

NOTAS ECONÓMICAS

NÚMERO 1 / ABRIL '93 / PREÇO 1.500\$00 / ISSN 0872-4733

J. J. TEIXEIRA RIBEIRO A TRIBUTAÇÃO DOS VALORES MOBILIÁRIOS

MICHEL AGLIETTA FINANCIAL GLOBALIZATION

ALFREDO MARQUES INCENTIVOS REGIONAIS E COESÃO

A. J. MARQUES MENDES THE FUTURE ENLARGEMENT(S) OF THE EEC

JOÃO SOUSA ANDRADE A ECONOMIA PORTUGUESA E A UEM

PEDRO LOPES FERREIRA AN USE OF THE MULTIATTRIBUTE UTILITY THEORY

REVISTA DA FACULDADE DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA



Incentivos Regionais e Coesão*

Alcance e limites da acção comunitária

Alfredo Marques Professor da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Administrador Principal da Comissão da C.E.

resumo

As incidências orçamentais e territoriais dos incentivos financeiros às empresas, através do auxílio ao investimento produtivo, não estão devidamente avaliadas na Comunidade Económica Europeia.

Supõe-se neste artigo que, depois do Acto Único e do Pacote Delors I, esse conhecimento é prioritário, tanto mais que, apesar da reforma de 1988, continuam a revelar-se disparidades persistentes que favorecem as regiões centrais.

Defende-se uma maior coerência da acção comunitária, visto que a concessão de subsídios se tem revelado mais dependente das disponibilidades dos Estados-membros do que das políticas comunitárias.

Conclui-se apresentando um conjunto de medidas a observar no novo período de intervenção dos fundos estruturais, depois de 1994.

resumé / abstract

Les conséquences budgétaires et territoriales des subventions qui sont accordées aux entreprises à titre d'aides à l'investissement productif, ne sont pas correctement évaluées au niveau de la Communauté économique européenne.

Dans cette article, on part du principe qu'après l'Acte unique et le "paquet Delors I", cette évaluation s'avère prioritaire, d'autant plus que, malgré la réforme de 1988, on constate toujours que les disparités persistent, et qu'elles favorisent les régions centrales. On défend une plus grande cohérence des interventions communautaires d'autant plus que la concession de subsides s'est avérée plus dépendante des disponibilités des Etats-membres que des politiques communautaires.

On conclut ce travail avec un éventail de mesures à adopter au cours de la nouvelle période d'intervention des fonds structurels, après 1994.

A comprehensive evaluation of the effects of Community's financial incentives to private investment on both EC budget and firms' location is yet to be done. With the Single Act and Delors' Package I this evaluation has become increasingly important, the main reason being the persistent imbalance in the Community as a whole in favour of the central regions. It is then recommended a more consistent approach in Community's actions regarding subsidization of productive investment, which have been based upon particular budget constraints of member states rather than on well-defined Community's policies. Finally, it is suggested some policy measures to be implemented after 1994 following the new plan for EC's structural funds.

* As opiniões emitidas neste artigo exprimem o ponto de vista pessoal do autor, e não necessariamente o da Comissão. Este trabalho beneficiou da colaboração de Ricardo Pascual e Patrick De Ridder (o primeiro, através da leitura crítica do texto final, o segundo, do tratamento informático de uma parte dos dados estatísticos aqui utilizados), aos quais o autor expressa o seu reconhecimento.

Introdução



Os incentivos financeiros às empresas, em particular sob a forma de auxílio ao investimento produtivo, têm constituído um dos principais instrumentos das políticas regionais em diversos Estados-membros da Comunidade. Os incentivos ao investimento produtivo com finalidade regional têm, ao mesmo tempo, representado uma parte substancial do total das ajudas nacionais (para diferentes objectivos e diversos tipos de despesas) atribuídas à indústria: 37%, em média anual, entre 1981 e 1986 no conjunto da Comunidade, 35% no período de 1987-88 e 40% em 1989-90, segundo dados recolhidos pela Comissão da CE (CCE, 1988, 1990a, 1992)¹.

Aos auxílios directos à actividade produtiva foi igualmente atribuído um carácter prioritário (em detrimento do tradicional predomínio do financiamento de infra-estruturas por parte do FEDER) no dispositivo comunitário de intervenção a favor da coesão económica e social posto em prática na sequência do Acto Único e da reforma dos Fundos Estruturais de 1988 (Pacote Delors I). Embora inseridos num "pacote" diversificado de medidas, é reconhecida a estes auxílios uma certa autonomia e deles se esperam resultados particulares.

De facto, ao contrário de factores de competitividade e desenvolvimento como as infra-estruturas, a tecnologia, a qualificação da mão-de-obra e a disponibilidade de serviços diversos de apoio à empresas — de efeitos duradouros (e, por isso, designados por factores "estruturais" ou "dinâmicos"), mas de formação geralmente lenta — os auxílios directos à actividade produtiva, em particular ao investimento, geram reduções imediatas dos custos de produção e actuam como barreiras proteccionistas num mercado onde as outras formas de protecção já desapareceram ou estão em vias de eliminação. O recurso a este instrumento visa, assim, compensar, a curto prazo, as regiões desfavorecidas (ou com outros problemas sócio-económicos) pela inferioridade das condições de competitividade que as empresas aí encontram, permitindo a estas regiões, desde o início, a plena participação no mercado único.

A pertinência desta orientação da política de coesão a favor dos incentivos é confirmada, nomeadamente, pelos resultados dum circunstanciado estudo sobre factores de competitividade e localização realizado para a Comissão e baseado num inquérito às empresas (IFO, 1989). Este estudo mostra, com efeito, que, segundo a percepção dos investidores, os auxílios directos à actividade produtiva constituem uma das principais determinantes da localização, em particular no que respeita às regiões subdesenvolvidas da Comunidade.

A componente mais conhecida do referido dispositivo comunitário é constituída pelos três Fundos Estruturais: FEDER, FEOGA-Orientação e Fundo Social, a que acrescem o BEI e os outros instrumentos financeiros. Através deles, a Comunidade intervém, não só no financiamento e noutros aspectos da execução das medidas de desenvolvimento ou reconversão regional (nomeadamente das que assumem a forma de incentivos directos à actividade produtiva), mas também na própria concepção e programação destas medidas.

Nos termos do Artigo 130^o-B do Tratado CEE, contribuem, contudo, igualmente para a redução das assimetrias regionais e para o desenvolvimento harmonioso da Comunidade as outras políticas e acções comunitárias, assim como as políticas económicas dos Estados-membros. Entre estas políticas e acções comunitárias, justifica-se destacar, no que se refere aos auxílios às empresas, a acção da política de concorrência, por duas razões principais (sem contar a sua precedência histórica em relação aos Fundos Estruturais):

— por um lado, atendendo a que esta política exerce uma acção directa de controlo e orientação dos auxílios nacionais, que, no conjunto da Comunidade, continuam a ter um peso quantitativo muito superior ao das ajudas à actividade produtiva de origem comunitária;

— por outro, tendo em conta que uma aplicação rigorosa e judiciosa da política de concorrência, pelos efeitos desta política sobre as condições de competitividade das empresas no conjunto das regiões da Comunidade, constitui, mais do que um simples instrumento adicional ao serviço da coesão, uma condição de base da eficácia dos próprios Fundos Estruturais.

A intervenção comunitária a favor da coesão por intermédio dos incentivos regionais repousa, assim, essencialmente, no funcionamento combinado e articulado dos Fundos Estruturais e do controlo e coordenação dos auxílios nacionais. Através destas duas políticas, a Comunidade age duplamente sobre a afectação espacial dos recursos produtivos: por um lado, participando ela própria no financiamento do investimento produtivo nas regiões para onde se pretende encaminhar estes recursos, por outro, orientando os auxílios nacionais para essas mesmas regiões.

¹ Os dados indicados referem-se à indústria transformadora



Propomo-nos, neste artigo, descrever o alcance e identificar alguns limites desta acção da Comunidade. Não se tratará de avaliar o impacto real da intervenção comunitária, pois uma tal avaliação só poderá ser efectuada com rigor após 1993, depois de concluída a execução das medidas que a consubstanciam e tornada disponível a informação pertinente. Assim, discutiremos aqui a eficácia das políticas referidas à luz da sua própria lógica, quer dizer, com base na sua acção sobre as supostas condições de eficácia dos auxílios no que respeita ao referido efeito de compensação.

Procuraremos mostrar que as condições de que dispõem as regiões periféricas no domínio dos incentivos melhoraram com as transferências financeiras obtidas dos Fundos Estruturais, assim como com a orientação imprimida à política de concorrência na sequência do Acto único. Veremos, porém, que esta melhoria ficou muito longe de poder assegurar a eficácia necessária deste instrumento de coesão.

De facto, a capacidade dos incentivos de criar vantagens comparativas na região onde são atribuídos (ou de anular as desvantagens aí existentes) não depende apenas da dimensão dos auxílios nessa região, mas também da amplitude dos que existem nas regiões concorrentes. Ora, por um lado, o reforço da capacidade de financiamento dos auxílios nas regiões periféricas foi modesto em si mesmo. Por outro lado, os financiamentos dos Fundos Estruturais beneficiaram igualmente as regiões centrais (concorrentes). Por último, a disciplina imposta pela política de concorrência aos incentivos nestas últimas regiões, embora se tenha tornado mais estrita do que no passado, revela-se ainda insuficiente para fazer jogar plenamente, na prática, as vantagens comparativas teóricas que esta política faculta às regiões periféricas.

Veremos ainda que as perspectivas oferecidas neste capítulo pelo Pacote Delors II, embora comportem um novo reforço global dos recursos destinados às regiões periféricas, são contudo susceptíveis de fazer crescer ainda as dúvidas sobre o impacto real dos incentivos nestas regiões, qualquer que seja o grau de prioridade que venha a ser atribuído a este instrumento particular. Com efeito, paralelamente a este reforço, a nova reforma dos Fundos Estruturais aponta igualmente para uma maior amplitude das intervenções comunitárias nas regiões centrais. A contribuição financeira da Comunidade para a coesão arrisca-se, assim, a diluir-se num processo generalizado de intervenção comunitária no domínio regional.

O desenvolvimento do tema recorrerá à análise dos efeitos das duas políticas referidas sobre as três principais variáveis sobre as quais a Comunidade, de uma forma ou de outra, pode exercer a sua acção (no quadro dos poderes de que dispõe) e que, ao mesmo tempo, parecem determinar, em grande medida, a eficácia dos incentivos regionais: a variável orçamental (isto é, a dimensão relativa dos orçamentos que sustentam os auxílios), a cobertura territorial (isto é, a extensão das áreas assistidas) e a taxa de subsidiação das empresas (isto é, a intensidade de ajuda nos custos elegíveis).

De facto, uma observação sistemática do efeito de compensação dos incentivos permite distinguir dois níveis de manifestação deste efeito: o plano microeconómico, em que a compensação se encontra dependente da taxa de subsidiação das empresas e se manifesta projecto a projecto, e o nível macroeconómico, em que o referido efeito se exprime através da quantidade de casos de auxílio. Neste último plano, podem identificar-se dois factores determinantes da eficácia dos incentivos: a dimensão global do orçamento envolvido, por um lado, e a extensão das áreas assistidas, por outro.

Abordaremos, assim, neste artigo sucessivamente as três variáveis referidas. Convém precisar que os incentivos aqui analisados não correspondem à totalidade das medidas que, de uma forma ou de outra, podem beneficiar as empresas instaladas nas regiões assistidas, mas apenas àquelas que, simultaneamente, constituem um auxílio estatal (ou assimilado, no caso dos financiamentos comunitários) na acepção do artigo 92º do Tratado CEE e apresentam uma finalidade regional segundo os critérios utilizados pela Comissão na aplicação deste artigo. Por outro lado, dentro da categoria dos auxílios públicos com finalidade regional, teremos especialmente em vista, nomeadamente para fins estatísticos, aqueles em que o investimento produtivo constitui a base das despesas elegíveis.

1. A variável orçamental

O volume global de recursos financeiros, em termos relativos, afectados aos auxílios nas diferentes regiões da Comunidade é um dos indicadores que permitem avaliar, a nível macroeconómico, o efeito de compensação dos incentivos regionais. Tendo em conta os dados disponíveis para as diferentes regiões a tomar em consideração,

o único indicador homogéneo fiável que é possível construir actualmente neste domínio é o rácio entre a despesa pública em matéria de incentivos e o número de habitantes da região onde esta despesa é efectuada. Será este, assim, o indicador aqui utilizado.

1.1. O desequilíbrio entre as ajudas no centro e na periferia antes da reforma de 1988

Nas vésperas da primeira reforma dos Fundos Estruturais, no período de 1986-88, os recursos do FEDER aplicados no financiamento de auxílios às empresas representavam anualmente, em média na Comunidade, apenas 6% do total dos auxílios regionais à indústria (Quadro I). Quanto aos outros Fundos, estes encontravam-se alheados da problemática regional. A capacidade de intervenção financeira da Comunidade neste domínio era, assim, globalmente muito exígua em face da dos Estados-membros.

No que respeita à coordenação dos auxílios nacionais efectuada pela política de concorrência, esta intervenção incidia, nomeadamente, sobre a cobertura territorial dos auxílios e sobre a taxa de subsidiação das empresas, mas não cobria o volume global dos recursos afectados ao financiamento desses auxílios. Esta limitação, por um lado, e a disparidade entre o financiamento nacional e o financiamento comunitário referida atrás, por outro, mostram que a variável orçamental dos incentivos estava, quase em absoluto, nas mãos dos Estados-membros.

Quadro 1 - Ajudas do FEDER e ajudas regionais nacionais	ajuda regional total por habitante EUR 12=100		média anual	
			parte da ajuda do FEDER na ajuda regional total %	
	1986-88	1989-90	1986-88	1989-90
Alemanha	224,4	212,6	1,7	0,5
Bélgica	89,5	79,9	4,8	7,3
Dinamarca	26,2	10,7	29,4	25,9
Espanha	3,8	13,6	34,7	52,3
França	26,2	21,7	14,6	8,2
Grécia	37,4	26,1	30,7	29,3
Irlanda	86,9	82,8	30,1	41,4
Itália total	252,1	286,0	3,1	3,9
Mezzogiorno	283,3	337,0	3,1	3,8
Centro-norte	230,5	159,4	3,1	4,0
Luxemburgo	85,1	128,6	5,1	4,1
Países Baixos	72,0	48,2	3,0	2,1
Portugal	13,1	22,6	37,2	72,0
Reino Unido	76,4	50,5	13,4	4,1
EUR 12	100,0	100,0	6,0	6,2

Fonte:
Terceiro relatório sobre os auxílios estatais [...] na Comunidade Europeia, CCE, 1992;
Décimo Segundo, Décimo Terceiro e Décimo Quarto Relatório do FEDER;
Rapport annuel sur la mise en œuvre de la réforme des F.S. (COM (90) 516 final);
Base de Dados DG IV/E/3, CCE.

Nota metodológica:
Ajuda regional total: Ajuda regional nacional + Ajuda do FEDER.
Ajuda regional nacional: auxílio estatal na acepção do Artigo 92º do Tratado CEE e apresentando uma finalidade regional segundo os critérios utilizados pela Comissão da CE Os dados utilizados para Portugal, no que respeita ao período de 1989-90, resultam de uma estimativa pessoal.
Ajuda do FEDER: auxílio correspondente à noção anterior, na medida em que é possível isolar no conjunto das ajudas do FEDER apenas esta categoria. No que concerne ao período de 1989-90 refere-se apenas às regiões dos Objectivos 1 e 2. A repartição da ajuda do FEDER à Itália entre o Mezzogiorno e o Centro-Norte, no período de 1986-88, baseia-se numa estimativa pessoal.
População: número de habitantes das zonas cobertas pelas ajudas regionais nacionais e/ou pelas ajudas do FEDER.
Cálculos pessoais baseados nas fontes indicadas e em dados disponíveis na DG IV.E.3, CCE para além da base de dados indicada acima.





Ora, tal situação comportava uma fortíssima desproporção entre o peso relativo dos auxílios nas regiões periféricas e nas regiões centrais, considerando já a acumulação do financiamento comunitário com o financiamento nacional. Com efeito, como pode ver-se no Quadro 1, com excepção do Mezzogiorno, que beneficiava já de uma posição confortável neste domínio, a ajuda por habitante ficava muito aquém da média comunitária em Espanha (apenas 3,8% desta média), em Portugal (13,1%) e na Grécia (37,4%), apenas se aproximando desta média na Irlanda (86,9%).

A concessão de auxílios no que toca aos volumes financeiros envolvidos não obedecia, assim, a critérios de necessidade relativa, mas às disponibilidades orçamentais de cada Estado-membro. Na prática, tinha-se a situação inversa daquela que seria necessária para que os incentivos pudessem exercer o efeito de compensação que constitui a sua razão de ser. Os números citados indicam, com toda a clareza, a natureza e a vastidão da tarefa que esperava, neste domínio, os Fundos Estruturais e a política de controlo dos auxílios nacionais.

1.2. Os efeitos do Pacote Delors I: a persistência das disparidades

Na sequência da reforma de 1988, as dotações globais dos Fundos Estruturais duplicarão em 1993 em relação a 1987, cabendo cerca de 80% do total dos recursos do FEDER para o período de 1989-93, e cerca de 64% do total dos três Fundos, às regiões do Objectivo 1 (regiões subdesenvolvidas). Se olharmos as alterações provocadas na situação relativa das diferentes regiões no que concerne ao peso relativo dos auxílios directos à actividade produtiva em particular, dificilmente poderá, contudo, considerar-se o balanço da reforma claramente positivo para as regiões desfavorecidas.

Com efeito, exprimindo a ajuda por habitante em índice em relação à média comunitária, constata-se (Quadro I) que este índice aumentou, entre 1986-88 e 1989-90, de 3,8 para 13,6 em Espanha e de 13,1 para 22,6 em Portugal. Decresceu, todavia, de 37,4 para 26,1 na Grécia (onde a ajuda por habitante diminuiu, aliás, em termos absolutos) e de 86,9 para 82,8 na Irlanda.

É certo que o reforço da contribuição comunitária para o financiamento dos incentivos é visível em Portugal (aumento de 37,2% para 72%), em Espanha (subida de 34,7% para 52,3%) e na Irlanda (aumento de 30,1% para 41,4%). Todavia, o esforço conjugado dos orçamentos nacionais e do orçamento comunitário revela-se quase insignificante nos dois primeiros casos, assim como no da Grécia, em face das desvantagens iniciais destes países, e não deixa entrever o suposto efeito de compensação. O auxílio por habitante nestes três países continua, com efeito, muito abaixo do nível registado na maior parte dos outros Estados-membros².

Por outro lado, estes resultados tornam-se surpreendentes quando olhados à luz da ênfase posta pela Comissão, na aplicação da reforma, nos auxílios directos às empresas em detrimento do financiamento de infra-estruturas anteriormente predominante. Com efeito, nos termos duma declaração de 1989, "a Comissão considera que, tendo em conta a importância do investimento produtivo para favorecer a convergência, deve ser-lhe doravante consagrada uma proporção acrescida dos recursos do FEDER" (Conselho, 1989; CCE, 1991a).

Ora, esta prioridade, paradoxalmente, foi levada à prática no que respeita às regiões centrais, mas não no que concerne às regiões periféricas. De facto, o peso dos auxílios às empresas no total dos concursos do FEDER, que se situava, em média na Comunidade, em 24% em 1980 e 22% em média no período de 1986-88, aumentou para 42% no que se refere às regiões do Objectivo 2 (regiões centrais em declínio) no período de 1989-91, mas ficou em 21% no que respeita às regiões do Objectivo 1 (regiões subdesenvolvidas) no período de 1989-93³.

A modéstia dos efeitos da reforma de 1988 que se acaba de constatar parece dever-se a dois tipos de factores: por um lado, à dispersão da intervenção comunitária por uma excessiva diversidade de regiões, por outro, à exiguidade do orçamento comunitário em face dos orçamentos nacionais. Voltaremos à frente (ponto 2) à questão da cobertura territorial dos Fundos Estruturais. Vejamos, entretanto, os limites com que depara a intervenção da Comunidade no domínio orçamental.

2 Atendendo a que os dados aqui utilizados, no que se refere ao financiamento comunitário, correspondem às despesas programadas, e não às despesas realizadas, é possível que a posteriori se venham a apurar resultados diferentes dos indicados. Estas diferenças não deverão, contudo, ser susceptíveis de modificar significativamente a posição relativa das regiões periféricas aqui constatada, tanto para o período referido como para o período posterior até 1993 (incluindo, no que concerne a este último período, no caso português com o aparecimento do investimento FORD/VW — não previsto na programação inicial — beneficiando de um auxílio de montante particularmente elevado).

3 Dados obtidos a partir de: para 1980, CCE, 1991a: 60; para 198688, Relatórios anuais do FEDER; para 198991 e 198993, CCE, 1989.



1.3. Os limites dos poderes da Comunidade em matéria orçamental: o princípio de subsidiariedade

Como se viu atrás, o peso relativo da intervenção comunitária no financiamento dos incentivos reforçou-se consideravelmente, com o Pacote Delors I, em Portugal, em Espanha e na Irlanda, atingindo no período de 1989-90 níveis evocadores de uma situação “federal”: entre 41,4% e 72% (Quadro I). Todavia, em média no conjunto da Comunidade, o orçamento comunitário dos auxílios continua a ser muito reduzido em face dos orçamentos nacionais e o seu peso no orçamento total dos auxílios regionais aumentou apenas, entre os dois períodos considerados, de 6 para 6,2%. O “centro” (a Comunidade) está, assim, longe, neste domínio particular, de dispor de poderes comparáveis aos dos Estados federais.

De facto, considerando o conjunto das despesas (e não apenas as relativas ao domínio particular dos incentivos), ao contrário destes últimos Estados, onde o orçamento central representa geralmente entre 1/3 e 1/2 do orçamento nacional total e de 20 a 25% do PIB (CCE, 1977: 31 e 39)⁴, o peso do orçamento comunitário não ultrapassa 2,11% (previsão para 1990) no primeiro caso e 0,99% (previsão para 1990) no segundo (CCE, 1991b)⁵. Com o Pacote Delors II, cuja “ambição” inicial era fazer subir o limite dos recursos próprios (que representa o limite das despesas comunitárias) para 1,37% do PNB em 1997 (contra 1,2% em 1992) (CCE, 1992b), este limite elevar-se-á apenas para 1,32% em 1999, na sequência da Cimeira de Edimburgo de Dezembro de 1992.

Por outro lado, avaliando o total das transferências comunitárias para as regiões desfavorecidas em relação ao PIB destas regiões, e comparando com os Estados federais ou com os Estados dotados de estruturas de governo com três níveis (central, regional e local), verifica-se que, enquanto na Comunidade o peso do total das transferências do conjunto dos Fundos Estruturais se situa, em média anual no período de 1989-93, entre 0,8% do PIB regional no Mezzogiorno (Itália) e 3,5% em Portugal (conjunto do país) (CCE, 1992c), a percentagem correspondente atinge cerca de 30% nas regiões desfavorecidas de pequena dimensão no caso daqueles Estados (CCE, 1977: 33). O contraste é ainda mais forte se considerarmos o exemplo recente da reunificação alemã, onde o total das transferências públicas da Alemanha ocidental para a Alemanha oriental representou 38% do PIB deste último território em 1990 (1991c: 188).

O princípio de subsidiariedade, na sua interpretação e aplicação actuais e em perspectiva a médio prazo, reserva, assim, poderes de intervenção muito modestos, em volume global, ao orçamento comunitário. Se considerarmos os três estádios enunciados no relatório MacDougall como pontos de referência para a evolução da Comunidade no domínio orçamental — estágio pré-federal, intermédio e federal, com um nível de despesas públicas no “centro” entre 2 e 2,5% do PNB no primeiro caso, entre 5 e 7% no segundo e entre 20 e 25% no terceiro (CCE, 1977: 14 e 68-72) —, pode concluir-se que, neste domínio, não está por ora sequer em perspectiva, para a Comunidade, a entrada na fase pré-federal.

No que respeita ao campo de intervenção do orçamento comunitário, o modelo institucional europeu não prevê, ao contrário dos sistemas federais, uma repartição explícita das responsabilidades entre o nível superior e os níveis inferiores de administração. Este campo não está, assim, “constitucionalmente” delimitado. Contudo, tal como decorrem do Tratado da União Europeia, segundo a interpretação da Comissão, as funções do orçamento comunitário devem limitar-se ao domínio da afectação dos recursos produtivos e das condições da oferta, não incluindo, por conseguinte, objectivos de redistribuição pessoal dos rendimentos, perequação regional ou estabilização macroeconómica (CCE, 1992d).

Poderá, assim, considerar-se que a fraca expressão dos números citados atrás reflecte, antes de mais, as restrições ao domínio de intervenção orçamental resultantes das competências comunitárias actuais e previstas a médio prazo, as quais não implicariam poderes de tipo federal⁶. Estes números indicam, contudo, igualmente os limites da capacidade de intervenção do orçamento comunitário no próprio campo da afectação dos recursos produtivos.

A fraqueza dos poderes de intervenção da Comunidade no domínio orçamental apresenta, porém, para além da exiguidade das despesas comunitárias em si mesmas, uma outra dimensão: a da ausência de controlo do volume das despesas públicas nacionais. Até hoje, com efeito, a Comunidade não exerceu poderes neste domínio, incluindo no âmbito da política de concorrência, onde, no entanto, o Tratado CEE confere à Comissão extensos poderes de controlo dos auxílios estatais (Artigos 92º e 93º). De facto, no contexto desta política, a Comissão decide da

⁴ Estes dados, assim como outros extraídos do mesmo documento e apresentados mais à frente, referem-se ao início dos anos 70. A imagem que deles resulta não deve, contudo, ter-se alterado significativamente desde então.

⁵ As percentagens citadas referem-se a pagamentos.

⁶ Sobre as reduzidas consequências do Tratado de Maastricht no domínio orçamental e a ausência de implicações federais, ver Baché e Jouret, 1992.



compatibilidade dos auxílios com o mercado comum (autoriza ou não a sua aplicação), mas não inclui na análise dessa compatibilidade o volume das despesas públicas envolvidas.

É certo que a convergência das políticas económicas requerida para a passagem à terceira fase da UEM comporta obrigações e restrições para os Estados-membros em matéria de política orçamental susceptíveis de implicar redução ou contenção de despesas. Todavia, a disciplina da UEM incide sobre o volume global das despesas públicas, e não sobre a estrutura destas. Os montantes a despende com incentivos continuam, assim, a depender unicamente de critérios nacionais. Por outro lado, as pressões da convergência sobre as políticas orçamentais manifestam-se de forma particularmente intensa nas regiões periféricas, onde as adaptações a efectuar nestas políticas são geralmente de maior dimensão.

Não exercendo, assim, qualquer acção directa sobre os orçamentos nacionais afectados aos auxílios, e não fixando limites para as despesas neste domínio, em particular nas regiões centrais, a intervenção da Comunidade no sentido de corrigir os desequilíbrios existentes entre o peso relativo dos incentivos no centro e na periferia reduz-se ao seu próprio orçamento. Como, porém, a sua acção através deste se revela actualmente insuficiente e não apresenta perspectivas de melhoria decisiva no futuro próximo, parecem impor-se em simultâneo as duas medidas seguintes: por um lado, o reforço possível, dentro do quadro orçamental existente, do financiamento dos incentivos nos quatro países periféricos onde se viu que ele é mais necessário; por outro, a introdução da variável orçamental no exame da compatibilidade dos auxílios nacionais.

O primeiro poderia apoiar-se, nomeadamente, na redução ou supressão do financiamento comunitário de auxílios às empresas nas regiões centrais, assim como no reforço do orçamento dos Fundos Estruturais resultante das decisões da Cimeira de Edimburgo. A segunda, que não está à partida juridicamente vedada à Comissão, fundar-se-ia na insuficiência dos Fundos Estruturais para atingir os fins que a Comunidade se propõe e poderia beneficiar da actual conjuntura em matéria orçamental nos países mais visados por essa iniciativa. De facto, a pressão dos critérios da convergência nominal, aliada a outros problemas das finanças públicas em alguns Estados-membros (nomeadamente, na Alemanha na sequência da reunificação) está a traduzir-se pelo anúncio da contenção ou redução das despesas no campo dos auxílios em algumas regiões centrais. Os responsáveis políticos destas regiões poderão, assim, estar actualmente mais receptivos do que no passado a uma tal evolução da política de controlo dos auxílios nacionais.

Cabe, por último, referir que o reforço dos poderes da Comunidade (na circunstância, da Comissão), que uma tal orientação da política de concorrência comportaria, não seria contrário ao princípio de subsidiariedade nem significaria um alargamento das áreas de intervenção comunitária. De facto, tratar-se-ia apenas de tornar mais eficaz a acção da Comunidade num domínio que é da sua competência desde o início da CEE, através do exercício efectivo de um poder que virtualmente pertence às instâncias comunitárias, mas que estas não utilizaram até agora.

2. A cobertura territorial dos auxílios

2.1. O princípio da concentração No domínio da cobertura territorial, a intervenção comunitária baseia-se no princípio (comum aos Fundos Estruturais e à política de concorrência) da concentração dos incentivos num número restrito de regiões. Esta intervenção permanece, assim, fiel à ideia (consagrada no Artigo 92º do Tratado CEE) de que os auxílios públicos devem ser uma excepção na vida das empresas e não um meio ao seu dispor em todas as circunstâncias em que tenham de enfrentar condições de competitividade menos favoráveis.

Deste modo, a elegibilidade de uma região aos incentivos constitui, em si mesma, uma vantagem comparativa (em relação às regiões não elegíveis), independentemente do orçamento disponível e da taxa de subsidiação das empresas. É, por isso, pertinente tratar a cobertura territorial como um factor autónomo de eficácia dos auxílios a nível macroeconómico. Pode dizer-se, neste sentido, que, até um certo ponto, esta eficácia é tanto maior quanto menor for o território coberto a nível comunitário.

O indicador mais comum neste domínio é o peso relativo, no contexto nacional (ou no contexto comunitário para um indicador agregado), da população residente nas áreas assistidas. Avaliaremos, assim, através dele a acção da Comunidade sobre a variável territorial, indicando, ao mesmo tempo, os principais critérios utilizados para determinar as regiões que beneficiam de incentivos.

2.2. As regiões elegíveis

Até à reforma dos Fundos Estruturais de 1988, a intervenção do FEDER não assentava em critérios de elegibilidade

próprios; o seu campo de acção era limitado, com raras excepções, pela cobertura das ajudas regionais nacionais, a qual, por sua vez, era determinada pela política comunitária de concorrência. Na sequência desta reforma, os Fundos Estruturais passaram contudo a utilizar critérios autónomos, em parte coincidentes com os da política de concorrência (que se mantiveram em vigor sem alteração), e em parte divergentes. Para além dos diferentes tipos de regiões elegíveis aos auxílios em função da sua situação sócio-económica, há, por conseguinte, ainda a distinguir estas regiões segundo a fonte de financiamento dos incentivos.

O mapa global das ajudas regionais na Comunidade apresenta, assim, actualmente a seguinte composição (ver Quadro 2):

I. As regiões de nível NUTS II cujo PIB/habitante, expresso em PPC, é inferior a 75% da média comunitária (inferior ou igual, no caso da alínea b) abaixo) beneficiam do seguinte estatuto:

- a) São elegíveis aos Fundos Estruturais a título do Objectivo 1 (Conselho, 1988a);
- b) Podem beneficiar de uma derrogação ao princípio geral da incompatibilidade dos auxílios (Artigo 92º do Tratado CEE) a título de regiões com um nível de vida anormalmente baixo, para efeitos de ajuda a nível nacional (CCE, 1988b).

Estas regiões representam actualmente, não incluindo a ex-RDA, cerca de 21% da população comunitária.

II. As regiões de nível NUTS III com:

- uma percentagem de emprego na indústria igual ou superior à média comunitária,
- perda de emprego na indústria a partir de um certo ano de referência e
- uma taxa de desemprego superior à média comunitária,

são elegíveis aos Fundos Estruturais a título do Objectivo 2 (Conselho, 1988a).

Estas regiões representam actualmente cerca de 16,5% da população comunitária.

III. As regiões de nível NUTS III com:

- uma taxa elevada de emprego na agricultura,
- um nível reduzido de rendimento agrícola e
- um PIB/habitante baixo,

são elegíveis aos Fundos Estruturais a título do Objectivo 5b (Conselho, 1988b).

Estas regiões representam actualmente cerca de 5% da população comunitária.

IV. As regiões de nível NUTS III com :

- um PIB/habitante inferior a uma certa percentagem da média nacional ou
- uma taxa de desemprego superior a uma certa percentagem da média nacional,

podem beneficiar de uma derrogação ao princípio da incompatibilidade, a título de regiões com outros problemas que não o do subdesenvolvimento, para efeitos de auxílio nacional (CCE, 1988b).

Estas regiões representam actualmente cerca de 24% da população comunitária.

A cobertura total das ajudas regionais nacionais representa, assim, cerca de 45% da população comunitária, enquanto a dos Fundos Estruturais com finalidade igualmente regional corresponde a cerca de 43% desta população. Nestas duas coberturas há uma parte comum, representando cerca de 37% da população comunitária, uma parte apenas relativa às ajudas nacionais, correspondendo a cerca de 8%, e uma parte que apenas diz respeito aos Fundos Estruturais, representando cerca de 6%. No total, tendo em conta a cobertura comum e não comum, as zonas assistidas correspondem a cerca de 51% da população comunitária.

Perante uma tal extensão global e a uma tal diversidade do mapa das ajudas regionais, e à luz da premissa sobre a eficácia destas ajudas adoptada pela Comunidade (concentração), cabe, evidentemente, a dúvida sobre esta eficácia





e sobre a coerência da acção comunitária neste domínio. Esta dúvida diz respeito, em primeiro lugar, ao contraste entre o total das regiões assistidas e o total das regiões não assistidas. De facto, as primeiras são mais vastas do que as segundas, o que reduz, à partida, o impacto potencial dos incentivos, qualquer que seja a sua missão específica.

Quadro 2 - Cobertura territorial dos auxílios regionais na Comunidade

Cobertura territorial dos auxílios regionais na Comunidade	regiões periféricas		regiões centrais			total		comum e ajudas nac.	só ajudas nacionais	só fund. estrut.	total
	ajudas nac.	fundos estrut.	ajudas nac.	fundos estruturais							
	92.3a* (1)	object. 1 (2)	92.3c** (3)	object. 2 (4)	object. 5b (5)						
Alemanha***											
sem ex-RDA	0,0	0,0	30,4	10,9	7,7	30,4	18,5	15,8	14,6	2,7	33,2
com ex-RDA	20,9	20,90	24,1	8,6	6,1	45,0	35,5	33,4	11,6	2,2	47,1
Bélgica	0,0	0,0	33,1	22,1	2,8	33,1	24,9	23,5	9,7	1,4	34,5
Dinamarca	0,0	0,0	20,0	5,1	2,1	20,0	7,2	7,2	12,8	0,0	20,0
Espanha	50,8	58,2	13,3	21,5	2,2	64,1	82,0	64,1	0,0	17,9	82,0
França****	0,0	0,4	42,9	17,6	11,1	42,9	29,1	22,6	20,3	6,5	49,4
Grécia	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0
Irlanda	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0
Itália	36,6	36,6	5,6	7,2	5,0	42,2	48,8	40,5	1,6	8,3	50,5
Luxemburgo	0,0	0,0	79,7	38,6	0,7	79,7	39,4	39,4	40,3	0,0	79,7
Países Baixos	0,0	0,0	19,7	10,1	3,0	19,7	13,0	12,8	7,0	0,3	20,0
Portugal	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0
Reino Unido	2,7	2,7	35,4	35,0	2,6	38,1	36,0	36,0	2,1	4,3	42,4
EUR 12											
sem ex-RDA	20,3	21,2	24,3	16,3	5,3	44,6	36,07	36,7	7,8	6,1	50,6
com ex-RDA	24,1	25,0	23,2	15,6	5,0	47,2	39,08	39,8	7,5	5,8	53,0

* Regiões que beneficiam da derrogação prevista no nº3, alínea a), do Artigo 92º do Tratado CEE.

** Regiões que beneficiam da derrogação prevista no nº3, alínea c), do Artigo 92º do Tratado CEE.

*** Inclui Berlim/Deste (derrogação 92.2.c).

**** Não inclui os DOM.

Fonte:

Auxílios nacionais — CCE, DG IV/E/3;

Fundos Estruturais — Base LOC (EUROSTAT);

População — EUROSTAT. População de 1990.

Em segundo lugar, a cobertura dos auxílios nas regiões centrais é muito mais extensa do que nas regiões periféricas (cerca de 30% contra cerca de 21%), o que é ilógico tendo em conta a prioridade atribuída à política de coesão e é susceptível de comprometer a eficácia desta política. Por outro lado, uma tal cobertura dá uma imagem paradoxal da Comunidade, pois o nível médio de desenvolvimento da economia comunitária e o seu sistema económico baseado na preponderância das leis do mercado não fariam esperar uma tão vasta necessidade de incentivos precisamente nas suas regiões mais prósperas.

Por último, a cobertura dos Fundos Estruturais (43%) revela-se excessiva quanto à cobertura dos auxílios nacionais (45%), tendo em conta a magnitude do orçamento destes últimos em comparação com as dotações dos primeiros, assim como o carácter teoricamente selectivo da intervenção financeira da Comunidade. Note-se ainda que a independência entre os critérios de elegibilidade das regiões aos Fundos Estruturais e às ajudas nacionais se saldou, na prática, por um alargamento da cobertura dos incentivos nas regiões centrais (em relação ao mapa pré-existente dos auxílios nacionais), correspondendo a 6% da população comunitária. Tal alargamento é particularmente discutível no contexto duma reforma cujo principal objectivo era o reforço da coesão.

2.3. A necessidade de uma maior coerência na acção da Comunidade

A análise que se acaba de efectuar mostra que, em matéria de cobertura territorial dos auxílios, a situação criada pela reforma de 1988 não é coerente com os princípios desta reforma e não cria as condições teoricamente necessárias para garantir o procurado efeito de compensação dos auxílios regionais, em particular no que diz respeito às regiões subdesenvolvidas. Olhando globalmente os efeitos da acção comunitária sobre a variável orçamental e sobre o campo territorial de aplicação dos incentivos, constata-se que não só a ajuda por habitante é mais elevada nas



regiões centrais do que nas regiões periféricas, mas que ainda cobre naquelas uma área mais vasta do que nestas. A extensão da cobertura territorial dos auxílios nas regiões centrais vem, assim, agravar a situação relativa das regiões periféricas em matéria orçamental descrita no ponto 1.

Em tais circunstâncias, impõe-se uma reorientação da intervenção comunitária no domínio em análise que, não só seja coerente em si mesma (isto é, faça da cobertura territorial dos auxílios, em si, um factor de coesão), mas seja ainda consistente quando olhada globalmente à luz dos diferentes aspectos daquela intervenção. É certo que, entretanto, alguma coisa foi feita neste campo por intermédio do controlo dos auxílios nacionais. Assim, em 1990 a Comissão decidiu reduzir a cobertura dos auxílios nacionais em dois Estados-membros: na R.F.A., onde esta cobertura passou de 41,4% (incluindo Berlim-Oeste) da população da Alemanha ocidental para 30,4%, e na Holanda, onde passou de 20,2% para 19,3%. Decisão similar foi tomada em 1991 em relação à Dinamarca, onde as áreas assistidas passaram de 21,7% para 19,9% da população nacional.

Todavia, o reexame dos sistemas de auxílios regionais relativos a outros países, igualmente com vista à redução das áreas assistidas nas regiões centrais, não foram concluídos ou iniciados. No total, a acção exercida pela política de concorrência neste domínio foi, assim, favorável à coesão, mas não produziu efeitos suficientes para tornar virtualmente eficaz a intervenção comunitária em matéria de cobertura territorial dos auxílios (note-se que os números indicados no Quadro II reflectem já as reduções das áreas assistidas que se acabam de referir).

No espírito (e, em parte, nos termos) de uma decisão da Comissão de 1991 (relativa à questão da coerência entre a política regional da Comunidade e a política de concorrência em matéria de elegibilidade territorial aos incentivos regionais), pouco ou nada mais neste domínio deveria ser feito antes da entrada em vigor da nova reforma dos Fundos Estruturais em 1994. Resta, assim, por ora, avaliar em que medida a orientação imprimida à preparação desta reforma (formalmente iniciada em 1992 com o Pacote Delors II e o documento da Comissão sobre as perspectivas financeiras da Comunidade até 1997) vem responder à necessidade de rectificar a situação criada pela reforma anterior.

Ora, paradoxalmente, no que respeita ao Pacote Delors II (CCE, 1992b), não só não se encontra aí eco do problema evocado e anúncio da sua resolução fazendo da elegibilidade das regiões periféricas aos incentivos uma real vantagem comparativa, mas, pelo contrário, se acrescentam novas áreas de intervenção comunitária conducentes a um alargamento adicional das regiões centrais assistidas. É o caso, nomeadamente, da inclusão das zonas dependentes da pesca e das iniciativas comunitárias visando a "antecipação das consequências das mutações industriais". Em vez de uma maior selectividade e concentração da acção dos Fundos Estruturais, parece, assim, estar a caminhar-se para um intervencionismo generalizado da Comunidade em matéria regional, no qual poderá vir a diluir-se a política de coesão com a consequente perda de eficácia progressiva desta política.

Perante uma tal perspectiva, torna-se ainda mais justificada uma repartição dos financiamentos dos Fundos Estruturais em matéria de ajudas às empresas no sentido indicado no ponto 1, isto é, excluindo parcial ou totalmente as regiões centrais. Estas regiões seriam, de qualquer modo, beneficiadas com o alargamento das suas áreas elegíveis, pois, por um lado, poderiam aí praticar uma política nacional de incentivos (graças ao estatuto de elegibilidade adquirido através dos Fundos Estruturais) baseada nos seus elevados orçamentos próprios e, por outro, poderiam beneficiar de financiamentos comunitários nessas novas áreas para medidas de outra natureza que não auxílios à actividade produtiva. Todavia, com uma tal exclusão, pelo menos atenuar-se-ia o efeito cumulativo das vantagens actualmente proporcionadas a estas regiões, por um lado, em matéria orçamental, por outro, no que respeita à extensão do campo de intervenção.

Entretanto, os diversos actores intervenientes no processo da reforma poderão ainda inflectir a tendência descrita e assegurar para o próximo período de intervenção dos Fundos Estruturais, não só o não alargamento da cobertura actual, mas ainda a sua redução. Nesta perspectiva, a extensão da cobertura global dos incentivos na Comunidade poderia pautar-se pelos seguintes princípios gerais (a que os critérios estatísticos de elegibilidade se adaptariam):

- a fim de assegurar a eficácia dos incentivos regionais em geral (quer dizer, qualquer que seja o tipo de região), o total das áreas cobertas deveria ser inferior ao total das áreas não cobertas;
- a fim de proporcionar às regiões subdesenvolvidas condições particularmente favoráveis, a extensão das áreas centrais assistidas deveria ser inferior à daquelas;



— a fim de respeitar o espírito da intervenção comunitária (selectividade e subsidiariedade) e de conferir eficácia a esta intervenção tendo em conta a exiguidade dos seus meios orçamentais, os Fundos Estruturais deveriam concentrar-se num número reduzido de problemas e de regiões. A cobertura da intervenção comunitária deveria, assim, globalmente (incluindo as regiões subdesenvolvidas) ser visivelmente inferior à cobertura global (incluindo aquelas mesmas regiões) da intervenção nacional.

No que respeita à extensão das áreas elegíveis a título de regiões subdesenvolvidas, poderiam manter-se os critérios actuais para a sua determinação. Uma decisão neste sentido foi, aliás, já tomada na Cimeira de Edimburgo. A aplicação destes critérios com base nos dados estatísticos mais recentes conduz a uma cobertura que corresponde a cerca de 25% da população comunitária (incluindo a ex-RDA). Uma tal cobertura deixa, assim, margem estatística suficiente para uma aplicação coerente da totalidade dos princípios enunciados.

À totalidade das regiões centrais assistidas (a nível comunitário e/ou nacional) caberia, deste modo, uma cobertura inferior a 25%. Uma percentagem realista poderia situar-se à volta dos 20%.

Tendo em conta que os Fundos Estruturais intervêm na totalidade dos 25% relativos à regiões subdesenvolvidas (é a sua principal missão), a intervenção comunitária nas regiões centrais (a todos os títulos) deveria situar-se entre 10% e 15% (Padoa-Schiopa, 1987: 124)⁷. A repartição desta última percentagem pelos Objectivos 2 e 5b deveria ter em conta as responsabilidades específicas da Comunidade em relação a cada um destes dois tipos de regiões. Assim, deveria ser dada prioridade ao Objectivo 5b (podendo manter-se a sua cobertura actual), atendendo às consequências da reforma da PAC (uma política sem equivalente no sector industrial) nas zonas rurais. A extensão do Objectivo 2 deveria, deste modo, adaptar-se ao limite e à prioridade indicados, o que poderia representar uma redução para cerca de metade da cobertura actual deste objectivo.

3. A taxa de subsidiação das empresas

3.1. O princípio da modulação das taxas

Ao nível microeconómico, o efeito de compensação dos auxílios é determinado pela intensidade da ajuda, isto é, pelo seu peso relativo nos custos da empresa. Em teoria, partindo de um dado nível de desvantagem competitiva em termos de custos, o auxílio deve ter a intensidade necessária para eliminar aquela desvantagem (deixa-se de lado a questão de saber se a intensidade de auxílio deve limitar-se a compensar exactamente a desvantagem ou deve ir mais longe).

Na prática, porém, a Comunidade não intervém na determinação da taxa de auxílio empresa a empresa (incluindo no caso de co-financiamento dos Fundos Estruturais), excepto num número reduzido e definido de casos; a sua acção neste domínio incide, em regra, sobre os sistemas de incentivos e consiste na fixação da taxa máxima aceitável região a região. A avaliação das desvantagem em matéria de condições de competitividade repousa, assim, numa abordagem macro, e não microeconómica. Por outro lado, esta avaliação é efectuada indirectamente através de indicadores gerais da situação sócio-económica da região, e não directamente por meio de indicadores específicos de competitividade.

Ao contrário da intervenção em matéria de cobertura territorial, a acção da Comunidade exerce-se aqui exclusivamente por intermédio da política de concorrência, a qual tem em conta, na fixação daquelas taxas, as distorções de concorrência provocadas pelos auxílios (nacionais ou comunitários) no comércio entre os Estados-membros. Os próprios financiamentos dos Fundos Estruturais, na sua acumulação com os financiamentos nacionais, estão, assim, sujeitos àquelas taxas máximas. Por outro lado, na prática, esta acção tem sido da exclusiva responsabilidade da Comissão no que respeita aos auxílios regionais.

Na aplicação das regras de concorrência a este aspecto dos incentivos, a Comissão distingue, à partida, dois tipos de regiões, cada um deles com um limite absoluto das taxas máximas: as regiões subdesenvolvidas (correspondendo à definição indicada no ponto 2.2.I e onde se encontram, sobretudo, regiões periféricas), para as quais aquele limite é de 75% ESL (equivalente-subvenção líquido — ver à frente) do investimento, e as regiões com problemas doutra natureza (identificadas com base nos critérios indicados no ponto 2.2.IV e onde se encontram, essencialmente, regiões centrais), para as quais aquele limite é de 30% ESL do investimento.

⁷ Lembremos que o estudo conhecido por "Relatório Padoa-Schioppa", que precedeu a reforma de 1988, previa, para uma extensão do Objectivo 1 de 20%, uma cobertura de 10% para as regiões em declínio industrial (Objectivo 2). Como se viu atrás, a cobertura final (actual) veio a ser, respectivamente, de cerca de 21% e cerca de 16,5%.



As taxas máximas de ajuda regional na Comunidade são, assim, objecto de uma dupla modulação: por um lado, segundo o tipo de região, por outro, em função da intensidade relativa dos problemas sócio-económicos dentro de cada tipo de região. Esta última não obedece, porém, a critérios rigorosos; em grande medida, resulta das próprias práticas dos Estados-membros, que a Comissão procura tornar compatíveis entre si.

O indicador utilizado aqui para avaliar os efeitos potenciais da política de coesão será, por conseguinte, a intensidade máxima de auxílio em cada região. Esta intensidade é expressa por uma unidade comum de medida, designada por equivalente-subvenção líquido (ESL), a qual permite, por um lado, converter em equivalente subvenção ao investimento as diferentes formas de auxílio (subvenção ao investimento propriamente dita, isenções fiscais, taxas de juro reduzidas, etc.), por outro, tornar comparáveis as taxas de auxílio dum Estado-membro a outro, através do cálculo do auxílio líquido de impostos. Em virtude desta última operação, os níveis de incentivo que se porão em confronto são mais baixos do que os níveis (brutos) indicados nos sistemas de auxílios de cada Estado-membro.

3.2. Taxas autorizadas e taxas praticadas

Para uma apreciação das intensidades de auxílio na perspectiva da coesão não é necessário comparar as cerca de cinquenta taxas máximas de auxílio regional actualmente em vigor na Comunidade; bastará agrupá-las, país por país, segundo os dois grandes tipos de regiões mencionados atrás: regiões subdesenvolvidas (ou periféricas) e regiões centrais. O Quadro 3 mostra os resultados deste agrupamento, baseados no cálculo, país por país, da média das diferentes taxas máximas por tipo de região, ponderada pela proporção de população a que se refere cada taxa máxima.

Ressalta, claramente, dos números apresentados no quadro a modulação entre regiões periféricas e regiões centrais: nas primeiras (não incluindo a ex-RDA, cujo estatuto não está ainda claramente definido, e a Irlanda do Norte, que, em rigor, não preenche as condições de elegibilidade a título de região subdesenvolvida), a média dos limites de intensidade oscila entre 40% na Grécia e 67% na Itália (Mezzogiorno); nas segundas, essa média varia entre 9,5% na Alemanha e 25,5% no RU. Poderá, assim, dizer-se, à primeira vista, que, sob o ângulo da taxa de subsidiação das empresas, as condições facultadas às regiões subdesenvolvidas parecem virtualmente favoráveis à coesão.

Quadro 3 - Limites de intensidade dos auxílios regionais em vigor na Comunidade

País	% em ESL	País	% em ESL
Alemanha*	12,4	Irlanda	47,2
Ex-RDA	15,4	Itália	62,4
Outras regiões	9,5	Mezzogiorno	66,7
Bélgica	18,3	Outras regiões	18,5
Dinamarca	1,9	Luxemburgo	18,6
Espanha	41,2	Países Baixos	12,6
Regiões subdesenvolvidas	48,4	Portugal	48,3
Outras regiões	20,1	Reino Unido	24,9
França	21,3	Irlanda do Norte	29,3
Grécia	40,2	Outras regiões	24,5

* Berlim-Oeste excluída.

Fonte:
DG IV/E/3, CCE.

Nota metodológica: *Limite de intensidade*: percentagem máxima de auxílio em relação ao montante de investimento.

Média ponderada: média dos diferentes limites em vigor em cada país, ponderada pela proporção de população a que se refere cada limite.

ESL: equivalente-subvenção líquido: método de cálculo dos auxílios utilizado pela Comissão da CE para tornar comparáveis os auxílios nos diferentes Estados-membros. Consiste, por um lado, na conversão em subvenção de todas as formas de auxílio e, por outro, na eliminação do efeito da fiscalidade através do cálculo do auxílio líquido de impostos. Em virtude desta última operação, os níveis de auxílio indicados no quadro são mais baixos do que os níveis (brutos) indicados nos sistemas de auxílios de cada Estado-membro.

Resta, contudo, saber até que ponto as taxas efectivamente praticadas nestas regiões correspondem aos máximos em vigor autorizados pela Comissão. Ora, na prática, devido à escassez de meios financeiros e à necessidade de assegurar apoio a um número diversificado de projectos, as taxas médias para os diferentes projectos auxiliados não



têm ultrapassado, nos últimos anos (entre 1989 e 1991) e em média para os diferentes limites em vigor, 40% destes limites em Espanha e na Irlanda, e 50% em Portugal e na Grécia, só atingindo níveis próximos destes limites no Mezzogiorno (75%)⁸.

Embora não se disponha de informação completa relativa às regiões centrais neste capítulo, os dados existentes mostram contudo idênticas disparidades para estas regiões. Com efeito, a média das taxas praticadas em relação à média das taxas em vigor situa-se, no mesmo período, entre 40% e 50% em França, em Espanha e na Dinamarca, e entre 60% e 70% na Bélgica e na Alemanha⁹.

Destes dois conjuntos de dados poderá, assim, concluir-se, numa primeira análise, que as vantagens conferidas *a priori* (através das taxas autorizadas) às regiões periféricas em relação às regiões centrais assistidas parecem, em termos gerais, manter-se *a posteriori* (através das taxas praticadas). Contudo, em relação às regiões não assistidas, a atractividade das regiões periféricas acaba por ser muito menor do que previsto.

Por outro lado, a observação de outros auxílios ao investimento produtivo igualmente disponíveis nas regiões assistidas, embora sem possuírem uma finalidade especificamente regional (isto é, auxílios simultaneamente presentes nas regiões não assistidas e, por conseguinte, com taxas máximas mais baixas), com os quais a ajuda regional se pode geralmente acumular, mostra uma vantagem nítida das regiões centrais. Assim, por exemplo, os auxílios às PME's, representam, no período de 1988-90, entre zero e 10% do total dos auxílios à indústria transformadora em Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda, enquanto na maioria dos outros países ultrapassam esta última percentagem, chegando a atingir cerca de 30% (CCE, 1992a).

Estes diferentes dados parecem, assim, mostrar que a forte quebra das taxas médias praticadas em relação às taxas máximas na maior parte das regiões periféricas significa, na prática, uma redução das vantagens teóricas facultadas a estas regiões, não só em relação às regiões não assistidas, mas também em relação às regiões centrais assistidas. Tendo em conta os factores apontados como causa desta disparidade entre vantagem teórica e vantagem real (escassez de recursos nas regiões periféricas para financiar os auxílios especificamente regionais, e maior diversidade de ajudas nas regiões centrais — ela própria tornada possível pela abundância relativa de meios financeiros nestas últimas regiões), parecem impor-se dois tipos de medidas complementares para corrigir esta disparidade: o reforço dos orçamentos dos auxílios com finalidade regional nas regiões periféricas, por um lado, e uma política mais restritiva no que respeita às outras categorias de auxílios ao investimento produtivo na Comunidade, por outro.

No primeiro caso, trata-se da simples confirmação a nível microeconómico duma necessidade já revelada pela análise efectuada no ponto 1. Quanto ao segundo, pode considerar-se que um passo importante no sentido indicado foi dado recentemente com a adopção pela Comissão, no âmbito da política de concorrência, de um enquadramento disciplinador dos auxílios às PME's (CCE, 1992e). De entre as regras deste dispositivo com efeitos potencialmente mais favoráveis à coesão podem destacar-se, nomeadamente:

- a forte redução da dimensão das empresas elegíveis (em relação à prática do passado em auxílios com esta finalidade);
- a igualmente forte redução das taxas de subsidiação autorizadas para o investimento produtivo em regiões não elegíveis aos auxílios regionais;
- a acumulação do auxílio à PME com o auxílio regional (nas regiões assistidas) modulada segundo o tipo de região.

Importa, assim, com vista ao período relativo ao Pacote Delors II, prosseguir esta acção da política de concorrência e assegurar a realização do reforço orçamental indicado.

4. Conclusão

A análise atrás efectuada mostrou que as condições de que dispõem *a priori*, no domínio dos auxílios à actividade produtiva, as regiões centrais da Comunidade são globalmente mais favoráveis do que as existentes na maioria das regiões periféricas, no que respeita a duas das três variáveis analisadas: as disponibilidades orçamentais, em termos relativos, no plano macroeconómico, e a extensão global das áreas assistidas. No que respeita à primeira, o Pacote

⁸ Fonte: C.C.E., DG. IV.E.3.

⁹ Idem.

Delors I atenuou a desvantagem relativa com que partiam as regiões subdesenvolvidas, mas não permitiu a sua eliminação. Quanto à segunda, a desvantagem actual resulta, em grande medida, da própria reforma dos Fundos Estruturais de 1988 e poderá ainda agravar-se com o Pacote Delors II.

O procurado efeito de compensação dos incentivos nas regiões subdesenvolvidas só é visível *a priori* na terceira variável abordada: a taxa de subsídio das empresas. Todavia, mesmo aqui, devido à escassez de recursos orçamentais nestas regiões, a vantagem que lhes é efectivamente facultada é inferior à prevista, como ressalta da forte disparidade existente entre as taxas médias de subsídio praticadas e as taxas máximas autorizadas.

Esta situação relativa das regiões periféricas, inversa da necessária para garantir eficácia à política de coesão, nos dois primeiros casos, e menos favorável do que o suposto, no terceiro, requer os seguintes três conjuntos de medidas com vista ao novo período de intervenção dos Fundos Estruturais a iniciar em 1994 (Pacote Delors II):

- um reforço do orçamento dos incentivos nas regiões periféricas, por meio dos Fundos Estruturais, suficiente para tornar estatisticamente visível o previsto efeito de compensação dos auxílios quer a nível macroeconómico (expresso, na falta de melhor indicador, pelo rácio ajuda/habitante), quer a nível microeconómico (expresso, designadamente, por uma maior proximidade entre as taxas de subvenção médias praticadas e as taxas máximas autorizadas);
- a introdução da componente orçamental no exame da compatibilidade dos auxílios nacionais com as regras comunitárias de concorrência, de modo a impedir que a dimensão financeira dos incentivos nas regiões centrais anule o reforço dos orçamentos nas regiões periféricas, quer no campo dos auxílios especificamente regionais, quer no que respeita a outros auxílios à actividade produtiva com os quais aqueles se podem acumular;
- a inflexão da tendência ao alargamento das áreas assistidas pelos Fundos Estruturais nas regiões centrais, reconduzindo a extensão global destas áreas a proporções susceptíveis de garantir eficácia aos incentivos nas regiões periféricas.



**Referências Bibliográficas**

- Baché, P.; Jouret, Ph. (1992), Le budget de la Communauté après Maastricht, *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 359.
- CCE (1977), *Rapport du Groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne* [Relatório MacDougall].
- CCE (1988a), *Primeiro Relatório sobre os Auxílios Estatais na Comunidade Europeia*.
- CCE (1988b), Comunicação da Comissão sobre as modalidades de aplicação do nº3, alíneas a) e c), do artigo 92º aos auxílios com finalidade regional, *JOCE*, C 212, de 12.08.88.
- CCE (1989), [Premier] *Rapport annuel sur la mise en œuvre de la réforme des Fonds structurels*, COM (90) 516 final, de 20.10.90.
- CCE (1990), *Segundo Relatório sobre os Auxílios Estatais na Comunidade Europeia*.
- CCE (1991a), *As Regiões na Década de 1990* (Quarto relatório periódico).
- CCE (1991b), *Vade-mecum budgétaire de la Communauté*.
- CCE (1991c), *Economie européenne*, 50.
- CCE (1992a), *Terceiro Relatório sobre os Auxílios Estatais na Comunidade Europeia*.
- CCE (1992b), *Do Acto Único ao Pós-Maastricht — Os meios para realizar as nossas ambições*, COM (92) 2000 final, de 11.02.92.
- CCE (1992c), *As Políticas Estruturais Comunitárias — Balanço e perspectivas*.
- CCE (1992d), *Les finances publiques communautaires d'ici 1997*, COM(92) 2001 final, de 10.03.92.
- CCE (1992e), Enquadramento comunitário dos auxílios estatais às PME's, *JOCE*, C 213, de 19.08.92.
- Conselho (1988a), Regulamento (CEE) nº20552/88 do Conselho, de 24.06.88, *JOCE*, L 158, de 15.07.88.
- Conselho (1988b), Regulamento (CEE) nº4253/88 do Conselho, de 19.12.88, *JOCE*, L 374, de 31.12.88.
- Conselho (1989), *Doc. C(89) 287, de 15.02.89*.
- IFO (1989), *An Empirical Assessment of factors shaping competitiveness in problem regions*, Munique.
- Padoa-Schiopa, T. (1987), *Efficacité, stabilité, équité*, Paris, Economica.
- Relatório anual do FEDER*, (1986).
- Relatório anual do FEDER*, (1987).
- Relatório anual do FEDER*, (1988).