos profissionais») auxiliavam os sectores da relojoaria, couro e peles, nomeadamente em matéria de assistência técnica, investigação tecnológica e normalização dos produtos; os fundos necessários eram arrecadados através de uma taxa parafiscal que onerava tanto os produtos nacionais como os produtos

---

(13) Ac. de 24 de Janeiro de 1978, *Van Tiggele*, proc. nº 82/77, Col. (1978), p. 25.

(14) Ac. do TCE de 2 de Julho de 1974, proc. nº 173/73, *Itália c. Comissão*, Col. (1974), p. 709.

(15) Cfr. ISABEL JALLES (n. 9), p. 86.

(16) Cfr. *Treizième Rapport sur la Politique de la Concurrence*, Bruxelas-Luxemburgo (1984), nº 221.

similares importados de outros Estados Membros; este sistema foi expressamente reconhecido como «incompatível com o Mercado Comum» (17) já que «obrigava as empresas de outros Estados Membros a contribuir — proporcionalmente à sua penetração no mercado francês — para o financiamento daqueles auxílios» (18).

Em conclusão, o conceito de «ajuda de Estado» vertido no art.º 92.º n.º 1 CEE é muito lato abrangendo não só as subvenções directamente atribuídas como aquelas hipóteses em que o Estado se serve de determinados mediadores — públicos ou até, em certos casos, privados — para financiar empresas ou sectores distorcendo, com isso, a concorrência intra-comunitária.

### *1.b. A afectação do comércio entre os Estados Membros*

Este requisito constitui, como é sabido, uma condição geral da aplicação da disciplina comunitária da concorrência.

Na verdade, ao contrário do que se passa no âmbito da CECA (19), as normas de concorrência do Tratado CEE só serão aplicáveis se, do comportamento restritivo, resultar uma «afectação» das trocas intracomunitárias; caso este requisito não seja preenchido, apenas o direito interno terá vocação para intervir na repressão da conduta em causa.

A cláusula de «afectação do comércio» (20) delimita, assim, o âmbito de aplicação do direito comunitário e dos diferentes ordenamentos nacionais da concorrência.

---

(17) Decisão de 17 de Dezembro de 1983 in J.O.C.E. n.º L-14 de 17 de Janeiro de 1974, p. 23.

(18) Cfr. B. GOLDMAN-A. LYON CAEN (n. 9), p. 1057.

(19) As normas de concorrência do Tratado de Paris são aplicáveis, indistintamente, às práticas restritivas de concorrência puramente internas como àquelas que tenham uma qualquer incidência no comércio entre Estados Membros. Vale por dizer que os Estados transferiram completamente para as instituições comunitárias as suas competências neste domínio, o que se explica por razões económicas, políticas e até jurídicas, bem precisas. Neste sentido, ver, por exemplo, B. GOLDMAN-A. LYON CAEN (n. 9), pp. 491-492 e 951.

(20) Não será aqui o local adequado para uma digressão sobre os termos da controvérsia que opôs os partidários da interpretação «neutra» do verbo «afectar» àqueles que propugnavam uma acepção preferencialmente «pejorativa» do termo. Se a questão pôde ser (amplamente) debatida na doutrina e na própria jurisprudência a propósito dos art.ºs 85.º e 86.º CEE, já em matéria de «ajudas de Estado» e de aplicação do art.º 92.º n.º

Tal «afecção» existirá, manifestamente, quanto aos chamados *auxílios* à *exportação* que constituem o verdadeiro paradigma da ajuda «incompatível com o Mercado Comum»; não admira, por isso, que a Comissão se mostre particularmente severa na valoração de medidas dessa natureza, ao declarar que a proibição é, nestes casos, inderrogável «seja qual for o montante, a forma, a razão de ser e os objectivos» (21) da ajuda, instituída ou a instituir.

Mas não será essa a hipótese única: de um modo geral, bastará que o produto ou serviço oferecido pela(s) empresa(s) beneficiada(s) seja objecto de trocas comerciais intracomunitárias para que haja «afecção do comércio» no sentido do art.º 92.º n.º 1 CEE.

Esta tese foi expressamente sustentada pela Comissão nas suas observações escritas no processo *Philip Morris Holland* (22).

Nesta causa, discutia-se a compatibilidade com aquela norma de um projecto de subvenção (23) que o governo holandês pretendia atribuir à filial, nos Países Baixos, da multinacional *Philip Morris Inc.*, ao abrigo do art.º 6.º da Lei de 29 de Junho de 1978 sobre «Incentivos e Orientação dos Investimentos»; esse «prémio» poderia ser concedido a todos os projectos de investimento de valor superior a 30 milhões de florins, variando, no seu montante, em função do número de postos de trabalho criados mas não podendo, em qualquer caso, ultrapassar 4% do valor do investimento.

No seu aresto, o TCE, sufragando, aliás, as conclusões do procurador-geral F. CAPOTORTI, veio afirmar textualmente que:

«Desde que uma ajuda financeira, concedida pelo Estado, reforce a posição de uma empresa face às outras empresas concorrentes nas trocas

---

1 ela reveste, como se verá, uma importância claramente mais mitigada. Sobre o ponto, vejam-se, no entanto, B. GOLDMAN-A. LYON CAEN (n. 9), p. 889 e segs., M. WAELBROECK (n. 8), p. 34 e segs., A. BRAUN, A. GLEISS e M. HIRSCH, *Droit des Ententes de la Communauté Économique Européenne*, Ed. Larcier, Bruxelas (1977), pp. 96 e segs. e 337 e segs..

(21) Cfr. B. GOLDMAN-A. LYON CAEN (n. 9), p. 1055 e o ac. do TCE de 10 de Dezembro de 1969 (processos 6 e 11/79, «Bélgica c. Comissão»), Col. (1969), p. 523.

(22) Ac. de 17 de Setembro de 1980, *Philip Morris Holland*, proc. n.º 730/79, Col. (1980), p. 2671.

(23) Subvenção denominada «prémio suplementar para grandes projectos» («grote projekter toeslag»).

intracomunitárias, estas últimas devem considerar-se influenciadas pela ajuda».

Não poderia ser-se mais claro na afirmação de que toda a subvenção que tenha por efeito um ganho de competitividade da empresa beneficiada perante as suas congéneres instaladas noutros Estados Membros «afecta o comércio» intracomunitário (24).

Deste modo, só escaparão à aplicação do art.º 92.º n.º 1 CEE aquelas ajudas que tenham uma incidência puramente local, isto é, outorgadas a empresas que, «devido à sua implantação e/ou à natureza da sua actividade, não estejam em competição com agentes situados em outros Estados Membros» (25) — já se vê que se tratará de hipóteses marginais ou, pelo menos, raras (ausência total, no Mercado Comum, de bens idênticos ou sucedâneos dos oferecidos pela(s) empresa(s) beneficiada(s)).

### 1.c. A distorção de concorrência

Enfim, só é visada pelo art.º 92.º n.º 1 a ajuda que «falseie a concorrência ao favorecer certas empresas ou certas produções».

Não nos iremos alongar sobre este requisito que carece, em larga medida, de autonomia face ao anterior: de facto, na medida em que a subvenção nacional afecta o comércio intracomunitário (e já vimos que essa «afectação» existe a partir do momento em que a ajuda permite a uma empresa ou a um sector ganhos de competitividade face as seus concorrentes comunitários) estará, simultaneamente, a modificar as condições de concorrência num sentido contrário ao pretendido pelos autores do Tratado (26).

Sempre será necessário, no entanto, que a ajuda beneficie *certas* empresas ou *certas* produções — assim, por exemplo, os investimentos em infraestruturas realizados pela Administração central ou pelos entes autárquicos não são «ajudas» no sentido do art.º 92.º n.º 1 (27).

---

(24) Veja-se também, neste sentido, o já citado (n. 14) ac. *Itália contra Comissão*.

(25) B. GOLDMAN-A. LYON CAEN (n. 9), p. 1056.

(26) Cfr. as conclusões do Procurador-Geral F. CAPOTORTI no proc. *Philip Morris* e as referências à sentença do TCE, *Mines de Charbon de Limbourg c. Alta Autoridade* (ac. de 23 de Fevereiro de 1961 no proc. n.º 30/59).

(27) O exemplo é dado por M. WAELBROECK (n. 8), p. 382; já não será assim, ao que parece, se esses investimentos «beneficiarem uma ou várias empresas ou produções determinadas» (veja-se, neste sentido, a resposta à Q.E. n.º 28/67 in J.O.C.E. n.º 118 de 20 de Junho de 1967).

Algumas referências merecem, ainda, duas outras questões suscitadas na apreciação deste requisito.

A primeira tem a ver com a [possível] transposição para o âmbito do artº 92º CEE da regra «de minimis», jurisdicionalmente acolhida nos acórdãos *Volk* e *Béguelin* em aplicação do artº 85º CEE (28); trata-se de saber se toda e qualquer restrição de concorrência, imputável a uma subvenção estadual, será visada pela norma ou se será ainda necessário que essa restrição assuma uma determinada expressão quantitativa.

O argumento foi utilizado pela empresa «Philip Morris» no processo a que nos vimos reportando (29) mas o TCE optou por silenciar a questão, no seu aresto; relevante será, contudo, a opinião, resolutamente adversa a essa transposição, exposta pelo procurador-geral nas suas conclusões: para F. CAPOTORTI não pode existir qualquer assimilação entre o disposto no artº 92º e o preceituado no artº 85º CEE pela razão de que, enquanto o acordo (ou qualquer outra forma de coligação inter-empresarial) pode não ter por objetivo ou por efeito uma restrição de concorrência, essa restrição existe certamente em caso de ajuda estadual a empresas ou produções determinadas; acresce, por outro lado que, como nota H. SCHEUING (30), justificar-se-á

---

(28) Acs. de, respectivamente, 9 de Julho de 1969 (proc. nº 5/69, Col. (1969), p. 209) e de 25 de Novembro de 1971 (proc. nº 22/71, Col. (1971), p. 950). Estes precedentes jurisprudenciais levaram a Comissão a elaborar uma Comunicação, com data de 27 de Março de 1970 (in J.O.C.E. nº C-64 de 2 de Junho de 1970) posteriormente revista (Comunicação de 19 de Dezembro de 1977 in J.O.C.E. nº C-313 de 29 de Dezembro de 1977), relativa aos «acordos de importância menor» também ditos de «bagatela» (*Bagatellenverträge*, na terminologia germânica). Aí se estabelecem determinados critérios de ordem quantitativa (visando a quota de mercado detida e o volume de negócios realizado pelas empresas participantes na coligação) que permitem subtrair à proibição do artº 85º nº 1 CEE aquelas restrições de concorrência consideradas «insignificantes» ou de secundário relevo.

Relembre-se, no entanto, que as comunicações não são actos normativos no sentido do artº 189º CEE não produzindo, por isso, efeitos juridicamente vinculantes; são, por assim dizer, indicações *não decisivas* fornecidas às empresas sobre os critérios que orientarão a Comissão na aplicação do dispositivo de concorrência — por isso, não prejudicam uma eventual interpretação divergente dos órgãos jurisdicionais e, em especial, do TCE.

(29) Concretamente, a empresa argumentava que a ajuda tinha apenas uma incidência de 0,22% no custo do produto à exportação pelo que não poderia ser considerada como distorcendo, de forma *sensível*, a concorrência intra-comunitária.

(30) In *Les aides financières publiques*, Paris (1974), p. 219.

neste caso, uma maior severidade dirigindo-se a norma, não às empresas, mas aos Estados Membros, cuja tendência para se furtarem à proibição legal é maior, sobretudo num contexto de crise económica como a que actualmente se vive.

Ambos os argumentos nos parecem, de facto, convincentes no sentido de excluir uma intervenção da regra «de minimis» como moderador da proibição do artº 92º nº CEE; por outras palavras, a ajuda de Estado será incompatível com o Mercado Comum desde que afecte o comércio intracomunitário e distorça a concorrência sem curar de saber se essa «afecção» ou «distorção» assume (no plano quantitativo) uma expressão sensível.

Já bastante mais duvidosa se nos afigura a resposta ao segundo quesito e que tem a ver com a legitimidade das chamadas ajudas «compensatórias»: só é visada, como vimos, a subvenção estadual que distorça a concorrência ao «favorecer especialmente certas empresas ou produções». *Quid* tratando-se de intervenções do Estado que procurem compensar uma desvantagem pré-existente suportada por determinadas empresas ou produções (31)?

A letra do artº 92º nº 1 CEE sugere, à primeira vista, a admissibilidade de medidas desta natureza uma vez que, em tais hipóteses, não se estará a tratar com «especial favor» as empresas ou sectores em causa. Contudo, não existe, na matéria, uma posição inequívoca das instâncias comunitárias; é verdade que o TCE foi confrontado com uma argumentação deste tipo no processo *Itália c. Comissão* já referido (32), onde se questionava a compatibilidade com o artº 92º nº 1 CEE do sistema italiano de redução parcial, no sector têxtil, das contribuições patronais para a segurança social — mas a jurisdição do Luxemburgo optou (prudentemente?) por considerar que não existia, à partida, uma desvantagem suportada pelas empresas têxteis, pelo que aquele sistema não poderia definir-se como assumindo a natureza de «ajuda compensatória». Quanto à Comissão, pôde pronunciar-se sobre o ponto controvertido a propósito do regime francês de financiamento das PME's que operassem no sector exportador (33) e que permitia a essas empresas o acesso

---

(31) Essa desvantagem pode consistir, v.g., na imposição de preços ou tarifas reduzidas para fins sociais.

(32) *Supra*, n. 14.

(33) Sobre este regime ver *Huitième Rapport...* (nº 223), *Neuvième Rapport...* (n. 10) nº 191, e decisão nº 79/519 de 18 de Maio de 1979 in J.O.C.E. nº L-138 de 6 de Julho de 1979, p. 30.

ao crédito de longo prazo a uma taxa de juro inferior à corrente no mercado, desde que se comprometessem a, num prazo de quatro anos, aumentar em cinco pontos a parte do seu volume de negócios consagrado à exportação. Face às objecções da Comissão quanto à compatibilidade do regime com o disposto no art.º 92.º n.º 1, o governo francês sustentava, entre outros argumentos, que, apesar da bonificação, a taxa de juro continuava a ser superior às taxas praticadas noutros Estados Membros. A Comissão — naquilo que alguns (34) viram uma condenação formal deste tipo de «ajuda» — rejeitou liminarmente o argumento ao considerar que o facto de a medida ter sido instituída «com o fito de corrigir as disparidades de funcionamento das diversas economias nacionais» (35) é irrelevante para efeitos de aplicação do art.º 92.º n.º 1 CEE.

Seja-nos permitido, no entanto, exprimir uma palavra de dúvida quanto ao carácter definitivo da solução encontrada: mal se vê, com efeito, como é que uma ajuda cujo escopo é, afinal, o de reprimir a situação concorrencial pré-existente (pois se trata de anular ou compensar uma situação anterior de desvantagem que onerava certas empresas ou sectores) possa ser qualificada como distorçora... da própria concorrência; mormente quando essa desvantagem for imputável a uma obrigação legal (o que, repare-se, não era o caso do exemplo acima mencionado) — pense-se numa empresa legalmente obrigada a praticar preços ou tarifas inferiores aos correntes no mercado — estamos em crer que a legitimidade de uma ajuda «compensatória» dificilmente poderá ser questionada.

O problema fica, contudo, em aberto não esquecendo que alguns autores admitem que, em semelhante hipótese, o benefício das derrogações dos n.ºs 2 e 3 da norma em análise não deixaria certamente de ser concedido.

2. A tensão dialéctica entre os imperativos comunitários — aspirando, como escreve ISABEL JALLES (36), a uma espécie de «estado primitivo» onde não existissem ajudas — e as exigências nacionais que postulam, como atrás se acentuou, determinados modos de intervenção, «maxime» de fomento, de actividades, sectores ou regiões — levou o legislador a, realisticamente, temperar o princípio do art.º 92.º n.º 1 CEE com um conjunto de excepções a que se referem os n.ºs 2 e 3 da norma.

---

(34) Cfr. B. GOLDMAN-A. LYON CAEN (n. 9), p. 1060.

(35) B. GOLDMAN-A. LYON CAEN (n. 9), id. e *ibid.*

(36) I. JALLES (n. 9), p. 86.

2.a. O n.º 2 do art.º 92.º tipifica determinados tipos de ajuda estadual «de jure» compatíveis com o Mercado Comum (37).

A questão não oferece especiais dificuldades — sempre diremos, no entanto, que o facto de uma ajuda preencher os requisitos alinhados no n.º 2 do art.º 92.º CEE não significa que o controlo da Comissão esteja totalmente excluído; caberá à Administração comunitária verificar, designadamente, se o Estado em causa interpretou correctamente as condições da derrogação — só na afirmativa se poderá considerar esse auxílio como «compatível com o Mercado Comum» (38).

2.b. Onde verdadeiramente surgem os problemas é na interpretação do n.º 3 do art.º 92.º CEE.

Valerá a pena reproduzir «in extenso» o respectivo articulado:

— *Podem ser considerados como compatíveis com o Mercado Comum:*

- a) os auxílios destinados a favorecer o desenvolvimento económico de regiões onde o nível de vida seja anormalmente baixo ou onde exista um grave subemprego
- b) os auxílios destinados a promover a realização de um projecto importante de interesse europeu comum ou a remediar uma perturbação grave da economia de um Estado Membro
- c) os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento económico de certas actividades ou de certas regiões económicas quando não

---

(37) São as seguintes as ajudas consideradas, nos termos do art.º 92.º n.º 2 CEE, «*plena-mente* compatíveis com o Mercado Comum»:

- a) auxílios de carácter social concedidos aos consumidores individuais, desde que atribuídos sem discriminação ligada à origem dos produtos.
- b) auxílios destinados a ocorrer aos prejuízos causados por calamidades naturais ou a outros acontecimentos extraordinários.
- c) auxílios a certas regiões da RFA afectadas pela divisão da Alemanha, na medida em que sejam necessários para compensar as desvantagens económicas resultantes dessa divisão.

Sobre a interpretação das expressões «consumidor final» e «acontecimento extraordinário» ver B. GOLDMAN-A. LYON CAEN (n. 9), p. 1061 e segs. e X. de ROUX e D. VOILLEMOT (n. 9), pp. 329-330.

(38) X. de ROUX e D. VOILLEMOT (n. 9), p. 329.

alterem as condições das trocas de forma contrária ao interesse comum

- d) as outras categorias de auxílios determinadas por decisão do Conselho adoptada por maioria qualificada sob proposta da Comissão (39).

O nº 3 do artº 92º CEE atribui à Comissão das Comunidades uma verdadeira *competência discricionária* na apreciação dos sistemas nacionais de incentivo que se proponham uma (ou mais) das finalidades aí taxativamente enumeradas.

A diferença de regime face ao disposto no nº 2 é assim de evidência: enquanto, neste caso, a Administração comunitária se limita a controlar a verificação dos pressupostos da derrogação, tratando-se de hipóteses subsuáveis ao nº 3 não bastará que a ajuda corresponda a um dos objectivos prescritos — será ainda indispensável fazer a prova da *necessidade* da ajuda, isto é, que, sem ela, esses objectivos não poderiam ser atingidos (princípio da *necessidade*) (40); quer dizer, a mera conformidade ou adequação da medida nacional relativamente àquelas finalidades não é suficiente — importa ainda demonstrar que o simples jogo do mercado não garantiria, por si só, a respectiva prossecução (41).

Mais ainda, a necessidade da ajuda deve aferir-se não ao nível puramente

---

(39) Esta norma permite ao Conselho, sob proposta da Comissão, qualificar certos tipos de ajuda como plenamente compatíveis com o Mercado Comum; pode, no entanto, considerar-se parcimonioso o uso que a autoridade comunitária tem feito desta faculdade; até hoje, apenas o sector da *construção naval* beneficiou de uma verdadeira coordenação dos regimes nacionais de ajuda, instituída por via de *directiva*, regendo aqui, em último lugar, a directiva nº 81 /363 de 28 de abril de 1981 (in J.O.C.E. nº L-137 de 23 de Maio de 1981, p. 39).

Diferente é a possibilidade contemplada no artº 93º nº 2, 3ª parte: aí se prevê que qualquer Estado Membro pode pedir ao Conselho que considere uma determinada ajuda, instituída ou a instituir por esse Estado, compatível com o Mercado Comum; nesta hipótese a decisão favorável deverá ser tomada por unanimidade e só poderá justificar-se por um concurso de «circunstâncias excepcionais». Sobre as consequências substanciais e processuais deste projecto veja-se *infra*, p. 24.

(40) Cfr. ac. *Philip Morris* (n. 22), considerando nº 19.

(41) Para o Procurador-Geral CAPOTORTI (conclusões do proc. cit., Col., p. 2072) o ónus da prova caberia mesmo ao Estado Membro interessado; todavia, o TCE não toma partido sobre a questão.

interno mas no quadro global da Comunidade: é o princípio da *apreciação comunitária* que deve guiar a Comissão ao estatuir sobre a compatibilidade das ajudas de Estado (42).

Feitas estas observações preliminares, notar-se-à que a norma em análise cobre um espectro bem diversificado de situações:

- ajudas com finalidade regional ou incentivos regionais (als. a) e c))
- ajudas visando o desenvolvimento de certos sectores ou actividades, habitualmente conhecidas pela designação de «ajudas sectoriais» (al. c))
- ajudas a um projecto de interesse europeu comum ou destinadas a ocorrer a uma perturbação grave da economia de um Estado Membro (al. b)).

São estas — e apenas estas (43) — as ajudas que a Comissão pode autorizar apesar de, lembre-se, preencherem os requisitos da ajuda «incompatível» nos termos do nº 1 do artº 92º CEE (44) (45).

---

(42) No processo *Philip Morris* (n. 22) a empresa requerente sustentou que estariam verificados os requisitos da derrogação prevista na al. a) do nº 3 do artº 92º CEE. O TCE, sufragando integralmente o princípio da «apreciação comunitária», já invocado pela Comissão na sua decisão de 27 de Julho de 1979, veio confirmar que a Administração comunitária goza, na matéria, de um poder discricionário cujo exercício implica apreciações de ordem económica e social *que devem ser efectuadas num contexto comunitário* (Ac. cit., considerando nº 24). Daí que a taxa de desemprego e o rendimento *per capita* existentes na região de Bergen-op-Zoom tivessem sido valorados em relação à Comunidade no seu conjunto e não em relação à média holandesa.

(43) Salvo, evidentemente, se o Conselho fizer uso da competência que lhe é atribuída pela al. d) do nº 2 do artº 92º CEE (veja-se *supra*, n. 39); lembremos ainda a faculdade de autorização excepcional prevista no nº 2 do artº 93º CEE.

(44) É claro que se faltar algum desses requisitos (v.g. a afectação das trocas intracomunitárias) a medida nacional será compatível com o Mercado Comum e, por conseguinte, plenamente lícita.

B. GOLDMAN-A. LYON CAEN (n. 9), p. 1059, citam os exemplos de acções de formação profissional de trabalhadores afastados do processo produtivo e de medidas de criação de empregos nos sectores das infra-estruturas ou dos serviços sociais; nestas hipóteses não haverá restrição de concorrência — como não haverá também, segundo pensamos, no caso do financiamento público (pela Administração Central ou pelos entes autárquicos) do investimento em infra-estruturas (cf. *supra*, p. 11 e n. 27).

(45) Não será demais insistir no carácter *fechado* da enumeração contida no nº 3 do artº 92º CEE — só as ajudas que se adequem à previsão da al. b) ou que tenham prioridade

Entre elas contam-se os incentivos ao desenvolvimento regional a que o nº 3 do artº 92º CEE se refere em duas diferentes alíneas: a alínea a) que se reporta aos auxílios destinados a favorecer o desenvolvimento de regiões onde «o nível de vida seja anormalmente baixo ou onde exista um grave

---

sectorial e/ou especificidade regional suficientes (als. a) e c)) poderão ser autorizadas pela Comissão. Assim, bem se compreende o claro desfavor com que o executivo comunitário encara os diferentes «regimes gerais de ajuda» em vigor nos Estados Membros; trata-se, como o próprio nome indica, de sistemas de incentivo de que poderão beneficiar as empresas independentemente do sector onde operem ou da respectiva localização geográfica (cfr. B. GOLDMAN-A. LYON CAEN (n. 9), p. 1067) — é que, nestes casos, a tarefa de controlo da Comissão é muito complexa já que a simples notificação do sistema é claramente insuficiente.

Por isso, a orientação actual vai no sentido de privilegiar programas ou incentivos de *nítido* carácter sectorial ou regional e que, portanto, possam compatibilizar-se com a exigência de *especificidade* formulada pelo artº 92º, nº 3 CEE.

O actual «Sistema Integrado de Incentivos ao Investimento» (SIII), instituído pelo Decreto-Lei 194/80 de 19 de Junho e revisto pelo Decreto-Lei 132/83 de 18 de Março, parece não poder configurar-se como um «regime geral» *hoc sensu*:

— em primeiro lugar, porque só se aplica aos sectores das indústrias extractiva e transformadora

— depois porque, tratando-se do *regime geral* (artºs 6º a 14º do diploma), só terão acesso aos incentivos aí previstos os projectos de investimento que obtenham uma pontuação final de, pelo menos, *cinco* pontos; ora como o critério da produtividade económica (P1) tem apenas um peso de 35% na obtenção dessa pontuação, facilmente se vê que um projecto com P1 = 10 (produtividade máxima) mas P2 (prioridade sectorial) e P3 (especificidade regional) = 0 não lograria senão um resultado de 3,5 pontos insuficiente para beneficiar do regime; sempre terá de haver, desta forma, alguma especificidade sectorial ou regional (traduzida em P2 e/ou P3 = 0) para que o projecto tenha acesso aos incentivos fiscais e financeiros criados pelo diploma.

Há aqui um nítido progresso em relação à versão original do SIII que, sobrevalorizando o indicador «produtividade económica» (factor de ponderação de 65%) e fixando o limite mínimo de acesso aos incentivos em 3,5 pontos, permitia que beneficiassem do sistema projectos sem qualquer especificidade regional e/ou sectorial. A perspectiva de adesão e os princípios comunitários em matéria de «ajudas de Estado» terão influenciado, neste domínio, o nosso legislador — só que essa influência não foi tão marcante que o desobrigasse de encetar uma nova revisão do SIII, actualmente em curso.

Sobre os «regimes gerais» de ajuda dos vários Estados Membros da Comunidade, vejam-se ISABEL JALLES (n. 9), pp. 96-97, n. 40 e, sobretudo, D. YUILL, K. ALLEN e C. HULL, *Regional Policy in the European Community*, Croom Helm Ed., Londres (1980).

subemprego» e a alínea c) relativa às ajudas ao desenvolvimento de certas «regiões económicas».

A excepção é bem compreensível: como vimos atrás (46), a problemática dos desequilíbrios regionais pouca atenção merecera ao legislador comunitário pelo que não encontramos no Tratado senão referências avulsas e esparsas ao tema; este desinteresse, disse-mo-lo também, era, em larga medida, fruto do predomínio das concepções neo-clássicas (crentes no automatismo da correcção das assimetrias espaciais pelo jogo do mercado) (47) e da ideia de que o próprio fenómeno de integração económica, operado pela criação do Mercado Comum, se encarregaria da correcção dos desequilíbrios mais significativos.

Ora a realidade mostrou-se adversa a estes prognósticos optimistas e conduziu, com o inevitável atraso, à superação das teorias do auto-equilíbrio regional (48). De facto, e ainda que o ponto não seja inteiramente líquido, tem-se recentemente vindo a sustentar que os desequilíbrios se terão agravado no seio do Mercado Comum já que «alguma atenuação verificada nos anos sessenta não teve continuidade nos anos setenta»; esta conclusão é confirmada no recente relatório *Les Régions de L'Europe* (49) onde se escreve que «as disparidades regionais de níveis de produção não diminuíram nos anos setenta e mantêm-se a níveis elevados».

Desta forma, não admira que as autoridades comunitárias, reconhecendo a insuficiência do dispositivo previsto no Tratado (50), tenham procurado, a partir do final da década de sessenta, munir-se de instrumentos jurídicos e financeiros de acção no domínio regional.

Esse esforço de alguns anos (51) culminou em 1975 na criação do Fundo

---

(46) *Supra*, n. 1.

(47) Cfr. M.C. LOPES PORTO, *Os países da Península Ibérica e a problemática regional no seio da CEE*, Coimbra (1984).

(48) Cfr. M.C. LOPES PORTO (n. 47), pp. 4-5 e os autores aí citados.

(49) COM (84) 40 final/2, Bruxelas (Abril 1984), p. III.

(50) Esse dispositivo, nas palavras de NICOLAS MOUSSIS (*Le cadre juridique de la politique régionale communautaire*, in «Revue du Marché Commun», Janeiro (1983), pp. 4 e 5), «subentendia uma política regional mas não poderia constituir uma verdadeira política».

(51) Sobre a evolução que precedeu a criação do FEDER vejam-se, entre outros, N. MOUSSIS (n. 50), ISABEL JALLES (n. 9) pp. 91-96, e F. MURPHY, in *Trente Ans de Droit Communautaire* cit. (n. 5), p. 529 e segs..

Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) (52) cujo quadro jurídico acaba de ser modificada pelo Regulamento nº 1787/84 de 19 de Julho de 1984.

Naturalmente que não será este o local azado para uma digressão sobre o conteúdo e eficácia da política regional comunitária. Limitar-nos-emos a salientar que, no que nos interessa, a actuação do FEDER tem de articular-se com a necessidade de manter no interior do Mercado Comum um sistema de concorrência não falseada (artº 3º al. f) CEE). O artº 41º do regulamento nº 1787/84 depõe expressamente nesse sentido:

«A intervenção do FEDER não deverá alterar as condições de concorrência de maneira incompatível com os princípios contidos, neste domínio, no Tratado e concretizados, em especial, pelos princípios de coordenação dos regimes gerais de auxílio com finalidade regional. O presente regulamento não prejudica, em particular, a aplicação dos artigos 92º, 93º e 94º do Tratado, nomeadamente no que se refere ao estabelecimento e à alteração das zonas de auxílio ao abrigo de um regime nacional de auxílio com finalidade regional».

Tudo somado, fica a ideia de que os incentivos ao desenvolvimento regional são encarados com especial benevolência, acentuada à medida que se lançam as bases de uma verdadeira política regional comunitária.

Ponto é que estejamos perante ajudas dotadas de *inequívoca* especificidade regional:

- tratando-se de hipóteses subsumíveis ao disposto na alínea a) do nº 3 do artº 92º CEE, exige-se que a ajuda «favoreça o desenvolvimento económico de regiões onde o nível de vida seja anormalmente baixo»; estas condições são de verificação *cumulativa* e, na sua interpretação, a Comissão goza, como vimos, de uma competência altamente discricionária.

Com a referência ao «desenvolvimento económico» pretende-se obstar à proliferação das chamadas *aides de sauvetage* (ajudas de «salvação») (53), isto

---

(52) Instituído pelo regulamento nº 724/75 de 18 de Março de 1975 (J.O.C.E. nº L-73 de 21 de Março de 1975, p. 1).

(53) Compreende-se o particular desfavor com que é visto este tipo de ajudas: a intervenção estadual, quando assume as características descritas, acarreta os perigos, sobretudo nos sectores mais vulneráveis, de uma perturbação do jogo normal do mercado, da manutenção de sobrecapacidades e, principalmente, de uma *transferência* das dificuldades industriais e do desemprego de um Estado para outro criando possibilida-

é, de medidas estritamente conservatórias destinadas a permitir a sobrevivência de empresas técnica e/ou economicamente ineficientes; a prática da Comissão parece ir no sentido de só admitir este tipo de ajudas quando acompanhadas de um plano de reestruturação ou de reconversão capaz de, a prazo, garantir a viabilidade da(s) empresa(s) beneficiada(s) (54).

Não basta, no entanto, que a ajuda seja susceptível de «favorecer o desenvolvimento económico» nos termos que acabámos de descrever; importa ainda que às empresas ou sectores beneficiários operem em regiões onde «o nível de vida seja anormalmente baixo ou onde exista um grave subemprego».

Naturalmente que o juízo sobre o carácter «anormalmente baixo» do nível de vida (exprimido, por via de regra, pelo PIB *per capita*) e /ou sobre a existência de uma elevada taxa de subemprego é da competência exclusiva da Comissão que, como vimos (55), deverá guiar-se pelo princípio da «apreciação comunitária» — esses indicadores terão de ser cotejados com a média comunitária correspondente e não com os indicadores nacionais homólogos.

São ainda ajudas com «finalidade regional» — e, portanto, susceptíveis de autorização — as visadas pela al. c) do n.º 3 do art.º 92.º CEE, isto é, aquelas que visem «facilitar o desenvolvimento de certas regiões económicas, desde que não alterem as condições das trocas de forma contrária ao interesse comum».

A questão está aqui em saber quais as regiões contempladas o que, naturalmente, supõe uma arrumação ou classificação a *nível comunitário* (56). Voltaremos ao problema quando estudarmos, na última parte deste artigo, os princípios de coordenação deste tipo de ajudas instituídos pela comunicação ce 21 de Dezembro de 1978.

---

des de retaliação incompatíveis com a construção do Mercado Comum. O próprio art.º 19.º n.º 1 do novo regulamento FEDER se refere indirectamente a este tipo de acções ao dispôr que:

«Os investimentos em actividades industriais, artesanais ou de serviços objecto de comparticipação do FEDER devem incidir sobre actividades económicas *sãs* e procurar contribuir para a criação ou manutenção de postos de trabalho *duráveis*» (sublinhado nosso).

(54) Cfr. *Treizième Rapport...* (n. 16), n.º 229.

(55) Cfr. *supra*, p. 17 e n. 42.

(56) Cfr. ISABEL JALLES (n. 9), p. 91.

3. Passemos agora a examinar os artigos 93º e 94º CEE que atribuem à Comissão e ao Conselho importantes poderes de controlo em matéria de auxílios concedidos (ou a conceder) pelos Estados Membros.

3.a. Quanto ao *Conselho* já incidentalmente referimos (57) a sua competência para, nos termos do artº 92º, nº 3 al. d), declarar certas categorias de auxílio compatíveis com o Mercado Comum; frisámos também o uso parcimonioso que o Conselho tem feito desta possibilidade já que, até ao momento, só o sector da construção naval pôde beneficiar de directivas na matéria.

«A priori» mais importante se afigura a norma do artº 94º CEE nos termos do qual «o Conselho, decidindo por maioria qualificada sob proposta da Comissão, pode adoptar todos os regulamentos úteis com vista à aplicação dos artºs 92º e 93º e fixar, nomeadamente, as condições de aplicação do artº 93º nº 3 bem como as categorias de auxílio dispensadas desse procedimento».

Visando o exercício pelo Conselho desta competência regulamentar, a Comissão submeteu-lhe, em 4 de Abril de 1966, uma proposta de regulamento cujos aspectos essenciais eram os seguintes (58):

- definição de certas categorias de ajuda dispensadas de exame prévio
- fixação de um prazo-base (oito semanas) para exame pela Comissão dos projectos de criação ou de modificação de ajudas; o decurso do prazo — que poderia ser interrompido caso se verificasse a necessidade de um exame mais aprofundado — implicaria a não oposição da Comissão ao projecto
- definição do tipo de informações a prestar à Comissão quanto aos projectos de ajuda.

No entanto, a proposta não vingou pelo que o Conselho não exerceu, até à data, a competência regulamentar prevista no artº 94º CEE.

Resta lembrar que o Conselho pode autorizar (artº 93º nº 2, 2ª parte), a *pedido* de um dos Estados Membros e a título *excepcional*, uma medida de auxílio instituída ou a instituir por esse Estado; como esta faculdade de autorização tem por efeito a suspensão do processo instaurado pela Comis-

---

(57) Cfr. *supra*, p. 16 e n. 39.

(58) Cfr. *Dixième Rapport Général* (1967), nº 64 e M. WAELBROECK (n. 8), p. 398 e segs..

são estudá-la-emos a propósito das competências deste órgão comunitário.

3.b. Chegamos assim à análise dos poderes da Comissão que são muito vastos neste domínio.

De facto, nos termos no art.º 93.º n.º 1 CEE, a Comissão procede com os Estados Membros a um *exame permanente* dos regimes de ajuda *existentes* nesses Estados, propondo-lhes (59) todas as medidas que sejam exigidas pelo funcionamento ou pelo desenvolvimento progressivo do Mercado Comum; este exame, cuja natureza multilateral e contraditória é sublinhada pela doutrina (60), permite a cada Estado pronunciar-se sobre os sistemas de incentivo em vigor nos outros Estados Membros prevenindo, assim, eventuais intervenções distorçoras da concorrência.

O controlo da Comissão estende-se — naturalmente — às medidas individuais de aplicação desses regimes (isto é, aos casos concretos de concessão de incentivos) já que, muitas vezes, só no estágio de execução é possível dimensionar os reais efeitos da ajuda sobre as condições da concorrência. Recorde-se ainda que este exame abrange os próprios auxílios *de jure* compatíveis com o Mercado Comum (art.º 92.º n.º 2 CEE); trata-se aqui, como vimos (61), de verificar se o(s) Estado(s) Membro(s) interpretou(aram) correctamente os pressupostos da derrogação.

O n.º 2 do art.º 93.º CEE rege a fase contenciosa que se abre na hipótese de a Comissão concluir pela incompatibilidade com o Mercado Comum de uma determinada ajuda nacional.

Assim, a administração comunitária começa por dirigir aos «interessados» (expressão a entender em sentido amplo pois abrange não apenas o(s) Estado(s) Membro(s) em causa como as próprias empresas beneficiárias da ajuda e, embora o ponto não seja inteiramente líquido (62), todos aqueles que tenham um «interesse legítimo» na manutenção, ou porventura, na supressão

---

(59) Estas «propostas» assumem a natureza jurídica de *recomendações* (art.º 189.º CEE) e não têm, por conseguinte, efeitos juridicamente obrigatórios.

(60) Cfr., entre outros, M. WAELBROECK (n. 8), p. 391.

(61) *Vide supra*, p. 15 e n. 38.

(62) M. WAELBROECK (n. 8), p. 392.

da medida) uma *comunicação* em que os destinatários são informados da instauração do processo e em que um prazo lhes é fixado para a apresentação de observações.

Esta comunicação — que poderemos cotejar com a «communication des griefs» (nota de ilicitude) dirigida às empresas nos termos do artº 19º do Regulamento nº 17/62 em caso de violação dos artigos 85º e 86º do Tratado — constitui uma *formalidade essencial* para efeitos do artº 173º CEE pelo que a sua omissão viciará o acto posterior da Comissão, permitindo aos interessados agir em anulação contra esse acto.

Só após ter dirigido esta comunicação — desprovida, ainda, de efeitos juridicamente obrigatórios (63) — e após ter recolhido aquelas observações é que a Comissão poderá adoptar uma *decisão formal* ordenando a supressão ou a modificação da medida nacional (64); trata-se pois de salvaguardar a necessária tutela dos «direitos de defesa» que o TCE considera como princípio geral de direito comum aos Estados Membros (65) como tal recebido pela ordem jurídica comunitária.

A decisão da Comissão — caso conclua pela incompatibilidade não obstante as observações apresentadas pelas partes — tem efeitos *constitutivos* e não meramente declarativos; quer dizer, só a partir dela existe para o Estado Membro a obrigação jurídica de pôr termo à ajuda ou de a modificar no sentido pretendido pela administração comunitária (66).

Se o Estado destinatário não acatar esta injunção a Comissão (ou qualquer outro Estado Membro) poderá (artº 93º CEE, nº 2, 2ª parte) interpôr

---

(63) Vale por dizer que o Estado que não acate às indicações contidas na comunicação é insindicável através de acção de incumprimento (artºs 169º e 170º CEE). *Vide* B. GOLDMAN-A. LYON CAEN (n. 9), p. 1073 e a sentença do TCE no processo *Comissão* c. República Federal Alemã de 12 de Julho de 1973, proc. nº 70/72 in *Col.* (1973), p. 813.

(64) A modificação poderá consistir, v.g., numa alteração do tipo de financiamento da ajuda (ac. de 25 de Junho de 1970 no proc. nº 47/69 in *Col.* (1970), pp. 487 e 497).

(65) Cfr., por exemplo, ac. *Transocean* de 23 de Dezembro de 1974 in *Col.* (1974), p. 1063.

(66) A decisão fixará, normalmente, um prazo adequado para a supressão ou modificação da ajuda a fim de permitir ao Estado infractor accionar os mecanismos jurídicos

directamente recurso para o TCE a fim de que seja declarado o incumprimento pelo Estado infractor das obrigações que lhe incumbem em virtude do Tratado (67).

A sentença do TCE constatando esse incumprimento constitui, deste modo, a sanção comunitária aplicável ao Estado faltoso.

Naturalmente que este poderá (68), querendo, atacar a decisão da Comissão através do contencioso da anulação (art.º 173.º CEE) para o que disporá de um prazo de dois meses (art.º 173.º CEE «in fine»); o juiz comunitário é, assim, chamado a controlar a legalidade do acto e o eventual «erro manifesto de apreciação» em que tenha incorrido a administração comunitária, embora a arguição deste último vício se afigure de eficácia duvidosa se tivermos em mente a ampla competência discricionária da Comissão neste domínio (69).

Acresce ainda que, em qualquer momento do processo (e ainda que este não tenha sido instaurado), o Estado Membro em causa poderá requerer ao Conselho que se pronuncie pela compatibilidade de uma ajuda instituída (ou a instituir), nos termos do art.º 93.º CEE, n.º 2, 3.ª parte.

Esta derrogação excepcional — na qual alguns vêem um «contrapeso da competência geral da Comissão» (70) — visa permitir certas medidas nacionais de auxílio não subsumíveis às hipóteses tipificadas nos n.ºs 2 e 3 do art.º 92.º CEE e, por conseguinte, «a priori» incompatíveis com o Mercado Comum; não

---

indispensáveis e a fim de possibilitar aos operadores económicos interessados uma adaptação à nova realidade.

(67) Note-se que há aqui uma diferença de regime face ao sistema geral da acção de incumprimento (art.ºs 169.º e 170.º CEE): em lugar do parecer motivado que, neste sistema, precede obrigatoriamente a intervenção do TCE, surge-nos uma decisão da Comissão cujo não acatamento permitirá à autoridade comunitária (ou a outro Estado Membro) requerer directamente o TCE.

(68) Têm legitimidade para a propositura da acção não apenas os Estados Membros mas, eventualmente, também os particulares a quem a decisão diga respeito «directa e individualmente» (art.º 173.º CEE «in fine»); estarão neste caso, *prima facie*, as empresas beneficiárias de ajuda como aconteceu precisamente com a sociedade *Philip Morris Holland* no litígio a que nos vimos reportando.

(69) Discricionariedade que o próprio TCE acentua, na sentença *Philip Morris*.

(70) Cfr. M. WAELBROECK (n. 8), p. 394.

admira assim que a autorização postule o voto unânime do Conselho e dependa da verificação de um concurso de «circunstâncias excepcionais».

Admitindo que a Comissão já instaurou o competente processo mas que ainda se não chegou a uma decisão formal, o pedido apresentado tem como principal efeito a suspensão do procedimento até à tomada de posição do Conselho; se este se não pronunciar num prazo de três meses (contados a partir da apresentação do pedido) a Comissão recupera plenamente a sua competência decisória.

Este é, nas suas grandes linhas, o regime aplicável às chamadas «ajudas existentes».

Vejamos agora o que se passa quanto aos projectos de instituição de novos auxílios ou de modificação dos já existentes.

Rege aqui o artº 93º nº 3 CEE: em qualquer dessas hipóteses, os Estados Membros são obrigados a notificar (71) a Comissão para que esta possa, em tempo útil, pronunciar-se sobre a respectiva compatibilidade com o Mercado Comum; se a Comissão concluir pela incompatibilidade deverá, por meio de recomendação, sugerir ao Estado em causa a supressão ou a alteração do projecto — se este se não conformar, a Comissão accionará imediatamente o procedimento previsto no nº 2 do artº 93º para as ajudas «existentes».

O início deste procedimento tem como efeito principal a «paralisação da execução do projecto» (artº 93º nº, «in fine») — o TCE decidiu, a este propósito, que a Comissão, uma vez notificada, deverá dispôr de um *prazo razoável* de «reflexão e investigação», prazo que, por analogia com o disposto nos artºs 173º e 175º do Tratado, parece ser de *dois meses* (72); o decurso do prazo sem que a Comissão intervenha (73) permite ao Estado Membro passar à execução do projecto mediante pré-aviso à administração comunitária, aplicando-se, então, o regime das ajudas existentes (74).

---

(71) Parece mesmo que o dever de notificação existe a partir do momento da *adopção* do projecto pelo Governo ou pelo Parlamento pelo que deve ter lugar *antes* da entrada em vigor do diploma respectivo.

(72) Cfr. acs. de 11 de Dezembro de 1973, procs. nºs 120/73, 121/73, 122/73 e 141/73 in *Col.* (1973), pp. 1471, 1495, 1511 e 1527.

(73) Quer dizer, sem que tenha accionado o mecanismo do nº 2 do artº 93º, notificando o Estado Membro para a apresentação de observações.

(74) B. GOLDMAN-A. LYON CAEN (n. 9), p. 1075.

Suponhamos que um Estado Membro não notifica um projecto de criação de nova ajuda (ou de modificação de ajuda existente); ou, ainda, que executa essas medidas sem que a Comissão se tenha pronunciado por via de decisão (75) «Quid juris»?

Em qualquer dos casos haverá violação do disposto no n.º 3 do art.º 93.º CEE pelo que a acção de incumprimento respectiva poderá ser intentada pela Comissão ou por outro Estado Membro, nos termos gerais dos art.ºs 169.º e 170.º CEE.

A Comissão poderá ainda, em alternativa, fazer uso do mecanismo previsto no n.º 2 do art.º 93.º e que, como salientámos, institui um regime de derrogação parcial ao sistema geral da acção de incumprimento; acresce que, sendo a ajuda «nova» (no sentido supracitado), a ausência de notificação e/ou a sua execução prematura permitem à Comissão dispensar a fixação de um prazo para que o Estado em falta possa cumprir como vimos acontecer no regime das ajudas «existentes» (art.º 93.º, n.º 2, 1.ª parte) — é que, na interpretação do TCE (76), «no caso (visado pelo n.º 3 do art.º 93.º CEE) de um projecto de ajuda [nova], considerado incompatível com o Mercado Comum, a fixação de um prazo é *superflua* já que a medida em causa não deveria ter sido aplicada».

Resta dizer que a norma do n.º 3 do art.º 93.º é «directamente aplicável» (77) podendo, por conseguinte, ser invocada nos tribunais nacionais para paralisar a execução de uma ajuda não notificada (ou aplicada sem que a Comissão se tenha pronunciado). Em ITÁLIA, por exemplo, o Tribunal Constitucional já declarou a inconstitucionalidade de leis regionais institutivas de medidas de auxílio, devido à inobservância do disposto no n.º 3 do art.º 93.º CEE (78). De um modo geral, poderá dizer-se, como GOLDMAN-LYON CAEN, que os tribunais nacionais deverão «aproveitar as vias oferecidas pela sua ordem jurídica para paralisar a execução de uma ajuda que entrou em vigor sem notificação ou

---

(75) Isto, claro, na hipótese de o prazo de «reflexão e investigação» a que aludimos em texto não ter ainda expirado.

(76) Sobre o ponto, veja-se, entre outros, o nosso *Sobre o possível efeito directo das directivas comunitárias — a propósito do acórdão 'Cohn-Bendit' do Conselho de Estado francês*, RDE, ano IX, n.ºs 1-2 (1983).

(77) Ac. de 2 de Julho de 1974, *Itália c. Comissão*, proc. n.º 173/73, Col. (1974), p. 709, considerando n.º 13.

(78) Acs. de 9 de Abril de 1963 e de 8 de Julho de 1969 cits. por M. WAELBROECK (n. 8), pp. 406-407.

que, tendo sido notificada, foi aplicada sem aguardar a decisão final da Comissão.

4. Conhecidos que são — nas suas grandes linhas — os preceitos que disciplinam, substantiva e adjectivamente, a concessão de ajudas pelos Estados Membros cumpre agora analisar a *política* das instâncias comunitárias em matéria de incentivos ao desenvolvimento regional na óptica da sua articulação com o normativo da concorrência.

Essa articulação constitui uma via *indirecta* de afirmação da política regional comunitária já que cabe essencialmente ao FEDER e à Direcção-Geral da Política Regional (D.G. XVI) a acção *directa* no sentido da correcção das assimetrias espaciais. E uma via indirecta porque, realisticamente, a Comissão optou por privilegiar um sistema de *coordenação* das ajudas nacionais com finalidade regional em detrimento de uma sistemática intervenção de índole repressiva, fundada nos n.ºs 2 e 3 do art.º 93.º CEE (intervenção que, no entanto, terá lugar sempre que as circunstâncias o exijam) (79).

O sistema — que assume a forma de «princípios de coordenação» — remonta, nas suas origens, à Comunicação da Comissão de 23 de Junho de 1971 (80): aí se estabelecia a distinção, hoje tradicional, entre regiões «centrais» e regiões «periféricas» e se fixavam os «princípios de coordenação» aplicáveis inicialmente apenas às primeiras (regiões mais desenvolvidas); a evolução posterior (81) conduziu a uma extensão do sistema às próprias regiões «periféricas» vigorando hoje os princípios constantes da Comunicação de 21 de Dezembro de 1978 (81), aliás em fase de revisão.

---

(79) Assim, e a título puramente exemplificativo, a Comissão instauro recentemente o processo previsto no n.º 2 do art.º 93.º CEE à *RFA* [10.º Plano-Quadro para o «melhoramento das estruturas económicas regionais» (Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur)], à *Holanda* [incentivo regional IPR (Investeringpremiereregeling) e incentivo regional especial do WIR (Investeringsrekening)], ao *Reino Unido* [projecto de auxílio à fabricação de plataformas elevatórias na região de Irvine, Escócia], à *França* [concessão de incentivos regionais a empresas das regiões Besançon e de Aube] e à *Bélgica* [disposições da Lei sobre a expansão económica de 30 de Dezembro de 1970]. Cfr. *Treizième Rapport...* pp. 186-193.

(80) In J.O.C.E. n.º C-111 de 4 de Novembro de 1971, p. 7 e segs..

(81) Sobre a qual ver, entre outros, X. de ROUX e D. VOILLEMOT (n. 9), pp. 330-331 e ISABEL JALLES (n. 9), pp. 98-101.

Nos termos da Comunicação, a coordenação das ajudas regionais comporta cinco grandes aspectos:

- estabelecimento de «plafonds» de intensidade para as ajudas ao desenvolvimento regional, diferenciadas de acordo com a natureza e a gravidade dos problemas regionais
- princípio da transparência dessas ajudas
- princípio da especificidade regional
- princípio da repercussão sectorial
- sistema de controlo.

#### 4.a. Os «plafonds» comunitários

Até 1978 estes «plafonds» eram fixados unicamente em termos de custo em capital fixo (terrenos, instalações e equipamentos) do projecto de investimento a subsidiar; tratava-se de uma solução que claramente favorecia os projectos capital-intensivos e que, além disso, se veio a mostrar desajustada a uma conjuntura económica recessiva onde os problemas de emprego se agudizavam — daí que a Comunicação de 1978 viesse corrigir essa solução através da introdução de um «plafond» alternativo em que se atende ao número de postos de trabalho criados pelo investimento inicial. O quadro seguinte ilustra a situação actual (83):

---

(82) In J.O.C.E. nº C-31 de 3 de Fevereiro de 1979, p. 9 e sens

(83) Entretanto, a Comissão anunciou no *Quatorzième Rapport sur la Politique de la Concurrence* (Bruxelas-Luxemburgo (1985) n.ºs 277-278, pp. 194-195), ter terminado a análise do regime grego de auxílios ao desenvolvimento regional, instaurado pela lei nº 1262/82, modificada e completada pela lei nº 1360/83. Essa análise permitiu o enquadramento das regiões gregas nos «plafonds» estabelecidos na Comunicação de 21 de Dezembro de 1978: assim todas as regiões que beneficiam de incentivos regionais nos termos da actual legislação grega ficam sujeitas ao «plafond» de 75% (ou, em alternativa, de 13.000 ECU's por posto de trabalho); principais excepções: parte do Departamento de Corinto, situada entre o Departamento de Ática e istmo de Corinto, província de Lavreotiki na parte continental do Departamento de Ática («plafond» de 30%) e região de Atenas (onde não são atribuídas ajudas de escopo regional).

| PAÍS                               | REGIÃO  | «PLAFOND» MÁXIMO DE AJUDA EM % DO INVESTIM. INICIAL | «PLAFOND» MÁXIMO DE AJUDA POR POSTO DE TRABALHO CRIADO PELO INVESTIMENTO INICIAL (5) (EM ECU's)     |
|------------------------------------|---|---|---|
| Irlanda<br>Itália<br>RFA<br>França | Todo o país<br>Mezzogiorno<br>Berlim Oeste<br>Dep. Ultramarinos   | 75% (1)   | ou 13.000 ECU's   |
| França<br>Itália<br>Reino Unido    | Zona do PDR (prime<br>au développement<br>régional) (2)<br>Região centro-norte<br>Áreas de desenvolvi-<br>mento (3) | 30%   | ou 5.500 ECU's<br>(não podendo, neste caso,<br>ultrapassar 40% do custo do<br>investimento inicial) |
| RFA<br>Dinamarca                   | Regiões fronteiriças<br>Regiões especiais<br>de desenvolvi-<br>mento (4)  | 25%   | ou 4.500 ECU's (até 30%)  |
|                                    | Outras regiões<br>comunitárias  | 20%   | ou 3.500 ECU's (até 25%)  |

Fonte: Comunicação de 21/12/1978 cit..

- (1) A partir de 1 de Janeiro de 1981 e para os projectos de valor superior a 3 milhões de ECU's os «plafonds» são de 25% do custo do investimento ou, em alternativa, de 4.500 ECU's por posto de trabalho criado.
- (2) Zona definida no anexo I do Decreto nº 76/235 de 14/4/1976 (JORF nº 90 de 14/4/76).
- (3) As «development areas» são definidas no §7 da Secção VII do *Industry Act* de 1972.
- (4) Trata-se do Zonenrandgebiet, da zona especial de desenvolvimento do norte do país e das ilhas de Bornholm, Samsø e Langeland.
- (5) Não aplicável aos investimentos no sector terciário.

Em concreto, o sistema significa que as subvenções e incentivos ao desenvolvimento regional não deverão ultrapassar os limiares máximos fixados (84); caso isso aconteça — e estando integrados os elementos constitutivos da *factispecies* do nº 1 do artº 92º CEE — a Comissão poderá recorrer ao procedimento do artº 93º nº 2 ou nº 3 a fim de fazer constatar a incompatibilidade com o Mercado Comum dessas ajudas e o correlativo inadimplemento pelo Estado em questão das obrigações decorrentes do Tratado.

Estamos, assim, em presença de uma solução de tipo *quantitativo* que tem, sem dúvida, o mérito de facilitar o controlo das instâncias comunitárias ao permitir uma eficaz mensurabilidade e uma comparação útil dos diferentes incentivos nacionais ao desenvolvimento regional, mas que deixa na sombra outros elementos — estes já de natureza qualitativa — tão (ou mais) merecedores de adequada ponderação: impacto real da ajuda, efectiva contribuição para a correcção das assimetrias existentes, distorção de concorrência resultante, etc. (85).

Não desconhecendo o bem fundado da crítica haverá, no entanto, que reconhecer as inegáveis dificuldades em obter um método de avaliação coerente — e, sobretudo eficaz — para comparar e medir os diferentes regimes de incentivo em vigor nos Estados Membros; essas dificuldades explicam o domínio de critérios quantitativos e são, em grande medida, insuperáveis a partir do momento em que se optou — e bem a nosso ver — por um sistema de coordenação em desfavor de uma intervenção «a posteriori» de feição repressiva.

Daí também o princípio da «*transparência*» ou da «*mensurabilidade*» das ajudas regionais postulando a *modificação* dos regimes de incentivo existentes a fim de permitir o cálculo da sua intensidade máxima de acordo com o método comum de avaliação atrás exposto e, por outro lado, a proibição de instituir novos incentivos não «transparentes» ou «opacos».

«Quid» quanto às subvenções ao desenvolvimento regional não subordinadas a um investimento inicial ou à criação de postos de trabalho?

São notórias as reservas da Comissão quanto a este tipo de ajudas que classifica de «ajudas ao funcionamento» («aides de fonctionnement») — o regime aplicável é o das ajudas «existentes» (artº 93º nº 1 CEE) a fim de indagar,

---

(84) Admite-se, no entanto, que a Comissão outorgue derrogações aos «plafonds» indicados sempre que as indispensáveis justificações lhe sejam comunicadas de acordo com o disposto no artº 93º do Tratado; essas derrogações são periodicamente comunicadas aos Estados Membros (cfr. Comunicação cit., ponto 7).

(85) Cfr. D. YUILL, K. ALLEN e C. HULL (n. 45), p. 225.

nos termos gerais, da sua compatibilidade com o Mercado Comum; acresce que os auxílios dessa natureza não devem ser ampliados na sua duração, montante e âmbito geográfico de concessão enquanto nenhum *novo* incentivo deste género poderá ser instituído (cláusula de «stand-still»).

#### 4.b. O princípio da especificidade regional

Não basta, contudo, que os «plafonds» referidos sejam respeitados; importa ainda que a ajuda a conceder apresente um carácter genuinamente regional:

- assim, a ajuda deve aplicar-se a zonas ou regiões *bem determinadas* do território nacional; quer dizer, um regime de incentivo aplicável a todo o país não pode considerar-se, para este fim, como auxílio de índole regional salvo se o próprio país tiver sido classificado como *uma só* região como aconteceu com o Grão-Ducado do Luxemburgo e com a República da Irlanda e, presumivelmente, virá a acontecer com Portugal.
- as zonas ou regiões beneficiadas devem ser *claramente individualizadas* através de critérios quantitativos e/ou geográficos.
- a *intensidade* dos incentivos a conceder deve ser *modulada* de acordo com a natureza, urgência e gravidade dos problemas regionais experimentados.
- os incentivos não devem ser atribuídos de forma *pontual*, isto é, a pontos geograficamente isolados sem qualquer influência no crescimento de uma região, salvo se se tratar de «pólos de desenvolvimento».

#### 4.c. Outros aspectos

A coordenação compreende ainda os problemas das ajudas à transferência de localização, das repercussões sectoriais dos incentivos regionais e do sistema de controlo.

- Quanto às primeiras, fixam-se também «plafonds» máximos de intensidade definidos, neste caso, em função do custo de transferência dos bens de equipamento ou do número de trabalhadores deslocados.
- Quanto ao segundo aspecto, prevê-se que, quando um investimento beneficie simultaneamente de incentivos regionais e de sub-

venções de outra natureza, diferenciadas segundo as regiões (por exemplo, incentivos sectoriais), a soma dos primeiros com a componente regional dos outros tipos de ajuda não poderá ultrapassar os «plafonds» comunitários a que nos vimos referindo.

- Enfim, a aplicação dos princípios de coordenação é assegurada através de um sistema de controlo: comunicação à Comissão que garantirá a necessária salvaguarda do segredo dos negócios («secret des affaires»).

### Conclusões

O Tratado de Roma contém um importante dispositivo (art.ºs 85.º a 94.º) destinado a assegurar que «a concorrência não seja falseada no interior do Mercado Comum» (art.º 3.º al. f)); neste quadro, assume especial relevo o mecanismo comunitário instituído para o controlo das ajudas estaduais (ou financiadas por recursos públicos) às empresas contido nos art.ºs 92.º a 94.º CEE.

Assim, os regimes de incentivo existentes são sujeitos a um exame permanente pela Comissão das Comunidades (exame de natureza multilateral e contraditória ao qual são associados todos os Estados Membros) enquanto os projectos de criação de novas subvenções (ou de modificação das vigentes) são analisados através de um sistema de controlo preventivo a fim de, num e noutro caso, indagar da respectiva «compatibilidade» com o Mercado Comum.

No entanto, a percepção de que as ajudas públicas podem, em certos casos, constituir um importante instrumento de política económica (*maxime* de política industrial) e que esse tipo de «intervencionismo» pode também representar uma útil contribuição para a realização dos objectivos do Tratado (v.g. correcção dos desequilíbrios espaciais, promoção da inovação tecnológica e da reconversão industrial, fortalecimento da capacidade concorrencial das empresas europeias face às suas congéneres de terceiros países) levou o legislador de Roma a, realisticamente, temperar o princípio da incompatibilidade (art.º 92.º n.º 1 CEE) com importantes derrogações (art.º 92.º CEE, n.ºs 2 e 3).

Expressamente visado é o caso dos incentivos ao desenvolvimento regional que gozam de um particular *favor legislatoris* acentuado à medida que as instâncias da Comunidade se vieram a dotar dos instrumentos jurídicos e financeiros necessários à afirmação de uma verdadeira *política regional*. Essa

benevolência é testemunhado *prima facie* pelo próprio texto do Tratado ao incluir as subvenções de índole regional entre as ajudas que «podem ser consideradas como compatíveis com o Mercado Comum» (art.º 92.º CEE, n.º 2, als. a) e c)); acresce, por outro lado, que, desde 1971, as instâncias comunitárias afirmaram a sua preferência por um sistema de *coordenação* dos diferentes regimes nacionais de incentivo ao desenvolvimento regional em detrimento de uma intervenção repressiva «a posteriori» fundada no art.º 93.º CEE, n.º 2 e 3.

O sistema — traduzido em «princípios de coordenação» (vigorando actualmente os contidos na Comunicação de 21 de Dezembro de 1978) — permite aos Estados Membros conhecer, à partida, os critérios utilizados pela Comissão (principal instância de controlo) ao apreciar da «compatibilidade com o Mercado Comum» deste tipo de subvenções.

Os traços essenciais dessa coordenação são os seguintes:

- A concessão de incentivos ao desenvolvimento regional deve ser função de um projecto de investimento [as ajudas não subordinadas a este vector são classificadas de «ajudas ao funcionamento» e encaradas com sérias reservas pela Comissão].
- O valor da subvenção (líquida de impostos) não deve ultrapassar os «plafonds» comunitários — exprimidos, alternativamente, em percentagem do custo em capital fixo do projecto ou em função do número de postos de trabalho criados — «plafonds» diferenciados de acordo com a natureza e gravidade dos problemas regionais experimentados pelos diversos Estados Membros.
- O carácter especificamente regional das ajudas a conceder deve ser notório através de uma selecção — quantitativa e/ou geográfica — das regiões ou zonas beneficiadas.

A existência destes «princípios» não infirma a possibilidade de a Comissão recorrer, sendo caso disso, ao procedimento dos n.ºs 2 (ajudas «existentes») e 3 («novas» ajudas) do art.º 93.º CEE a fim de fazer declarar a incompatibilidade com o Mercado Comum de um determinado sistema de incentivo (ou de um caso concreto de aplicação desse sistema).

Por tudo isto e porque o nosso país se apresta a conseguir o estatuto de membro de pleno direito das Comunidades Europeias, os princípios comunitários aplicáveis às subvenções de índole regional não poderão ser desconhecidos pelas autoridades encarregadas do ordenamento espacial da economia portuguesa. Tudo indica que — dada a gravidade do problema entre nós —

será possível conseguir um estatuto semelhante ao da Irlanda onde todo o país foi classificado como região — e região «periférica» — para efeitos de coordenação. Contudo nem por isso se poderão olvidar as restrições de soberania — de resto, voluntariamente consentidas — neste como noutros domínios postulados pela nossa integração no espaço comunitário. Dir-se-à que perdemos assim a possibilidade de uma política de desenvolvimento regional completamente autónoma já que haverá que contar também com o controlo — preventivo ou até repressivo — exercido pelas instâncias comunitárias; a nosso ver, no entanto, a objecção não resistirá a um exame mais atento pois esse controlo visa apenas prevenir aquelas intervenções que, a pretexto do «desenvolvimento regional», mais não fazem do que ocultar e perpetuar reais situações de ineficiência económica; nessa medida, ele poderá ser até um factor de dinamização da economia portuguesa obrigando à concessão de genuínos incentivos regionais a atribuir a empresas sãs e, por isso, realmente competitivas.

Composto e Impresso  
na Secção de OFFSET da  
Comissão de Coordenação  
da Região Centro  
Novembro 1985  
Tiragem: 500 exemplares