

Fundamentos económicos da regulamentação internacional da concessão de ajudas públicas

MANUEL FONTAINE CAMPOS*

A análise económica das ajudas públicas permite compreender porque é que os Estados e outras entidades públicas podem ser levados a, fundamentadamente, atribuir ajudas públicas às empresas ou, ao contrário, recusar-se a fazê-lo. Em mercados que funcionam em condições de concorrência efetiva e em que não se verificam falhas de mercado, a concessão de ajudas públicas às empresas provoca uma diminuição do bem-estar económico. Por outro lado, em mercados onde se verificam falhas de mercado (sejam estas de eficiência, de equidade ou de estabilidade), a atribuição de ajudas pode implicar um aumento do bem-estar da economia do Estado em causa¹. Se se partir do princípio que as entidades que concedem ajudas públicas o fazem prosseguindo o interesse público, e assumindo que o interesse público corresponde à maximização do bem-estar económico nacional, as entidades públicas hão de ter em conta as razões apontadas.

Há, no entanto, vários aspetos importantes do atual enquadramento jurídico da atividade pública de fomento que carecem de uma explicação adicional. Desde logo, a existência e necessidade de uma *regulamentação* da concessão de ajudas públicas. Depois, a necessidade da sua regulamen-

* Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa – Escola do Porto.

¹ Sobre a análise económica dos auxílios de estado num contexto estatal, cf. Paula Vaz FREIRE (2010) e Manuel Fontaine CAMPOS (2014).

tação *internacional*. Por outro lado, a atribuição a uma *entidade externa* (como é o caso da Comissão europeia, no controlo europeu dos auxílios de Estado) do poder de controlo da atribuição das ajudas.

Procurar-se-á neste trabalho determinar os fundamentos da regulamentação e controlo internacionais da concessão de ajudas públicas², começando pela análise das circunstâncias em que um Estado pode ser levado a adotar uma política de subvenções com efeitos no comércio internacional e terminando com o estudo das circunstâncias em que a atribuição das subvenções pode ser capturada por grupos de interesses particulares. Na verdade, como se verá, «enquanto a análise dos auxílios de Estado tende a enfatizar as falhas de mercado, a análise do controlo dos auxílios de Estado deve ainda ter em conta a possibilidade das falhas de Estado»³.

a) Fundamentos de uma política de subvenções no contexto internacional

A ciência económica clássica, desde ADAM SMITH e DAVID RICARDO, afirma que o comércio livre consiste na melhor política para qualquer Estado. Considera-se que a tentativa de interferir com a liberdade de comércio através de tarifas aduaneiras, subvenções, quotas ou outras barreiras comerciais reduz o bem-estar global.

Que o comércio internacional é benéfico para todos os Estados que nele se envolvem continua a ser afirmado pela disciplina da Economia Internacional⁴. Mas existem situações em que, teoricamente, é possível fundamentar uma intervenção protecionista do Estado, pelo que é útil

² Quanto a estes fundamentos, cf. Hans FRIEDERISZICK, Lars-Hendrik RÖLLER e Vincent VEROUDEN (2006: 20) e David SPECTOR (2007: 3-14).

³ David SPECTOR (2007: 3).

⁴ Tal acontece por três razões essenciais: em primeiro lugar, o comércio internacional permite uma especialização de cada Estado em indústrias nas quais o mesmo goza, relativamente aos outros, de uma “vantagem comparativa” (no sentido introduzido por DAVID RICARDO), o que gera comércio interindustrial (isto é, comércio internacional de produtos de ramos de produção diferentes). Sobre a teoria das vantagens comparativas e sua evolução, cf. Ronald FINDLAY (2008). Este enquadramento teórico-económico do comércio internacional, baseado primeiramente na teoria das vantagens comparativas, de David Ricardo, e depois na teoria da proporção dos fatores de Heckscher-Ohlin-Samuelson (cf. Luís Pedro CUNHA, 2008: 132-137), foi confrontado com a realidade do comércio internacional efetivamente existente, que não se coaduna inteiramente com essas teorias – sobre as dificuldades em validá-las empiricamente, cf. Stephen J. REDDING (2008). Seguiu-se a formulação de outras teorias visando resolver as desconformidades

perceber qual o efeito que, nessas circunstâncias, resulta da atribuição de subvenções pelos Estados.

(1) Manipulação dos termos do comércio

Um argumento favorável à restrição do comércio internacional é o da manipulação dos termos do comércio⁵. Assim, estando em causa um Estado suficientemente grande, cujos volumes de comércio sejam relevantes a nível mundial na indústria da mercadoria em causa, a introdução pelo mesmo de um direito aduaneiro à importação provoca um aumento dos termos do comércio. Um aumento dos termos do comércio implica uma subida do bem-estar económico de um país e uma diminuição dos termos do comércio tem o efeito inverso. Na verdade, no primeiro caso

verificadas. Sobre estas diversas teorias, cf. MANUEL PORTO (2009: 48-78) e Mordechai KREININ e Michael PLUMMER (2005: 4-8).

Em segundo lugar, o comércio internacional permite uma especialização produtiva geradora de economias de escala internas, ao nível de cada empresa, o que gera comércio intraindustrial (isto é, comércio internacional de produtos dos mesmos ramos de produção) e permite responder à procura de bens variados por parte dos consumidores. Nos dois casos verifica-se um acréscimo do bem-estar económico global, bem como de cada um dos Estados envolvidos – cf. Paul KRUGMAN e Maurice OBSTFELD (2006: 4, 25-39, 111-113, 125-130), Alan SYKES (1998: 49-56), Mordechai KREININ e Michael PLUMMER (2005: 9) e, ainda, James ANDERSON (2008). O segundo fundamento referido do comércio internacional, postulado no século XX como resposta à falta de correspondência entre a teoria das vantagens comparativas, nas suas diversas versões, e os padrões de comércio internacional efetivamente verificados (sobretudo entre os países desenvolvidos) é, no fundo, o fundamento do comércio em geral, tal como já havia sido explicado por Adam SMITH. A especialização em atividades produtivas diferentes possibilita o comércio e este, por sua vez, possibilita uma especialização ainda maior, o que conduz a um aumento da produtividade e, portanto, a um maior bem-estar económico. Neste sentido, cf. James BUCHANAN e Yong YOON (2002).

Em terceiro lugar, a abolição das restrições ao comércio internacional implica uma concorrência acrescida para as empresas nacionais, impelindo-as a ser mais eficientes e a conceder uma importância maior à aprendizagem e à inovação. Cf. Paul KRUGMAN e Maurice OBSTFELD (2006: 208-210).

⁵ Os termos do comércio consistem na relação entre os preços dos produtos exportados e os preços dos produtos importados – cf. Paul KRUGMAN e Maurice OBSTFELD (2006: 89). Dividindo os primeiros pelos segundos, obtêm-se um determinado resultado. Se, em virtude da adoção de medidas de política comercial, se obtém um incremento desse resultado, tal significa que, ou os preços dos bens exportados aumentaram ou os preços dos bens importados diminuíram, o que, em qualquer dos casos, aumenta o bem-estar económico nacional.

o Estado vê as importações tornarem-se relativamente mais baratas e no segundo caso mais caras⁶.

Dito isto, pode colocar-se a questão de saber qual o efeito da concessão de subvenções à exportação, a certas empresas, sobre os termos do comércio do Estado subvencionador. As subvenções à exportação são «ajudas financeiras concedidas pelos poderes públicos aos exportadores, incidindo apenas nas quantidades exportadas»⁷. Permitem ao exportador praticar no exterior um preço inferior ao cobrado no mercado interno pelos bens vendidos. Por outro lado, na medida em que a produção é desviada para o mercado externo, resulta uma diminuição da oferta no mercado interno e, conseqüentemente, um aumento dos preços internos do bem exportado. Assim, as subvenções à exportação (tal como os direitos aduaneiros, embora estes no sentido contrário) provocam, relativamente à hipótese alternativa de comércio livre, uma diferença nos preços praticados a nível interno relativamente aos preços internacionais. Conseqüentemente, os produtores da mercadoria são incentivados a aumentar a produção da mesma em virtude da subvenção, que os estimula a exportar mais. Por outro lado, a elevação dos preços internos impede que a diminuição da produção dirigida ao mercado interno seja tão acentuada quanto seria de outro modo. Ao mesmo tempo, o consumo interno tende a decrescer, em virtude dos preços superiores. Assim, a oferta mundial do bem cresce e a procura mundial desce, o que acabará por provocar uma descida do preço internacional do mesmo. O resultado é que o Estado que concede a subvenção verá o preço das suas exportações diminuir, piorando assim os termos do comércio e, conseqüentemente, o seu bem-estar económico. O grande beneficiado é o Estado importador, que vê os seus termos do comércio aumentar⁸. O Estado que subvenciona a exportação não é o único prejudicado. Outros Estados que exportam o mesmo tipo de mer-

⁶ Cf. Manuel PORTO (2009: 41-42, n. 31, e 166-168).

⁷ Alfredo MARQUES (2006: 35). As subvenções à exportação podem ser *ad valorem* (em função do valor exportado) ou específicas (por cada unidade exportada).

⁸ Esta conclusão vai em contracorrente ao que é normalmente tido por adquirido na opinião pública. A ciência económica chega a outra conclusão curiosa: verificadas certas circunstâncias, um Estado que subvencione, não as suas exportações, mas a importação de produtos estrangeiros vê o seu bem-estar económico aumentar – cf. Dennis CARLTON e Jeffrey PERLOFF (1994: 774). Não parece, não obstante, que os autores tenham tido em consideração o encargo adicional para os contribuintes representado pela subvenção.

cadórias também veem os seus termos de comércio piorar, pela descida dos respetivos preços internacionais^{9/10}.

(2) Outros efeitos das subvenções à exportação

Para além dos efeitos negativos decorrentes da deterioração dos termos de comércio, o Estado que subsidia as suas exportações (e isto vale igualmente para aqueles Estados que não controlam os termos do comércio) vê o seu bem-estar económico decrescer em virtude de outro tipo de efeitos: a distorção que a subvenção à exportação introduz na produção e consumo da mercadoria em causa. Embora exista um ganho para os produtores do bem subvencionado, existe um claro prejuízo para os consumidores internos do mesmo, já que se veem compelidos a consumir menos do mesmo, ou o mesmo por mais, em virtude da elevação do respetivo preço. Por outro lado, existe ainda o prejuízo para o Estado subvencionador que, não só não aumenta as suas receitas (como aconteceria se estivesse em causa a imposição de direitos aduaneiros), como vê as suas despesas aumentarem no montante da subvenção atribuída. Assim, as subvenções à exportação prejudicam o Estado que concede as subvenções e beneficiam o Estado que importa os produtos subvencionados¹¹. De forma mais detalhada, as subvenções à exporta-

⁹ Por outro lado, para além destes efeitos de distribuição de rendimento entre Estados, da alteração dos termos do comércio resultam ainda efeitos de distribuição do rendimento dentro de cada Estado: normalmente, a subida do preço interno relativo da mercadoria exportada beneficia as empresas exportadoras e prejudica o sector importador.

¹⁰ Se um Estado quiser, e puder, interferir com os respetivos termos de comércio ao nível do sector exportador, então a política a seguir para aumentar os mesmos é exatamente a contrária: a imposição de direitos aduaneiros à exportação. No entanto, mesmo nos casos em que funciona teoricamente, a tese protecionista da melhoria dos termos de comércio sofre de uma limitação fatal: pressupõe a não existência de atitudes de retaliação por parte de outros grandes países ou blocos económicos. O que não pode ser considerado um pressuposto realista – cf. Paul KRUGMAN e Maurice OBSTFELD (2006: 85, 89, 99-102, 213-214).

¹¹ Não obstante, o Estado importador pode sofrer um prejuízo caso a subvenção à exportação tenha efeitos predatórios, conduzindo à saída do mercado das empresas nacionais concorrentes e permitindo à empresa estrangeira beneficiar, seguidamente, da exploração de preços monopolistas. Todavia, parece existir pouca base teórica e empírica para sustentar que existam práticas predatórias no comércio internacional – cf. Alan SYKES (1989: 241-250) e Michael TREBILCOCK e Robert HOWSE (2005: 276 e 306). No sentido do benefício que decorre para o Estado importador, cf., entre muitos, Merit JANOW e Robert STAIGER (2003: 239-243).

ção prejudicam os contribuintes e os consumidores do primeiro Estado, bem como as empresas concorrentes do segundo Estado, e beneficiam as empresas subvencionadas do primeiro Estado, assim como os consumidores do segundo Estado. Deste modo, a concessão de subvenções à exportação constitui um daqueles casos – a par das restrições voluntárias às exportações, em relação ao país importador – em que a maior parte dos economistas não duvidam que os respetivos custos excedem os benefícios, provocando uma diminuição do bem-estar económico do país exportador¹². Por outro lado, normalmente, a sua concessão implica uma diminuição do bem-estar económico mundial¹³.

¹² Cf. Paul KRUGMAN e Maurice OBSTFELD (2006: 100-101, 186-188, 194-195) e Alan SYKES (1998: 71-73). A conclusão é a mesma quando esteja em causa a concessão de subvenções à exportação como forma de retaliação à atribuição, por outros países, do mesmo tipo de subvenções – cf. Arvind PANAGARIYA (2000). Contra a asserção de que as subvenções à exportação implicam *sempre* uma diminuição do bem-estar económico global, admitindo que, em certos casos, as mesmas possam produzir um aumento desse bem-estar, cf. Robert BALDWIN (1970: 56-57, 174, 176-177). No mesmo sentido, no que diz respeito aos países em desenvolvimento, cf. Dani RODRIK (2007: 25, 27, 39, 148-149) e Ha-Joon CHANG (2003: 2, t. n., e 11-12) e (2003b: 387). Por outro lado, Patrick MESSERLIN (1999: 162-163) considera que a concessão de subvenções à exportação por um Estado pode compensar a imposição (pelo mesmo Estado) de tarifas aduaneiras de importação, de modo que o resultado final seja o de um comércio livre. Esta asserção contraintuitiva resulta da aplicação, pelo autor, do teorema de Lerner, nos termos do qual a imposição de direitos aduaneiros de importação é equivalente à imposição de direitos aduaneiros à exportação (cf. A. LERNER, 1936) e a concessão de subvenções à exportação é equivalente à imposição de subvenções à importação. Um outro argumento é o de que a concessão de subvenções à exportação pode compensar a imposição pelos Estados importadores de direitos aduaneiros de importação, eliminando a distorção criada por esta última – cf. Andrew GREEN e Michael TREBILCOCK (2010: 124), que indicam ainda outros argumentos que poderiam, excepcionalmente, justificar a concessão de subvenções à exportação. No mesmo sentido Kyle BAGWELL e Petros MAVROIDIS (2010: 169) notam como as subvenções à exportação podem resolver distorções prévias ao comércio internacional e, consequentemente, aumentar o bem-estar global. Pensamos que estes autores não tomam suficientemente em conta fatores como a possibilidade de falhas de Estado, os custos (de oportunidade e administrativos) de tributação necessários à concessão da subvenção, a probabilidade da ocorrência de «guerras de subvenções» e o facto de as subvenções à produção produzirem os mesmos efeitos com menos desvantagens.

¹³ Cf. Robert BALDWIN (1970: 48-49). Kym ANDERSON (2004) calculou que os benefícios para o bem-estar global da abolição das barreiras aduaneiras e das subvenções à produção e à exportação (neste caso, de produtos agrícolas) ultrapassaria em vinte vezes os seus custos. Num estudo ulterior, não obstante, concluiu que a esmagadora fatia dos benefícios resultaria da abolição das barreiras aduaneiras ao comércio de mercadorias

(3) Política comercial estratégica das economias desenvolvidas

Para além da hipótese da manipulação dos termos do comércio, existem outros casos em que é possível fundamentar uma intervenção protecionista do Estado e que se reconduzem à ideia das falhas de mercado. Sendo que aqui ainda se deve distinguir duas situações distintas: a existência de falhas no mercado internacional ou a existência de falhas no mercado interno de um Estado.

No primeiro caso (falhas no mercado internacional¹⁴), a consideração de que, nos mercados internacionais, não existe necessariamente concorrência perfeita e de que a situação mais frequente é a da existência de um número limitado de grandes empresas com poder de mercado (oligopólio), levou a um estudo renovado destas matérias à luz dos progressos registados ao nível da Teoria dos Jogos. Esta evolução, que também se verificou noutras áreas da economia industrial, onde se ponderou a possibilidade de empresas num mercado oligopolista influenciarem aspetos decisivos do mesmo, como o preço do bem comercializado, através de decisões de carácter estratégico¹⁵, foi alargada aos mercados internacionais, assumindo-se agora que quem adota compromissos estratégicos são os Estados¹⁶.

Assim, a ciência económica hodierna postula que um Estado (normalmente, com uma economia desenvolvida) que pretenda beneficiar as suas empresas e, simultaneamente, o conjunto da sua economia, em mercados internacionais oligopolistas, pode fazê-lo através de subvenções à exportação. As subvenções destinam-se a possibilitar a adoção, pelas empresas, de determinadas decisões de carácter estratégico que as vão colocar em vantagem relativamente às suas concorrentes estrangeiras. Num contexto de mercado em que as empresas de um Estado concorrem com empresas estrangeiras nos mercados de Estados terceiros, os beneficiários desse tipo de medidas são as empresas do Estado interventor, bem como a respetiva economia e, mesmo, a economia dos Estados terceiros (que não possuam empresas concorrentes na produção dos bens em

e apenas uma pequena parte da proibição das subvenções – cf. Kym ANDERSON, Will MARTIN e Ernesto VALENZUELA (2006).

¹⁴ Sobre o papel das subvenções na correção de falhas do mercado internacional – cf. Patrick LOW (2001: 105-109).

¹⁵ O que, aliás, contribuiu para pôr em cheque a teoria da «structure-conduct-performance», invertendo o sentido da relação: a verdade é que o comportamento também condiciona a estrutura do mercado.

¹⁶ Cf. Lynne PEPALL, Daniel RICHARDS e George NORMAN (1999: 667-668). Para uma abordagem completa da política comercial estratégica, cf. James BRANDER (2001).

causa, sendo apenas importadores dos mesmos). Os grandes perdedores serão as empresas concorrentes e as economias dos respetivos Estados¹⁷. Regista-se um efeito positivo para a economia mundial, que resulta do facto de a produção, antes da concessão da subvenção e em virtude das características do mercado (oligopolista), se efetuar a um nível inferior ao desejável¹⁸. O argumento é igualmente válido se estiverem em causa subvenções à produção, como as subvenções à investigação e desenvolvimento ou as subvenções ao investimento¹⁹.

No entanto, a viabilidade desta intervenção estratégica dos Estados pode ser posta em causa por pressupor que os Estados detêm informação que, na verdade, não está ao seu alcance. Por outro lado, a concessão dos subsídios a algumas indústrias implica o desvio de recursos de outras indústrias do mesmo país e a subida dos seus custos, o que poderá colocar estas últimas numa situação de desvantagem estratégica²⁰. Adicionalmente e como é evidente, estando este conhecimento ao alcance de todos os Estados, serão vários os que estão dispostos a utilizar os instrumentos referidos. Nas situações identificadas no parágrafo precedente, também o Estado onde se situam as empresas prejudicadas pelas decisões estratégicas do primeiro Estado desejará intervir para beneficiar as suas empresas e a sua economia. O problema está em que, quando tal sucede, os Estados envolvem-se num “jogo” do tipo “dilema do prisioneiro”²¹. Desse “jogo” resultará uma situação em que ambos os Estados intervêm em apoio das suas empresas e em que ambos perdem bem-estar, por comparação com a situação que se verificaria caso nenhum dos Estados tivesse intervindo. Conclui-se que, embora as ajudas públicas a empresas, ativas em mercados internacionais caracterizados de determinada forma, beneficiem num primeiro momento as mesmas e as economias dos respetivos Estados, tais

¹⁷ Cf. Lynne PEPALL, Daniel RICHARDS e George NORMAN (1999: 669-680) e Barbara SPENCER e James BRANDER (2008).

¹⁸ Cf. David COLLIE (1997) e Kyle BAGWELL e Robert STAIGER (2001).

¹⁹ Cf. Barbara SPENCER e James BRANDER (2008). No mesmo sentido, cf. Lynne PEPALL, Daniel RICHARDS e George NORMAN (1999: 680-681). Claro que as subvenções à investigação e desenvolvimento podem vir a gerar, adicionalmente, efeitos de *spill-over* que beneficiem outros países; tudo depende de a empresa subvencionada conseguir apropriar totalmente, ou não, os benefícios da I&D.

²⁰ Cf. Paul KRUGMAN e Maurice OBSTFELD (2006: 262-265).

²¹ Na Teoria dos Jogos, o “dilema do prisioneiro” refere-se a situações em que os intervenientes devem optar entre atuações que visam os interesses de todos e atuações que prosseguem o interesse de cada um, sendo que, se optarem todos por esta última hipótese, os interesses individuais e o interesse conjunto são prejudicados.

ajudas podem desencadear “guerras comerciais” ou “corridas aos subsídios” que resultam numa situação global desfavorável para todos²², pelo que um acordo que proibisse tais políticas seria do interesse global^{23/24}.

A investigação empírica conduzida quanto aos resultados de políticas comerciais estratégicas parece apontar no sentido de que as mesmas ou redundam num completo falhanço ou, atingindo alguns dos seus objetivos, falham na avaliação custo-benefício e implicam uma diminuição de bem-estar económico do Estado em causa²⁵.

²² Outras críticas às políticas comerciais estratégicas podem ser encontradas em Dennis CARLTON e Jeffrey PERLOFF (1994: 775-780) e Barbara SPENCER e James BRANDER (2008). Cf., ainda, Stefan LEHNER e Roderick MEIKLEJOHN (1991: 24-25) e Filip ABRAHAM e Nancy VERRER (1996). Entre nós, cf. Manuel PORTO (2009: 169-171), Alfredo MARQUES (2006: 305-309) e Luís Pedro CUNHA (2008: 143-151).

²³ Cf. Alan SYKES (1998: 77) e Barbara SPENCER e James BRANDER (2008).

²⁴ Kyle BAGWELL e Robert STAIGER (2001) e (2002: 163-179) elaboram um modelo, inspirado no modelo das políticas comerciais estratégicas, mas assumindo, ao invés, a existência de mercados perfeitamente concorrenciais, em que chegam à conclusão de que a proibição das subvenções à exportação diminui o bem-estar global. Seguindo este modelo, cf. Merit JANOW e Robert STAIGER (2003: 243-246). Esse modelo não tem em conta, no entanto, os efeitos de distorção do mercado que resulta da tributação necessária à concessão da subvenção. David COLLIE (1997), tendo em conta esse efeito, chega à conclusão de que as subvenções à exportação provocam o decréscimo do bem-estar mundial. Por outro lado, o modelo dos dois primeiros autores incorpora no cálculo do bem-estar do Estado subvencionador o juízo político-económico que o mesmo faz no sentido de privilegiar, por exemplo, certos interesses especiais (claramente, neste sentido, cf. Kyle BAGWELL e Robert STAIGER, 1999). Se se considerar que o bem-estar da economia do Estado em causa não corresponde às preferências manifestadas pelo Governo desse Estado, justamente porque a pressão dos grupos de interesses afasta estas últimas da primeira, então o modelo desses autores não põe em causa as conclusões a que se chega quanto à normal ineficiência das subvenções à exportação.

Por outro lado, Merit JANOW e Robert STAIGER (2003: 249-251) argumentam que, sendo o objetivo dos acordos de comércio livre o aumento do comércio entre os Estados, a proibição das subvenções à exportação levaria ao resultado oposto e poderia ser considerado como tendo objetivos análogos aos dos produtores de um bem num mercado interno oligopolista que decidem em conjunto diminuir a produção, prejudicando os consumidores e o interesse geral, mas beneficiando-se a si próprios. Os autores não consideram, no entanto, que os mesmos acordos em que se proíbem as subvenções à exportação também diminuem os direitos aduaneiros e outras barreiras alfandegárias. Os efeitos de restrição do volume do comércio internacional resultantes da proibição das subvenções teriam de ser comparados com os efeitos de aumento desse volume resultantes das diminuições referidas.

²⁵ Cf. Dennis CARLTON e Jeffrey PERLOFF (1994: 781-784) e Paul KRUGMAN e Maurice OBSTFELD (1997: 285-295).

(4) O argumento das “indústrias nascentes” e a política comercial dos países em vias de desenvolvimento

Um outro tipo de falha de mercado internacional, aplicável agora sobretudo a países em vias de desenvolvimento, é apontado quando se apresenta o chamado argumento das “indústrias nascentes”²⁶. Na verdade, na mesma altura em que os fundamentos intelectuais do livre-cambismo eram postulados, alguns autores defendiam que, em algumas hipóteses, a restrição ao comércio, através da adoção de tarifas aduaneiras ou da concessão de subvenções, beneficia o país que a implementa. Assim, no seguimento do que haviam postulado os mercantilistas, o americano Alexander HAMILTON, o alemão Friedrich LIST e o britânico Stuart MILL defenderam a proteção das “indústrias nascentes”²⁷.

Pode acontecer que, naqueles Estados onde uma determinada indústria se desenvolveu primeiro, esta beneficie de economias de escala externas. Estas resultam, não da superior dimensão da empresa em causa – circunstância em que se fala de economias de escala internas – mas da superior dimensão da indústria no seu conjunto, que pode inclusivamente ser constituída por uma multiplicidade de firmas de dimensão média, normalmente agrupadas geograficamente. Tais economias externas conferem uma vantagem decisiva sobre indústrias de outros Estados que, não fosse terem-se desenvolvido ulteriormente, possuiriam vantagem comparativa sobre os primeiros (*first mover advantage*). Nestes casos, os Estados cujas indústrias partem com atraso podem proteger o desenvolvimento das mesmas até que adquiram a dimensão necessária para competir com as restantes.

Por outro lado, tendo em conta que as economias de escala externas podem resultar, entre outras coisas, de uma acumulação progressiva de conhecimentos que se vão espalhando pela indústria em causa e provocam um decréscimo dos custos ao longo do tempo, também essas economias

²⁶ Em geral, sobre o argumento, cf. Manuel PORTO (2009: 183-199), WTO (2006: 68-75) e Douglas IRWIN (2008), que salienta a escassez de estudos empíricos que o permitam infirmar ou não, salientando, não obstante, os diversos obstáculos (“falhas de Estado”) à sua implementação prática. De forma detalhada, cf. Luís Pedro CUNHA (1995: 41 e ss.).

²⁷ Cf. Manuel PORTO (2009: 41-43), Friedrich LIST (1857: 420 e ss.) e Stuart MILL (1866: 556). Estes autores admitem, não obstante, que as medidas de restrição do comércio não são as mais desejáveis para a prosperidade mundial, justificando-as em virtude das imperfeições que caracterizam as relações comerciais internacionais e rodeando a sua adoção de determinadas cautelas.

de escala dinâmicas justificariam uma atitude protecionista por parte de um Estado que quisesse, dessa forma, garantir o desenvolvimento das suas “indústrias nascentes”. Isto pode ser conjugado com um argumento de falha interna de mercado: as externalidades positivas da atividade das primeiras empresas da indústria em causa justificariam a sua proteção²⁸.

Há mesmo quem afirme que, historicamente, todos os países desenvolvidos (incluindo os novos países desenvolvidos do século XX) «utilizaram políticas comerciais e industriais intervencionistas, visando a promoção, e não apenas a proteção, das indústrias nascentes»²⁹. Em qualquer caso, a solução mais adequada para auxiliar o desenvolvimento de uma indústria nascente parece ser, não a criação de barreiras à concorrência internacional, por meio de direitos aduaneiros ou quotas alfandegárias, ou a utilização de subvenções à exportação, mas a utilização de instrumentos internos, nomeadamente a criação de mercados de capitais mais desenvolvidos ou a concessão de subvenções à produção às empresas em causa. Trata-se de políticas de primeiro ótimo preferíveis às políticas protecionistas de segundo ótimo^{30/31}. Assinalem-se aqui, no entanto e mais uma vez, os perigos da tentativa de resolução de falhas de mercado: é difícil saber

²⁸ Outro argumento é o da imperfeição dos mercados de capitais que, nos países em vias de desenvolvimento, não estariam suficientemente desenvolvidos, o que não permitiria a concessão do capital necessário para o surgimento de novas indústrias.

²⁹ Ha-Joon CHANG (2003a: 2, t. n., e 11-12) e (2003b: 387-390).

³⁰ Cf. Manuel PORTO (2009: 197-199). Este autor salienta que, no entanto, os custos administrativos de implementação destas políticas de primeiro ótimo podem ser bem superiores aos das políticas comerciais protecionistas – cf. (2009: 179-183).

³¹ Há, não obstante, quem sustente que a análise empírica de diversas políticas industriais adotadas por países em desenvolvimento demonstra que a concessão de subvenções à exportação pode ser uma das formas eficazes de promover o desenvolvimento económico. Neste sentido, cf. Dani RODRIK (2007: 25, 27, 39, 148-149), que se refere, essencialmente, aos exemplos da Coreia do Sul e de Taiwan. No mesmo sentido, cf. Ha-Joon CHANG (2003a: 2, t. n., e 11-12) e (2003b: 387, t. n.) que afirma que «quase todos os países desenvolvidos dos nossos dias usaram tarifas aduaneiras e subvenções para desenvolver as suas indústrias nas primeiras fases do seu desenvolvimento». Embora Dani RODRIK admita que «nada na literatura empírica sugere que as exportações gerem externalidades positivas do tipo que justificasse a sua subsidiação», argumenta que, por outro lado, «condicionar as subvenções à exportação [...] assegura que os incentivos são apropriados pelos vencedores (*i.e.*, os que são capazes de competir nos mercados internacionais) e não pelos perdedores» (t. n.), sendo um exemplo de uma política de fomento baseada na *performance*, característica indispensável de qualquer política industrial. Em sentido contrário, baseando-se no falhanço das experiências latino-americanas e indiana de subvenção à exportação, bem como no sucesso de outras economias do leste asiático que não recorreram a essas subvenções, cf. Arvind PANAGARIYA (2000).

que indústrias devem ser apoiadas e qual a medida do apoio, correndo-se ainda o risco da apropriação da política em causa por grupos de interesses organizados³².

(5) Falhas de mercado interno

Quando estão em causa falhas de mercado interno, a adoção de uma política comercial protecionista poderia consistir numa solução de segundo ótimo: a intervenção do Estado no mercado internacional seria desejável em virtude de falhas existentes no mercado interno. O ideal (primeiro ótimo) seria resolver essas falhas intervindo diretamente nesses mercados. No entanto, quando tal não seja possível, a intervenção no mercado internacional poderia ajudar a resolver os problemas internos. Assim, por exemplo, se uma determinada atividade económica sujeita a concorrência internacional produz externalidades positivas, a imposição de direitos aduaneiros à importação de mercadorias concorrentes provoca um aumento da produção interna. A distorção introduzida na produção e no consumo é compensada pelo benefício social acrescido resultante.

Em geral, os economistas³³ consideram que este tipo de abordagens não é o mais adequado, sendo preferível resolver falhas internas com soluções internas, da forma mais direta possível. Soluções indiretas acarretam sempre o risco de introdução de distorções não queridas e/ou não previstas no funcionamento do mercado. Adicionalmente, é aplicável a crítica geral à teoria das falhas de mercado: a dificuldade na sua identificação e na delimitação precisa, em concreto, da sua natureza e dimensão implica incerteza adicional quanto à solução mais adequada. Conclui-se que, a ser adotada alguma medida, ela deve ser de natureza interna, devendo evitar-se introduzir restrições ao comércio livre. Assim, no caso apresentado, em vez de um direito aduaneiro à importação ou de uma subvenção à exportação, seria mais adequada a concessão de *subvenções à produção*, que não implicam o decréscimo no consumo

³² Cf. Paul KRUGMAN e Maurice OBSTFELD (2006: 112, 136, 140-143, 244-246), Alan SYKES (1998: 74-75) e Douglas IRWIN (2008). São aplicáveis os clássicos “testes” de Mill e Bastable: a ajuda só deve ser concedida quando haja garantia de que é temporária e é preciso demonstrar que os ganhos resultantes superam os custos da proteção – cf. Manuel PORTO (2009: 188-189). Os autores sustentam ainda que a subvenção deve ser dirigida àquela atividade da empresa geradora dos efeitos sociais positivos (ex.: formação, geradora de um processo de acumulação de conhecimentos) e não à produção em geral.

³³ Sobretudo desde Jagdish BHAGWATI e RAMASWAMI (1963) e Jagdish BHAGWATI, RAMASWAMI e SRINIVASAN (1969).

induzido pelas primeiras medidas e mantém o acréscimo desejado da produção^{34/35}.

(6) Conclusão

De acordo com a análise feita, relativa à adequação económica da atribuição de ajudas públicas, do ponto de vista dos seus efeitos

³⁴ Cf. Paul KRUGMAN e Maurice OBSTFELD (2006: 213-217), Alan SYKES (1998: 73-74), Manuel PORTO (2009: 158-160, 256-257), Alfredo MARQUES (2006: 299-301, 304-305) e, ainda, Geoffrey DENTON, Seamus O'CLEIREACAIN e Sally ASH (1974: 10). Tal será o caso, por exemplo, da falha de mercado, da qual já foi dito constituir «o melhor argumento que se pode intelectualmente conceber para sustentar uma política industrial ativa», consistente na incapacidade das empresas de alta tecnologia obterem as contrapartidas correspondentes a todos os benefícios que a sua atividade traz à sociedade, *inclusive* os decorrentes do alastramento de conhecimentos novos a empresas diferentes – Paul KRUGMAN e Maurice OBSTFELD (2006: 261, t. n.). Trata-se do tema das externalidades positivas, que permitem fundamentar a necessidade de concessão de subvenções à investigação e desenvolvimento tecnológico por parte do Estado. Não obstante, os autores salientam os cuidados que tal auxílio exige: deve procurar apoiar-se apenas aquela concreta atividade das empresas que gera benefícios sociais. Colocam também a questão de saber se o Estado tem capacidade para escolher as empresas com investimentos mais interessantes a esse nível. A resposta negativa conduz à conclusão de que, querendo manter-se a intervenção do Estado, este deverá apoiar toda a atividade de investigação e desenvolvimento que ocorra nesse país (por exemplo, através de benefícios fiscais generalizados). Dennis CARLTON e Jeffrey PERLOFF (1994: 780-781) aplicam neste caso as críticas gerais relativas às falhas de Estado.

³⁵ A preferência referida pelas subvenções à produção relativamente às tarifas aduaneiras à importação foi, no entanto, posta em causa pela consideração da interferência nessas decisões políticas do *lobbying* efetuado por agentes privados. Assim, o facto de as tarifas aduaneiras serem bens públicos, que beneficiam, uma vez adotadas, um grupo vasto de empresas nacionais implica, de acordo com a teoria económica da política, que as mesmas vão ser menos procuradas do que as subvenções à produção, que beneficiam na sua totalidade a empresa à qual são concedidas. Existirá, portanto, uma pressão muito mais intensa no sentido da concessão destas do que da instauração daquelas. Resulta que, quando o poder político pode conceder subvenções, mais recursos serão gastos de forma improdutiva em *rent-seeking* relativamente ao que seria gasto se só pudessem ser adotados direitos aduaneiros. Adicionalmente, poderá resultar, verificados certos pressupostos, que as distorções provocadas pela própria concessão de subvenções excedam as distorções que seriam provocadas pelas tarifas aduaneiras, caso estas fossem adotadas em vez daquelas – cf. Dani RODRIK (1986). Ainda sobre esta questão, referindo mais literatura no mesmo sentido, cf. Dani RODRIK (2001: 1470-1476). Há que dizer, no entanto, que o argumento referido já não é aplicável à comparação entre subvenções à produção e subvenções à exportação, não pondo em causa a superioridade das primeiras relativamente às segundas. Sobre a teoria económica da política e os custos de *rent-seeking*, veja-se o que adiantamos *infra*.

para o bem-estar do Estado concedente, para o bem-estar dos outros Estados e para o bem-estar global, concluiu-se pela existência de circunstâncias em que determinados Estados têm interesse na atribuição de subvenções (“estratégicas”) às suas empresas. Verificou-se que essa atribuição provoca uma diminuição do bem-estar de outros Estados. Viu-se igualmente que este tipo de situações degenera facilmente em “corridas às subvenções” que redundam em prejuízo de todos os Estados e, portanto e logicamente, envolvem uma diminuição do bem-estar económico mundial. Nessas circunstâncias, a celebração pelos Estados de acordos internacionais em que se comprometem a não conceder essas subvenções é do interesse dos mesmos. Enquadra-se neste âmbito a proibição de concessão de subvenções à exportação, consagrada no GATT 1994 (artigo XVI) e no Acordo sobre Subvenções e Medidas de Compensação (artigo 3)³⁶.

Ao mesmo tempo, os Estados podem atribuir subvenções que não envolvam a execução de uma política comercial estratégica e que podem resolver, ou não, falhas de mercado. Tais subvenções podem ser à exportação ou à produção, mas as segundas são mais eficientes para a economia do Estado concedente. Quando resolvem falhas de mercado de forma proporcional, sem distorcer demasiado a concorrência, essas subvenções provocam um aumento do bem-estar económico do Estado concedente, bem como dos restantes Estados, considerados no seu conjunto, e, logicamente, do bem-estar global. Quando não resolvem falhas de mercado do modo referido, as ajudas diminuem o bem-estar do Estado concedente (pelo que não é do seu interesse concedê-las) e o bem-estar global, embora aumentem o bem-estar (pelo menos, o de curto prazo) dos restantes Estados. Sendo assim, seria de presumir que as subvenções concedidas fossem do primeiro tipo e que não se encontrassem subvenções do segundo tipo. Ao mesmo tempo, pelas mesmas razões, apenas faria sentido proibir as subvenções do segundo tipo. Mas se não é do interesse dos Estados atribuírem essas subvenções, que não resolvem falhas de mercado, as mesmas nunca serão atribuídas, pelo que não seria preciso proibi-las.

Aqui chegados, diríamos que as únicas ajudas problemáticas, e que, portanto, justificariam uma regulamentação e controlo internacionais, seriam as ajudas públicas usadas como instrumento de política

³⁶ No entanto, essa proibição não abrange todas as hipóteses de concessão de subvenções estratégicas, que também podem ser subvenções à produção.

comercial estratégica, pois apenas nessas circunstâncias as autoridades públicas, ao prosseguirem o interesse dos seus Estados, provocariam prejuízos ao bem-estar económico de outros Estados e bem assim ao *welfare* mundial.

b) A Economia da Política e a concessão de ajudas públicas

Um entendimento simplista da atuação das autoridades públicas basta-se com a asserção de que, sendo o fundamento filosófico e jurídico-positivo (constitucional) da sua existência a prossecução de interesses públicos, tais autoridades, nomeadamente os titulares de cargos públicos, efetivamente prosseguem ou visam prosseguir esses interesses. Desse ponto de vista, pouco resta a acrescentar a uma análise que identifique as formas mais adequadas, em cada circunstância, de prossecução dos interesses públicos. Assim, identificadas as situações, excepcionais, em que a atribuição de ajudas públicas implica um aumento do bem-estar económico, confia-se em que as autoridades apenas as concedem nessas hipóteses³⁷.

Mas, o que sucede se as autoridades públicas não tiverem como único propósito a prossecução do interesse público? Um entendimento interessante e alternativo, baseado nessa possibilidade, é fornecido pela Economia da Política³⁸.

³⁷ «Antes da entrada da escolha pública na arena, os economistas estavam habituados a prescrever as ações que um ditador benevolente deveria adotar quando [...] encontrasse uma falha de mercado devida a externalidades, assimetrias de informação e coisas semelhantes» (t. n.) – cf. Susanne LOHMANN (2008). O “interesse público” é tido como objetivo da atuação das autoridades públicas do ponto de vista legal (constitucional) e filosófico. O problema está em saber se os agentes políticos assumem esse objetivo. Do ponto de vista da ciência económica (*Welfare Economics*), o interesse público é assimilado à maximização do bem-estar económico nacional. A descoberta das «falhas de mercado» e a identificação das atuações aptas a resolver as mesmas permitem selecionar os atos que, a serem adotados, prosseguem o interesse público. A crítica daqueles que, a partir da segunda metade do século XX, consideram que os agentes políticos não são movidos exclusivamente pelo “interesse público” dirige-se, não tanto à definição do que o mesmo seja, mas à possibilidade da sua identificação em concreto e à facilidade do desvio da atuação pública para servir interesses privados. Sobre a utilização do conceito de interesse público no contexto político, legal e económico anglo-americano, a propósito da regulação dos mercados, cf. Michael HANTKE-DOMAS (2003).

³⁸ Sobre a análise económica da política, cf. Manuel PORTO (2009: 171-179).

(1) *A Economia da Política*

A análise económica da atividade política foi iniciada pela escola da *Public Choice*³⁹ e continuada pela chamada *Political Economy*⁴⁰. Procura entender a atuação dos votantes, dos políticos e dos burocratas à luz dos mesmos pressupostos com que a ciência económica procura compreender a atuação dos produtores e consumidores no mercado. Nos diversos casos, os agentes são confrontados com escolhas e atuam de forma a maximizar o interesse próprio⁴¹, respondendo a incentivos resultantes, nomeadamente, do contexto legal-institucional⁴². Parece-nos realista e, sobretudo, demonstrou ser explicativa, a visão da política que parte do princípio de que os seus intervenientes prosseguem os interesses próprios, para além (ou em vez) do interesse geral.

A Economia da Política desenvolve um conjunto de modelos baseados nesses pressupostos, tendo em vista perceber a atuação que seria empreendida por esses agentes. Nomeadamente, trata-se de compreender se os mesmos acabam por promover o interesse público. Poderia parecer

³⁹ Na verdade, a análise da chamada *Social Choice* já havia recaído sobre a atividade política – cf. Kenneth ARROW (1963), Susanne LOHMANN (2008) e Gordon TULLOCK (2008a). Sobre a relevância histórica da escola da *Public Choice*, cf. Robert EKELUND e Robert HÉBERT (1997: 531-554).

⁴⁰ A *Political Economy* distingue-se da escola da *Public Choice* (ulteriormente rebatizada, por um dos seus fundadores, de *Constitucional Political Economy* – cf. James BUCHANAN, 2008) por recorrer à teoria macroeconómica das expectativas racionais e à teoria dos jogos. Sobre as raízes da *Political Economy*, cf. Torsten PERSSON e Guido TABELLINI (2000: 1-4). Note-se que a expressão *Political Economy* não pode ser confundida com o antigo termo Economia Política, relativo à ciência económica em geral, e que parece ter sido substituído no século XX pelo termo mais abrangente Economia (*Economics*) – cf. Peter GROENEWEGEN (2008). Utilizaremos a expressão *Economia da Política* para abranger as diversas disciplinas que, apesar de diferenças entre elas, têm em comum a aplicação de métodos económicos no estudo da atividade política. Em geral, o método económico aplicado à análise dos fenómenos sociais (entre os quais, os fenómenos políticos) é apelidado de *Rational Choice* – cf. Susanne LOHMANN (2008) e Peter HEDSTRÖM e Charlotta STERN (2008). Sobre a “nova” Economia Política, veja-se, ainda, a detalhada e interessante, embora algo datada, análise de Robert INMAN (1987).

⁴¹ Cf. Gordon TULLOCK (2008a). Estes pressupostos são verosímeis e evitam, inclusivamente, assumir o carácter «esquizofrénico» da personalidade desses agentes: que, quando atuam no mercado, prosseguem «egoisticamente» o seu interesse próprio e, quando atuam politicamente, prosseguem «altruisticamente» o interesse público – cf. James BUCHANAN e Gordon TULLOCK (1962: 20). Sobre a racionalidade e outros pressupostos da atuação dos agentes no “mercado” político, cf. James BUCHANAN e Gordon TULLOCK (1962: 13, 18, 20, 30-39).

⁴² Cf. Timothy BESLEY e Torsten PERSSON (2008).

estranho que esta questão fosse colocada: pois se partimos do princípio de que os mesmos prosseguem o interesse privado, como poderiam acabar a promover o interesse público? No entanto, se nos lembrarmos que foi justamente essa a descoberta de Adam SMITH, a de que os agentes privados ao prosseguirem o interesse próprio acabam por servir o interesse geral, perceberemos melhor a investigação empreendida pela *Public Choice* e pela *Political Economy*. Na verdade, o objetivo de cultores originais da Escolha Pública como James BUCHANAN e Gordon TULLOCK era o de descobrir «a constituição sob a qual as atividades do mercador político podem ser [...] reconciliadas com os interesses de todos os membros do grupo social»⁴³. A moldura institucional em que os intervenientes da política agem condiciona o seu comportamento, podendo propiciar que a prossecução do interesse próprio se faça, simultaneamente, em benefício do interesse geral. Depois de meio século de investigação no domínio e tendo em conta a aferição empírica da utilidade dos modelos construídos, a conclusão de cultores mais recentes da Economia da Política, Torsten PERSSON e Guido TABELLINI, é a de que, efetivamente, «um desenho constitucional apropriado pode ajudar a alinhar os interesses de políticos oportunistas com os dos votantes»⁴⁴.

É já perceptível o quadro em que se poderá analisar, agora, a matéria da concessão de ajudas públicas às empresas: trata-se de verificar, usando os instrumentos da Economia da Política, se existem hipóteses realistas em que a concessão dessas ajudas pelos atores políticos não visa a prossecução de interesses públicos e, nomeadamente, não conduz à maximização do bem-estar económico nacional, mas resulta da prossecução dos interesses próprios daqueles. Seguidamente, procura-se aferir se a regulamentação internacional da concessão dessas ajudas é um «desenho constitucional» que permite condicionar a atuação desses atores, de forma a pô-la ao serviço do interesse geral.

Para o efeito, e desde logo, é necessário compreender, em geral, o comportamento dos agentes políticos, dos eleitores e dos grupos de interesses organizados.

(2) Os políticos e os eleitores

Para a Economia da Política os *políticos*, de forma a atingir os seus fins privados, propõem as políticas necessárias à obtenção de mais votos, pois apenas dessa forma chegarão ao poder ou manter-se-ão no poder.

⁴³ James BUCHANAN e Gordon TULLOCK (1962: 23 e, ainda, 27).

⁴⁴ Cf. Torsten PERSSON e Guido TABELLINI (2000: 226).

Como procuram ser eleitos, ou reeleitos, apresentam as respetivas propostas políticas ou votam num determinado sentido no parlamento tendo em conta aquilo que pensam que os eleitores vão recompensar e não aquilo que efetivamente consideram mais adequado. Na medida em que os eleitores não estão, como veremos, bem informados quanto às questões em jogo, resultam daí políticas menos apropriadas. De todo o modo, se entendermos que uma política democrática é aquela correspondente aos desejos dos eleitores, as políticas resultantes podem ser assim qualificadas⁴⁵. Por outro lado, prosseguindo o seu interesse próprio, os políticos procurarão apropriar-se de rendimentos em detrimento dos eleitores (por exemplo, aumentando os seus vencimentos, incrementando o financiamento dos partidos, aceitando subornos, etc.), gerando o que a literatura económica apelida de problema do agente-principal (*agency problem*)^{46/47}. Os políticos, deste modo, terão em consideração, na definição de uma qualquer política, as preferências dos eleitores relativamente às mesmas e o rendimento proporcionado pela sua adoção.

No que diz respeito aos *eleitores*, a presunção de que procuram maximizar o interesse próprio quando votam, adicionada à consciência de que cada voto individual não é decisivo na determinação dos resultados eleitorais, leva à conclusão de que não vão procurar estar muito

⁴⁵ Cf. Gordon TULLOCK (2008a).

⁴⁶ Trata-se do problema que resulta da assimetria de informação entre a pessoa que atua como principal e a pessoa que aquela contrata como agente. O facto de esta ter informação a que a primeira não acede permite-lhe, no desempenho da atividade para que foi contratada, privilegiar a prossecução dos seus próprios interesses, em detrimento dos interesses do principal.

⁴⁷ Este problema pode impedir, por exemplo, a adoção de políticas reformadoras, na medida em que as mesmas ponham em causa a apropriação de rendimentos pelos políticos que ocupam o poder – cf. Sharun MUKAND (2008). A investigação teórica mais recente parece apontar no sentido de que a competição eleitoral introduz algum efeito disciplinador sobre essa apropriação de rendimentos – cf. Torsten PERSSON e Guido TABELLINI (2000: 69). Adicionalmente, tal investigação, com algum apoio experimental, apoia a ideia de que as regras eleitorais vigentes condicionam a amplitude da apropriação do rendimento: ela é menor quanto maiores forem os círculos eleitorais (no sentido de serem eleitos mais representantes) e quando os eleitores podem escolher, a partir da lista de candidatos de um partido, aquele que preferem. Uma outra hipótese que encontra alguma corroboração empírica é a de que a separação de poderes, nomeadamente a separação entre o poder de aprovar impostos e o poder de decidir a realização de despesas (vigente nos regimes presidenciais, por contraposição com os regimes parlamentares), diminui a apropriação de rendimentos, por criar conflitos de interesses entre políticos – cf. Timothy BESLEY e Torsten PERSSON (2008) e Torsten PERSSON e Guido TABELLINI (2000: 226).

bem informados quanto às questões que estão em jogo e que podem receber respostas alternativas, consoante o sentido do voto popular no seu conjunto. Como diz Anthony DOWNS

«[e]m geral, é irracional estar bem informado sobre a política porque os baixos rendimentos resultantes da informação simplesmente não justificam o seu custo em termos de tempo e outros recursos escassos»⁴⁸.

Ao mesmo tempo, os votantes estarão um pouco mais bem (mas não muito) informados em duas circunstâncias: no que diz respeito a questões políticas relativas à sua ocupação profissional⁴⁹ (ex.: política de justiça, no caso de advogados, juizes, etc.) e relativamente a questões em que estão envolvidos grupos de interesses (lóbis) que promovem propaganda sobre as mesmas⁵⁰.

(3) A Economia da Política da concessão de ajudas públicas

Uma fonte de rendimentos dos políticos particularmente importante, nas democracias modernas, é constituída pelas contribuições de empresas e de *grupos de interesses* organizados, tendo em vista o financiamento das campanhas eleitorais. Por outro lado, como vimos, os grupos de interesses também demonstram capacidade de influenciar as preferências dos eleitores⁵¹. De acordo com a Economia da Política, os sujeitos que têm muito a ganhar ou muito a perder com medidas governamentais constituem-se em grupos de pressão que procuram influenciar tais medidas. Pelo contrário, aqueles que têm pouco a ganhar ou a perder com essas medidas não constituem grupos de pressão. No caso das subvenções, as empresas destinatárias têm muito a ganhar, individualmente, com a concessão das mesmas. Por esse motivo, individualmente ou organizadas em lóbis, incentivarão os atores políticos a concederem-lhes as subvenções. A conclusão a retirar para a questão das ajudas públicas é que as empresas potencialmente destinatárias das ajudas se mobilizarão,

⁴⁸ Anthony DOWNS (1958: 258-259, t. n.). No mesmo sentido, cf. Gary BECKER (1983: 392).

⁴⁹ Cf. Anthony DOWNS (1958: 258-259).

⁵⁰ Cf. Gordon TULLOCK (2008a). O mesmo efeito, algo atenuado, parece aplicável aos políticos quando atuam como votantes (o que sucede, por exemplo, com os membros de assembleias parlamentares).

⁵¹ Debruçando-se sobre a lógica da ação coletiva, procurando perceber em que medida é que os grupos de interesses são criados, cf. Mancur OLSON (1971). Veja-se, ainda, Mancur OLSON (2008).

de forma individual, quando o benefício individual decorrente superar os custos individuais associados. Quando estejam em causa bens públicos (p. ex.: uma nova categoria de isenção fiscal, aplicável a uma multiplicidade de empresas), é provável que, na hipótese em que o benefício individual seja inferior ao custo do *lobbying* mas o benefício coletivo seja superior, as empresas potencialmente beneficiadas se constituam em grupo de pressão, procurando obter do poder político (através de contribuições financeiras, de propaganda dirigida ao eleitorado, etc.) a ajuda pública. OLSON explica, assim, como são comuns e têm influência as associações industriais sectoriais, constituídas por poucos elementos. Realça, também o facto de a comunidade de negócios no seu conjunto não se encontrar bem organizada, por se tratar de um grupo demasiado extenso. Esse facto permitiria explicar, p. ex., a existência de isenções fiscais variadas e outros benefícios dirigidos a sectores industriais particulares e o insucesso na adoção de medidas que beneficiam as empresas no seu conjunto⁵².

Os consumidores também ganham com a atribuição de subvenções às empresas, mas como o acréscimo de utilidade de cada consumidor é reduzido e como se trata de um grupo grande, sujeito à deserção dos *free-riders*, não se constituem em grupo de pressão. Os grandes perdedores são os contribuintes e as empresas concorrentes. Quanto aos primeiros, vale o que se disse relativamente aos consumidores: a perda de utilidade de cada contribuinte é reduzida e o grupo é grande, não se estimulando a constituição de um grupo de pressão. Já no caso das empresas concorrentes, sucede o oposto mas, se as mesmas são nacionais, poderão, ao invés de contrariarem a atribuição da subvenção, exigir um montante equivalente para cada uma (constituindo-se em grupo de pressão para o efeito). Se não desenvolvem nem pretendem desenvolver a sua atividade no Estado subvencionador, é possível que não dominem os mecanismos pelos quais os grupos de pressão desenvolvem a sua atividade junto dos agentes políticos nacionais, pelo que não conseguem impedir a atribuição da subvenção. Podem, ao invés, procurar convencer o seu Estado a conceder-lhes subvenções que permitam contrabalançar as concedidas pelo Estado estrangeiro às suas empresas (“guerras de subvenções”) ou a adotar medidas de compensação (tarifas aduaneiras), que despojem as mercadorias estrangeiras da vantagem conferida pela subvenção. Se, pelo contrário, as empresas estrangeiras concorrentes conseguirem constituir-

⁵² Cf. Mancur OLSON (1971: 141-148).

-se em grupos de pressão com influência efetiva no Estado importador, podem contrabalançar a pressão das empresas nacionais e impedir a atribuição da subvenção⁵³.

Os principais prejudicados na concessão de subvenções, os contribuintes, fazem parte, como se disse, de um grupo demasiado grande para se constituir, apenas por apelo ao interesse próprio, como grupo de pressão. As pressões exercidas pelas empresas e pelos lóbis empresariais no sentido da concessão de ajudas públicas não encontram, assim, contraponto numa pressão de sentido contrário dos contribuintes organizados. Tal sucede porque os contribuintes, tal como outros grupos grandes, sofrem da ignorância racional (não é tão compensador para o contribuinte individual estar bem informado quanto ao uso dos dinheiros públicos como o é para os beneficiários dos gastos públicos) e do incentivo ao comportamento de *free-rider*⁵⁴. Poder-se-ia, em sentido contrário, dizer que, de alguma forma, essa organização já existe: os contribuintes correspondem, *grosso modo*, aos eleitores. Só que, como se disse, são vários os constrangimentos à detenção de informação completa e não enviesada por parte dos eleitores. Adicionalmente, os eleitores apenas têm oportunidade de se pronunciar episodicamente, por regra aquando de eleições em que estão em causa uma multiplicidade de assuntos. Por outro lado, a organização desses eleitores é dirigida, justamente, pelos políticos, em relação aos quais se coloca um problema de conflito de interesses (problema do agente-principal). A questão é a de saber quem é que influencia os políticos, se se partir do pressuposto que os mesmos não prosseguem sempre os interesses dos eleitores⁵⁵. Como se viu, são as empresas ou grupos de interesses organizados.

Por outro lado, há autores que argumentam que a atuação da comunicação social, bem como a ação dos concorrentes dos agentes políticos em futuras eleições, têm um efeito disciplinador sobre esses agentes, obrigando-os a considerar as preferências dos eleitores, mesmo quando estes investem pouco na busca de informação política relevante. Assim,

⁵³ Neste sentido, cf. Kishore GAWANDE, Pravin KRISHNA e Michael J. ROBBINS (2006), que demonstram a influência decisiva, não só dos lóbis nacionais, mas também dos lóbis estrangeiros, na política comercial americana e o seu efeito contraditório: protecionista no primeiro caso, livre-cambista no segundo.

⁵⁴ Ainda neste sentido, a propósito dos consumidores, cf. L. J. ALSTON (2008).

⁵⁵ É aqui aplicável a afirmação de JAMES ANDERSON (2008), referindo-se, em geral, ao «poder do protecionismo» como resultando da «combinação da confusão e ignorância dos “desinteressados” com os bem organizados grupos de interesses especiais».

os políticos que atuarem como «empreendedores políticos», fornecendo informação relevante aos votantes, maximizam as possibilidades de serem eleitos. Daí resulta a representação dos grupos de interesses não organizados e a diminuição da influência dos grupos de interesses organizados. Desta forma, os autores referidos constroem modelos em que os agentes políticos procuram maximizar os votos e, conseqüentemente, adotam políticas favorecidas pelos eleitores e providenciam serviços a grupos de interesses em troca de contribuições⁵⁶.

Com base nestes pressupostos genéricos, GROSSMAN e HELPMAN construíram um modelo em que as medidas concretas de política comercial de um Estado (entre as quais, a concessão de subvenções à exportação) são adotadas pelos políticos competentes tendo em conta, simultaneamente, a sua contribuição para o bem-estar económico do país e a sua influência nas contribuições de lóbis para as respetivas campanhas eleitorais, fatores que maximizam a possibilidade de reeleição⁵⁷. Do modelo resulta a previsão de que os sectores económicos organizados em lóbis vão beneficiar de políticas mais protecionistas do que os sectores não organizados dessa forma. Os estudos empíricos empreendidos, de teste das previsões emergentes do modelo, produziram resultados que conferem credibilidade ao mesmo. Assim, demonstrou-se que as decisões protecionistas estão estreitamente associadas a contribuições para as campanhas eleitorais de políticos responsáveis pelas primeiras⁵⁸. Trata-se de resultados que não surpreendem e que correspondem à visão que se foi consolidando, entre os

⁵⁶ Cf. Arthur DENZAU e Michael MUNGER (1986).

⁵⁷ Cf. Gene GROSSMAN e Elhanan HELPMAN (1994). As razões pelas quais esses dois fatores são tidos em conta podem ser outras e, nomeadamente, o espírito cívico dos detentores do poder. Um modelo construído desta forma já responde, em parte, às críticas dos que acusam a *Public Choice* de exagerar no poder que atribui aos grupos de interesses organizados: embora estes exerçam um poder desproporcionado relativamente à sua dimensão, não são o único fator a determinar as políticas públicas em qualquer Estado – cf. Daniel FARBER e Philip FRICKEY (1991: 33). Tal permitiria explicar porque é que, nas palavras de KRUGMAN e apesar de tudo, «a política comercial [internacional] é uma das nossas melhores políticas microeconómicas» – cf. Paul KRUGMAN (1991: 15, t. n.).

⁵⁸ Cf. Pinelopi GOLDBERG e Giovanni MAGGI (1999) e Kishore GAWANDE e Usree BANDYOPADHYAY (2000). Ao mesmo tempo, estes estudos empíricos demonstram que a importância que é atribuída pelos agentes políticos ao bem-estar da sociedade é muito considerável. Simplesmente, não é o único fator que é tido em conta. Referindo-se a outros estudos empíricos com resultados semelhantes e valorizando de forma muito positiva o modelo de GROSSMAN e HELPMAN, cf. Ernesto DAL BÓ (2006: 216-217), Devashish MITRA (2008) e Stephen J. REDDING (2008).

economistas, quanto ao papel dos grupos de pressão na determinação da política comercial dos Estados⁵⁹. Assim, já em 1935, num estudo de caso, se havia concluído que os grupos de interesses tiveram uma importância decisiva na configuração do *Smooth-Hawley Tariff Act* de 1930⁶⁰. Um estudo recente ampliou o modelo de GROSSMAN e HELPMAN de forma a abranger igualmente a existência de grupos de pressão representando os interesses de empresas estrangeiras, tendo demonstrado empiricamente que os mesmos, quando existem, acabam por contrabalançar a pressão das empresas nacionais^{61/62}.

Mas os lóbis exercem influência, não apenas sobre a política comercial de cada Estado, mas igualmente sobre a sua política económica em geral, incluindo a política industrial. Tal resulta, como acentuam Torsten PERSSON e Guido TABELLINI, do facto de muitas decisões de política económica criarem grandes benefícios para pequenos grupos, sendo os custos disseminados pela sociedade em geral. Resulta daqui uma assimetria entre os incentivos (grandes) dos grupos de interesses organizados para influenciar a configuração dessas políticas e os incentivos (reduzidos) da maioria (nomeadamente, dos contribuintes) em oporem-se a essa pretensão⁶³. Esta questão é estudada por esses autores adaptando o modelo de GROSSMAN e HELPMAN à política interna. Os resultados são os mesmos: os grupos organizados (ex.: indústrias sectoriais) são privilegiados relativamente aos grupos não organizados (ex.: contribuintes), exceto quando o bem público fornecido é de âmbito nacional⁶⁴. São vários os estudos que apontam a correlação entre a concessão de ajudas e a influência política dos beneficiários⁶⁵.

⁵⁹ Neste sentido, cf. Paul KRUGMAN e Maurice OBSTFELD (2006: 217-225), que referem o papel da negociação internacional como contrapeso ao resultante enviesamento antidemocrático da política comercial. No mesmo sentido, cf. Paul KRUGMAN (1991: 15).

⁶⁰ Cf. Daniel FARBER e Philip FRICKEY (1991: 17). Já ADAM SMITH identificava o papel dos grupos de interesses na conformação da política comercial inglesa.

⁶¹ Neste sentido, cf. o estudo já referido de Kishore GAWANDE, Pravin KRISHNA e Michael J. ROBBINS (2006). Estes autores concluem que os lóbis estrangeiros têm, provavelmente, um efeito positivo no bem-estar económico americano, em virtude da aproximação que forçam aos padrões de comércio livre.

⁶² Sobre a análise económica da política comercial dos Estados em geral, cf. Dani RODRIK (2001) e Devashish MITRA (2008).

⁶³ Cf. Torsten PERSSON e Guido TABELLINI (2000: 159-164)

⁶⁴ Cf. Torsten PERSSON e Guido TABELLINI (2000: 171-175). Cf., ainda, Torsten PERSSON e Guido TABELLINI (2002: 1594 e ss.).

⁶⁵ Neste sentido, cf. os estudos referidos em WTO (2006: 63).

Em qualquer das hipóteses apresentadas é preciso ter em conta, adicionalmente, os custos do chamado *rent seeking*⁶⁶. Mesmo quando da intervenção dos grupos de interesses não emergem resultados desfavoráveis, do ponto de vista do bem-estar económico nacional⁶⁷, a atividade que desenvolvem, dirigida unicamente à obtenção de privilégios por parte do poder político é, ela própria, muito custosa e representa um desvio importante de recursos que, de outro modo, poderiam ser usados em atividades produtivas. O mesmo se diga da atividade daqueles lóbis que procuram, simplesmente, evitar a concessão de privilégios a outros em seu desfavor (*rent avoidance*). Assim, quando se analisa o resultado da atividade dos grupos de interesses, nomeadamente daqueles que buscam ajudas públicas, deve ter-se em conta, não só a distorção introduzida na atividade económica pela concessão da subvenção, mas também os recursos gastos no *lobbying* propriamente dito, que podem ser de montante igual ou superior⁶⁸.

Podemos, desta forma, responder afirmativamente à questão que tínhamos formulado: a de saber se existem hipóteses realistas em que a concessão de ajudas públicas pelos atores políticos não visa a prossecução de interesses públicos e, designadamente, não conduz à maximização do bem-estar económico nacional, mas resulta da prossecução dos seus interesses próprios. A pressão de empresas ou grupos de empresas interessadas na concessão das ajudas pode levar os agentes políticos, interessados na reeleição e, portanto, nas contribuições empresariais para as campanhas eleitorais, a decidir (mesmo tendo em conta que esses agentes pretendem igualmente, tendo em vista a reeleição, maximizar o bem-estar económico global) conceder essas ajudas, ainda quando as mesmas não visam resolver qualquer falha de mercado ou não visam aproveitar estrategicamente uma determinada configuração do mercado

⁶⁶ Cf. Gordon TULLOCK (2008b). No mesmo sentido, cf. Jagdish BHAGWATI (2008), que fala de *directly unproductive profit-seeking activities (DUP)*.

⁶⁷ Admitindo que não se pode excluir que da atividade desses grupos resultem benefícios para a economia no seu conjunto, cf. Jagdish BHAGWATI (2008).

⁶⁸ Ineficiências adicionais resultam da circunstância de os agentes políticos não escolherem as formas mais eficientes de efetuar transferências para os grupos de interesses. Tal sucede porque, por um lado, as formas mais eficientes são igualmente as mais transparentes, colocando em causa a reputação dos agentes políticos que as utilizem. Por outro lado, existe assimetria de informação entre os agentes políticos e os cidadãos quanto à eficiência das formas de transferência que são efetivamente utilizadas – cf. Stephen COATE e Stephen MORRIS (1995).

internacional⁶⁹. Quando assim é, o efeito sobre o bem-estar económico nacional é negativo, não só pelas distorções introduzidas pela ajuda pública propriamente dita, mas também pelos custos de *rent seeking* incorridos pelos lóbis, cuja atividade é, desta forma, encorajada⁷⁰.

A questão a que é preciso responder, seguidamente, é a de saber se a regulamentação internacional da concessão dessas ajudas é um «desenho constitucional» que permite condicionar a atuação dos agentes políticos, de forma a pô-la ao serviço do interesse geral⁷¹.

(4) A Economia da Política da celebração de acordos de liberalização do comércio internacional

A celebração de acordos internacionais entre Estados e, nomeadamente, de acordos relativos à liberalização das suas relações comerciais também é analisada pela Economia da Política. À luz das teorias económicas livre-cambistas, estes acordos fazem pouco sentido: se um Estado quiser obter todos os benefícios que resultam do comércio internacional, a atitude correta consiste numa liberalização unilateral. Como esta é a conduta que maximiza o bem-estar da economia de qualquer Estado, seria de esperar, caso os agentes políticos com poder decisório nesta matéria prosseguissem exclusivamente o interesse público, que todos os Estados abolissem unilateralmente as barreiras alfandegárias.

Existem várias razões, não obstante, que permitem compreender porque é que isso não acontece: por um lado, como se viu, há Estados que podem, manipulando os termos do comércio através da imposição de barreiras alfandegárias, aumentar o bem-estar das respetivas eco-

⁶⁹ Desenvolvendo modelos de economia da política da concessão de subvenções, cf., ainda, Nikolaos ZAHARIADIS (2008: 79 e ss.).

⁷⁰ Ainda sobre a análise económica da política de subvenção, cf. Patrick LOW (2001: 109). Comparando diversas formas de controlo da concessão de subvenções, Gary HORLICK (2001: 595 e ss.) conclui que o controlo («ínerente») que resulta dos sempre existentes constrangimentos orçamentais não é suficiente, por razões de economia da política. Verifica ainda que o que apelida de controlo «autoimposto» (proibições constitucionais de concessão de subvenções existentes nalguns Estados federados americanos) se mostra igualmente ineficiente em virtude da concorrência entre esses Estados pela captação de investimento estrangeiro.

⁷¹ Qualificando, em geral, o protecionismo comercial como uma «falha constitucional», que poderia ser colmatada pela adoção de regras internacionais, aptas a desempenhar «funções constitucionais», cf. Ernst-Ulrich PETERSMANN (1991a: 96 e ss., 210 e ss.), (1991b: 63 e ss.) e, ainda, (1997b: 25 e ss., 47-53), (2008a) e (2008b).

nomias. Ao mesmo tempo, tal acarreta uma diminuição do bem-estar económico de outros Estados. A mesma atuação será empreendida por estes Estados, caso tenham dimensão suficiente para afetar os termos do comércio. Desenvolve-se, então, um jogo do tipo “dilema do prisioneiro” que implica, no fim de tudo, uma diminuição do bem-estar económico de todos os Estados envolvidos. A celebração de acordos de comércio livre é, então, encarada por alguns autores como uma forma de os Estados, prosseguindo os seus interesses próprios, evitarem este jogo e os seus resultados negativos⁷².

Repare-se que o mesmo raciocínio pode ser aplicado à celebração de acordos internacionais que proíbam a concessão de subvenções estratégicas. Estas produzem o mesmo efeito que a manipulação dos termos do comércio, aumentando o bem-estar económico do Estado que as concede à custa do bem-estar de outros Estados. Como estes, no entanto, também prosseguem os seus interesses, vão igualmente conceder subvenções estratégicas às suas empresas. Gera-se, portanto, uma corrida às subvenções que implica uma diminuição do bem-estar económico dos Estados envolvidos. A celebração de um acordo internacional que proíba a concessão de subvenções estratégicas é uma forma de resolver este jogo do tipo «dilema do prisioneiro» e, conseqüentemente, impedir a diminuição recíproca de bem-estar, salvaguardando os interesses de todos os Estados.

Mas há outra razão que, como se viu, explica a não abolição unilateral das barreiras alfandegárias: a existência de grupos de pressão que recompensam a adoção de medidas protecionistas por parte dos agentes políticos⁷³. Na verdade, as decisões de política económica interna e de política comercial adotadas pelos agentes políticos coincidem, *grosso modo*, com aquelas que eles adotariam se tivessem em conta os efeitos dessas decisões nas suas hipóteses de reeleição e se considerassem que estas hipóteses resultam de uma ponderação dos efeitos das decisões no

⁷² Cf. Kyle BAGWELL e Robert STAIGER (1999) e (2000) e Robert STAIGER (2008), que acentuam o papel que princípios fundamentais do sistema GATT/OMC, como o da reciprocidade e o da não discriminação (princípio da nação mais favorecida), têm na resolução desse “dilema do prisioneiro”. Sobre isto, cf., ainda, Luís Pedro CUNHA (2008: 159-162).

⁷³ Já Vilfredo PARETO afirmava em 1927, a este respeito, que «uma medida protecionista confere grandes vantagens a um pequeno número de pessoas e causa uma pequena perda a um número muito grande de consumidores» – cf. Nikolaos ZAHARIADIS (2008: 2-3, t. n.). Também neste sentido, cf. Ernst-Ulrich PETERSMANN (1989: 30-31).

incremento do bem-estar económico nacional e na obtenção de contribuições para as campanhas eleitorais.

Neste contexto, faz sentido a celebração de acordos internacionais que constriam a atuação estatal no sentido da maximização do bem-estar nacional, como forma de escapar à pressão dos lóbis. Será o caso, tipicamente, de um acordo internacional que obrigue à diminuição das tarifas alfandegárias.

Claro que se pode colocar a questão de saber o que motiva os agentes políticos à celebração do acordo internacional, uma vez que daí parece decorrer a perda das contribuições financeiras dos lóbis. Efetivamente, os agentes políticos deixam de poder “vender” proteção aduaneira em troca dessas contribuições. É possível, não obstante, construir modelos em que se explica a celebração de acordos internacionais de liberalização comercial por agentes políticos motivados simultaneamente pelas contribuições financeiras dos lóbis e pela contribuição das suas políticas para o bem-estar económico do país, de acordo com o modelo de GROSSMAN e HELPMAN. Assim, MAGGI e RODRÍGUEZ-CLARE arquitetaram um modelo em que o investimento em sectores produtivos é também determinado pelas expectativas quanto à proteção que vai ser concedida a esses sectores. Daí resulta um sobreinvestimento em sectores menos produtivos. Essa perda de eficiência relativamente à situação que se verificaria caso não existisse proteção não é compensada, do ponto de vista dos agentes políticos, pelas contribuições financeiras dos lóbis (visto que estas apenas compensam a distorção do comércio internacional provocada pela proteção). A celebração de acordos internacionais de liberalização do comércio, em contextos de mobilidade do capital entre sectores de produção, permite aos governos comprometerem-se antecipadamente e forçar, desta forma, o investimento de capital em sectores mais produtivos. Daí resulta um aumento do bem-estar económico nacional⁷⁴. Assim,

⁷⁴ Cf. Giovanni MAGGI e Andrés RODRÍGUEZ-CLARE (2007). Este modelo permite explicar o maior grau de proteção que é concedido a sectores com pouca mobilidade do capital, como a agricultura. Explica ainda a fixação de limites tarifários aduaneiros máximos, ao invés de tarifas fixas: a ameaça credível de descida do nível das tarifas motiva os lóbis a contribuírem financeiramente para a manutenção da tarifa no nível máximo. Finalmente, o próprio facto de a liberalização do comércio ser gradual é explicado pelo modelo. É de assinalar que, no entanto, o modelo não é sempre aplicável à concessão de subvenções à exportação pelos Estados. Veja-se, ainda, Devashish MITRA (2008). Sobre esta interpretação do papel dos acordos internacionais, cf. Merit JANOW e Robert STAIGER (2003: 247-248).

a celebração desses acordos é usada como instrumento pelos agentes políticos com poder decisório de maneira a colocá-los em vantagem no “jogo” em que participam com os lóbis. Trata-se de um comprometimento antecipado à adoção ou não adoção de certas políticas.

Um argumento semelhante, agora no que diz respeito à política económica interna, foi formulado pelo economista húngaro Janos KORNAI que verificou, face às tentativas do governo húngaro de liberalizar parcialmente a economia, nos anos 70 do século XX, que as empresas não alteravam o seu comportamento em resposta aos incentivos do mercado. A explicação encontrada pelo autor foi a seguinte: o facto de não se permitir, através da atribuição de ajudas públicas, que as empresas menos eficientes falissem fazia com que os incentivos do mercado fossem contrabalançados⁷⁵. Uma possível solução para este problema encontra-se no comprometimento antecipado do Estado em não conceder ajudas públicas⁷⁶.

O problema destas soluções de comprometimento antecipado está em que, como se viu, há circunstâncias em que a concessão de ajudas públicas faz todo o sentido, do ponto de vista económico. Assim, como assinala David SPECTOR, se todas as ajudas públicas fossem ineficientes, bastaria uma norma constitucional que, a nível interno, proibisse a sua concessão⁷⁷. O facto de algumas ajudas públicas resolverem falhas de mercado e, portanto, deverem ser concedidas em determinadas circunstâncias impede a adoção dessa solução radical, quer a nível interno quer a nível internacional⁷⁸.

Não obstante, na medida em que alguns tipos de ajudas públicas podem ser separados de outros tipos e se pode formular um juízo inequívoco quanto à sua ineficiência, como acontece quanto às subvenções à exportação, faz sentido o comprometimento dos Estados quanto à sua não concessão. Esse comprometimento tem de ser assumido em acordos internacionais em virtude do «dilema do prisioneiro», como se viu. Viu-se igualmente que o mesmo raciocínio se aplicaria às subvenções “estratégicas” à produção, mas o facto de ainda não se ter demonstrado

⁷⁵ Cf. Janos KORNAI, Eric MASKIN e Gerard ROLAND (2003).

⁷⁶ Cf. John FINGLETON (2001: 63).

⁷⁷ Cf. David SPECTOR (2007: 5).

⁷⁸ Trata-se da solução que foi adotada no Tratado CECA e que, passados alguns anos, teve de ser substituída, *de facto*, pela solução vigente no TCEE/TFUE. A experiência histórica demonstrou, deste modo, a não prestabilidade da solução de proibição total dos auxílios de Estado.

a praticabilidade da sua separação em relação às outras subvenções à produção impede a sua proibição liminar.

No que diz respeito às subvenções à produção em geral, as mesmas podem fazer sentido económico e, portanto, a sua proibição total é indesejável. Existe, no entanto, uma outra forma de os Estados se comprometerem, que é a de concederem o poder de autorização da concessão da ajuda a uma entidade suficientemente isolada dos lóbis nacionais. A vantagem de uma solução internacional como aquela vigente na Comunidade Europeia está justamente na combinação, que a mesma corporiza, entre a flexibilidade na autorização da concessão de auxílios e o afastamento aos lóbis nacionais⁷⁹.

c) Conclusão quanto aos fundamentos económicos da regulamentação internacional das ajudas públicas

Conclui-se com a resposta à questão formulada, de saber qual o fundamento económico da regulamentação internacional da concessão de ajudas públicas às empresas.

A regulamentação da concessão das ajudas pode permitir ajustar a atuação de cada Estado aos seus próprios interesses, designadamente o interesse da maximização do bem-estar económico. Deste ponto de vista, uma regulamentação *internacional* da concessão de ajudas encontra-se duplamente justificada. No que respeita às ajudas à exportação e outras ajudas estratégicas, a sua regulamentação internacional é uma forma adequada de impedir que os Estados, ao prosseguirem os seus interesses, entrem em «guerras de subvenções» que prejudicam todos. Acresce que (e esta é uma justificação comum às ajudas à produção que não resolvam falhas de mercado) a sua regulamentação internacional permite colocar os decisores políticos nacionais ao abrigo da pressão dos grupos de interesses empenhados na obtenção dessas ajudas. Trata-se, em qualquer dos casos,

⁷⁹ Neste sentido, cf. David SPECTOR (2007: 5, 7-8). Ainda sobre este fundamento do controlo internacional da concessão de ajudas públicas, cf. Hans FRIEDERISZICK, Lars-Hendrik RÖLLER e Vincent VERouden (2006: 24-26). Num sentido crítico, cf. Timothy BESLEY e Paul SEABRIGHT (1999: 32-34, 37), que questionam se as instituições supranacionais não serão igualmente suscetíveis de serem “capturadas” por grupos de interesses particulares. Estes autores consideram que só se justifica um mecanismo internacional de controlo das ajudas públicas desde que possam ser identificadas externalidades internacionais dessas ajudas. Quando tal não sucede, as ineficiências que possam resultar da ajuda são suportadas pelos cidadãos e contribuintes do Estado concedente, pelo que a questão não tem relevância internacional.

de soluções de comprometimento antecipado. No entanto, enquanto as ajudas à exportação podem ser proibidas, as outras ajudas não o podem ser, já que podem produzir efeitos benéficos para a economia nacional e para a economia mundial. A regulamentação internacional implicará, na solução mais eficiente, a atribuição a uma entidade supranacional, que esteja o mais isolada possível da influência dos grupos de interesses referidos, de poderes de autorização da concessão de ajudas não estratégicas que resolvam falhas de mercado e de poderes de proibição de ajudas à produção estratégicas ou de ajudas à produção que não resolvam falhas de mercado.

Bibliografia citada:

- ABRAHAM, Filip/VERRET, Nancy (1996), «Strategic Subsidies and International Competitiveness», in Stuijk, Jules/Abraham, Filip/Goemans, Chantal, *Subsidies and Competition in the European Union*, Generale Bank Lectures 1994-1995, Leuven University Press, pp. 27-46.
- ALSTON, L. J. (2008) «New institutional economics», in Steven Durlauf/Lawrence Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan.
- ANDERSON, James E. (2008), «International trade theory», in Steven Durlauf/Lawrence Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan.
- ANDERSON, Kym (2004), «The Challenge of Reducing Subsidies and Trade Barriers», World Bank Policy Research Working Paper 3415, September 2004.
- ANDERSON, Kym/MARTIN, Will/VALENZUELA, Ernesto (2006), «The relative importance of global agricultural subsidies and market access», in *World Trade Review*, vol. 5, n.º 3, pp. 357-376.
- ARROW, Kenneth (1963), *Social Choice and Individual Values*, 2nd Ed., Yale University Press, New Haven and London.
- BAGWELL, Kyle/MAVROIDIS, Petros (2010), «Too Much, Too Little...Too Late?», in Bagwell, Kyle W./Bermann, George A./Mavroidis, Petros C. (Ed.) (2010), pp. 168-171.
- BAGWELL, Kyle/STAIGER, Robert (1999), «An economic theory of GATT», in *The American Economic Review*, vol. 89, pp. 215-248.
- (2000), «GATT-Think», Working Paper 8005, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- (2001), «Strategic trade, competitive industries and agricultural trade disputes», in *Economics and Politics*, vol. 13, n.º 2, July, pp. 113-128.
- (2002), *The Economics of the World Trading System*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- BALDWIN, Robert E. (1970), *Nontariff Distortions of International Trade*, The Brookings Institution, Washington.
- BECKER, Gary (1983), «A theory of competition among pressure groups for political influence», in *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, n.º 3, August, pp. 371-400.

- BESLEY, Timothy/PERSSON, Torsten (2008), «Political institutions, economic approaches to», in Steven Durlauf/Lawrence Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan.
- 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.
- BHAGWATI, Jagdish N. (2008), «Directly unproductive profit-seeking (DUP) activities», in Steven Durlauf/Lawrence Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan.
- BHAGWATI, Jagdish N./RAMASWAMI, V. K. (1963), «Domestic distortions, tariffs and the theory of optimum subsidy», in *The Journal of Political Economy*, vol. 71, n.º 1, pp. 44-50.
- BHAGWATI, Jagdish N./RAMASWAMI, V. K./SRINIVASAN, T. N. (1969), «Domestic distortions, tariffs and the theory of optimum subsidy: some further results», in *The Journal of Political Economy*, vol. 77, pp. 1005-10.
- BÓ, Ernesto Dal (2006), «Regulatory capture: a review», in *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n.º 2, pp. 203-225.
- BRANDER, James (2001), «Strategic Trade Policy», in Grossman, Gene/Rogoff, Kenneth, *Handbook of International Economics*, 2nd Ed., Elsevier, Amsterdam, pp. 1395-1455.
- BUCHANAN, James (2008), «Same players, different game: how better rules make better politics», in *Constitutional Political Economy*, vol. 19, pp. 171-179.
- BUCHANAN, James M./TULLOCK, Gordon (1962), *The Calculus of Consent – Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor Paperbacks, The University of Michigan Press.
- BUCHANAN James M./YOON, Yong J. (2002), «Globalization as Framed by the Two Logics of Trade», in *The Independent Review*, vol. VI, n.º 3, Winter, pp. 399–405.
- CAMPOS, Manuel Fontaine (2011), *O Controlo da Concessão de Ajudas Públicas na União Europeia e na Organização Mundial do Comércio*, Universidade Católica Portuguesa, Porto (policopiado).
- (2014) «Fundamentos económicos da concessão de ajudas públicas no mercado nacional», in *Volume de Homenagem ao Doutor Avelãs Nunes* (no prelo).
- CARLTON, Dennis/PERLOFF, Jeffrey (1994), *Modern Industrial Organization*, 2.^a ed., HarperCollins College Publishers, New York.
- CHANG, Ha-Joon (2003a), «Kicking Away the Ladder: The “Real” History of Free Trade», in *Foreign Policy In Focus*, December 2003, Interhemispheric Resource Center, Silver City, NM, <http://www.fpiif.org/papers/03trade/index.html>.
- (2003b), «Kicking away the ladder – globalisation and economic development in historical perspective», in Michie, Jonathan (Ed.) (2003), *The Handbook of Globalisation*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, pp. 385-394.
- COATE, Stephen/MORRIS, Stephen (1995), «On the Form of Transfers to Special Interests», in *Journal of Political Economy*, vol. 103, n.º 6, pp. 1210-1235.
- COLLIE, David R. (1997), «Bilateralism is Good: Trade Blocs and Strategic Export Subsidies», in *Oxford Economic Papers*, vol. 49, pp. 504-520.

- (2000), «A Rationale for the WTO Prohibition of Export Subsidies: Strategic Export Subsidies and World Welfare», in *Open Economies Review*, n.º 11, pp. 229-245.
- CUNHA, Luís Pedro Chaves Rodrigues da (1995), *O Sistema Comunitário de Preferências Generalizadas – Efeitos e Limites*, Separata do Boletim de Ciências Económicas, Coimbra.
- (2008), *O Sistema Comercial Multilateral e os Espaços de Integração Regional*, Coimbra Editora, Coimbra.
- DENTON, Geoffrey/O'CLEIREACAIN, Seamus/ASH, Sally (1974), *Trade Effects of Public Subsidies to Private Enterprises*, Trade Policy Research Centre, London.
- DENZAU, Arthur T./MUNGER, Michael C. (1986), «Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented», in *American Political Science Review*, vol. 80, n.º 1, March, pp. 89-106.
- DOWNS, Anthony (1958), *An Economic Theory of Democracy*, Harper Collins, New York.
- EKELUND, Robert B./HÉBERT, Robert F. (1997), *A History of Economic Theory and Method*, 4th Ed., McGraw-Hill International Editions, New York.
- FARBER, Daniel A./Frickey, PHILIP P. (1991), *Law and Public Choice – A Critical Introduction*, The University of Chicago Press, Chicago and London.
- FINDLAY, Ronald (2008), «Comparative advantage», 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 (2001: 57-75).
- FREIRE, Paula Vaz (2010), «O Reforço da Análise Económica na Avaliação da Compatibilidade dos Auxílios Estatais com o Mercado Comum», in AA.VV., *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 Buccirossi, Paolo, *Handbook of Antitrust Economics*, MIT Press, pp. 625-671.
- GAWANDE, Kishore/BANDYOPADHYAY, Usree (2000), «Is Protection for Sale? Evidence on the Grossman-Helpman Theory of Endogenous Protection», in *The Review of Economics and Statistics*, vol. 82, n.º 1, February, pp. 139-152.
- GAWANDE, Kishore/KRISHNA, Pravin/ROBBINS, Michael J. (2006), «Foreign lobbies and US trade policy», in *Review of Economics and Statistics*, vol. 88, n.º 3, August, pp. 563-571.
- GOLDBERG, Pinelopi/MAGGI, Giovanni (1999), «Protection for sale: An empirical investigation», in *The American Economic Review*, vol. 89, n.º 5, December, pp. 1135-1155.
- GREEN, Andrew/TREBILCOCK, Michael (2010), «The Enduring Problem of World Trade Organisation Export Subsidies Rules», in Bagwell, Kyle/Bermann, George A./Mavroidis, Petros C. (Ed.) (2010), pp. 116-167.
- GROENEWEGEN, Peter (2008), «Political Economy», in Steven Durlauf/Lawrence Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan.
- GROSSMAN, Gene/HELPMAN, Elhanan (1994), «Protection for Sale», in *The American Economic Review*, vol. 84, n.º 4, September, pp. 833-850.

- HANTKE-DOMAS, Michael (2003), «The Public Interest Theory of Regulation: Non-Existence or Misinterpretation?», in *European Journal of Law and Economics*, n.º 15, pp. 165-194
- HEDSTRÖM, Peter/STERN, Charlotta (2008) «Rational choice and sociology», in Steven Durlauf/Lawrence Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan.
- HORLICK, Gary N. (2001), «Subsidies Discipline Under WTO and US Rules», in Ehlermann, Claus-Dieter/Everson, Michelle (Eds.), ..., pp. 593-603.
- 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.
- IRWIN, Douglas (2008), «Infant-industry protection», in Steven Durlauf/Lawrence Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan.
- JANOW, Merit/STAIGER, Robert (2003), «Canada – Dairy, Canada – Measures Affecting the Importation of Dairy Products and the Exportation of Milk», in Horn, Henrik/Mavroidis, Petros C., *The WTO Case Law of 2001*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 236-280.
- KORNAI, Janos/MASKIN, Eric/ROLAND, Gerard (2003), «Understanding the Soft Budget Constraint», in *Journal of Economic Literature*, vol. 41, n.º 4, December, pp. 1095-1136.
- KREININ, Mordechai E./PLUMMER, Michael G. (2005), «Economic Principles of International Trade», in Macrory, Patrick F. J./Appleton, Arthur E./Plummer, Michael G. (Eds.), vol. II, pp. 3-22.
- KRUGMAN, Paul (1991), «The Move Toward Free Trade Zones», in *Economic Review*, November/December 1991, Federal Reserve Bank of Kansas City, pp. 5-24.
- KRUGMAN, Paul/OBSTFELD, Maurice (1997), *International Economics – Theory and Policy*, 4.^a ed., Addison-Wesley, Reading, Massachusetts.
- (2006), *International Economics – Theory and Policy*, 7.^a ed., Pearson, London.
- 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.
- LERNER, A. P. (1936), «The Symmetry between Import and Export Taxes», in *Economica*, New Series, vol. 3, n.º 11, August, pp. 306-313.
- LIST, Frédéric (Friedrich) (1857), *Système National d’Économie Politique*, 2.^a ed., Capelle, Paris.
- LOHMANN, Susanne (2008) «Rational choice and political science», in Steven Durlauf/Lawrence Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan.
- LOW, Patrick (2001), «The Treatment of Subsidies in the WTO Framework», in Ehlermann, Claus-Dieter/Everson, Michelle (2001), pp. 103-121.
- MAGGI, Giovanni/RODRÍGUEZ-CLARE, Andrés (2007), «A Political-Economy Theory of Trade Agreements», in *The American Economic Review*, vol. 97, n.º 4, September, pp. 1374-1406.
- MARQUES, Alfredo (2006), *Economia da União Europeia*, Almedina, Coimbra.

- MESSERLIN, Patrick (1999), «External Aspects of State Aids», in *European Economy*, n.º 3, 1999, European Commission, pp. 161-195.
- MILL, John Stuart (1866), *Principles of Political Economy with some of their applications to social philosophy*, Longmans, Green, Reader and Dyer, London.
- MITRA, Devashish (2008), «Trade policy, political economy of», in Steven Durlauf/Lawrence Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan.
- MUKAND, Sharun (2008), «Policy reform, political economy of», in Steven Durlauf/Lawrence Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan.
- OLSON, Mancur (1971), *The Logic of Collective Action – Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- (2008), «Collective action», in Steven Durlauf/Lawrence Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan.
- PANAGARIYA, Arvind (2000), «Evaluating the Case for Export Subsidies», Policy Research Working Paper 2276, Development Research Group, World Bank.
- PEPALL, Lynne/RICHARDS, Daniel J./NORMAN, George (1999), *Industrial Organization – Contemporary Theory and Practice*, South-Western College Publishing, Cincinnati.
- PERSSON, Torsten/TABELLINI, Guido (2000), *Political Economics – Explaining Economic Policy*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- (2002), «Political Economics and Public Finance», in Auerbach, Alan J./Feldstein, Martin, *Handbook of Public Economics*, vol. 3, Elsevier, Amsterdam, pp. 1549-1659.
- PETERSMANN, Ernst-Ulrich (1989), «The EEC as a GATT Member – Legal Conflicts between GATT Law and European Community Law», in Hilf, Meinhard/Jacobs, Francis J./Petersmann, Ernst-Ulrich (Eds.) (1989), pp. 23-71.
- (1991a), *Constitutional Functions and Constitutional Problems of International Economic Law – International and Domestic Foreign Trade Law and Foreign Trade Policy in the United States, the European Community and Switzerland*, University Press Fribourg Switzerland, Fribourg.
- (1991b), «Strengthening the Domestic Legal Framework of the GATT Multilateral Trade System: Possibilities and Problems of Making GATT Rules Effective in Domestic Legal Systems», in Petersmann, Ernst-Ulrich/Hilf, Meinhard (Eds.), pp. 33-113.
- (1997b), *The GATT/WTO Dispute Settlement System: International Law, International Organizations and Dispute Settlement*, Kluwer Law International.
- (2008a), «Multilevel Judicial Governance of International Trade Requires a Common Conception of Rule of Law and Justice», in Davey, William J./Jackson, John H. (Ed.) (2008), pp. 91-113.
- (2008b), «Multilevel Constitutionalism and Judicial Protection of Freedom and Justice in the International Economic Law of the EC», in Arnulf, Anthony/Eeckhout, Piet/Tridimas, Takis (Ed.) (2008), pp. 338-360.
- PORTO, Manuel Carlos Lopes (2009), *Teoria de Integração e Políticas Comunitárias – Face aos Desafios da Globalização*, 4.^a ed., Almedina, Coimbra.

- REDDING, Stephen J. (2008), «International trade, empirical approaches to», in Steven Durlauf/Lawrence Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan.
- RODRIK, Dani (1986), «Tariffs, Subsidies and Welfare with Endogenous Policy», in *Journal of International Economics*, vol. 21, North-Holland, pp. 285-299.
- (2001), «Political Economy of Trade Policy», in Grossman, Gene M./Rogoff, Kenneth (2001), *Handbook of International Economics*, vol. III, 2nd Ed., Elsevier, Amsterdam, pp. 1457-1494.
- (2007), *One Economics – Many Recipes – Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton and Oxford.
- 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.
- SPENCER, Barbara/BRANDER, James (2008), «Strategic trade policy», in Steven Durlauf/Lawrence Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan.
- STAIGER, Robert (2008), «World Trade Organization», in Steven Durlauf/Lawrence Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan.
- SYKES, Alan O. (1989), «Countervailing Duty Law: An Economic Perspective», in *Columbia Law Review*, vol. 89, March, pp. 199-263.
- (1998), «Comparative Advantage and the Normative Economics of International Trade Policy», in *Journal of International Economic Law*, n.º 1, pp. 49-82.
- TREBILCOCK, Michael/HOWSE, Robert (2005), *The Regulation of International Trade*, 3.^a ed., Routledge, Oxon.
- TULLOCK, Gordon (2008a), «Public Choice», in Steven Durlauf/Lawrence Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan.
- (2008b), «Rent seeking», in Steven Durlauf/Lawrence Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan.
- WTO (World Trade Organization) (2006), *World Trade Report 2006 – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO*, WTO, Geneva.
- ZAHARIADIS, Nikolaos (2008), *State Subsidies in the Global Economy*, Palgrave Macmillan, New York.