



CIDEEFF

Centro de Investigação
de Direito Europeu,
Económico, Financeiro
e Fiscal

Policy Papers

N.º 1 de 2017

O mercado único e os Auxílios de Estado concedidos à Banca: erosão da soberania ou garantia da ideia de Estado?

Grupo II – Globalização, Integração Económica e
Desenvolvimento: Perspetivas Europeia e Lusófona

Sérgio Varela Alves



O MERCADO ÚNICO E OS AUXÍLIOS DE ESTADO CONCEDIDOS À BANCA: EROSÃO DA SOBERANIA OU GARANTIA DA IDEIA DE ESTADO?

Sérgio J. Varela Alves

ABSTRACT: *We analyze the common market evolution into today's single market, an example of the continuous economic integration we experienced at the EU, along with the EMU and the recently created Banking Union. Doing it, we can verify a close link between an economic doctrine – neoliberalism – and the phenomenon's of globalization and free trade, that alongside other issues contributed to the State's sovereignty erosion. Despite that, it was the one called to save the World's financial system – first of all the banks – forgetting the moral hazardous and the dominant economic doctrine - that nevertheless keeps its intention of diminishing its savior power.*

SUMÁRIO: I - De um mercado comum como garante de um projecto de paz e percussor de uma maior integração política, a um mercado interno a caminho de um *Single Market*; II – A bondade do comércio livre, alguns dos seus pressupostos e efeitos. O neoliberalismo e a erosão da soberania dos Estados, no contexto de um mundo globalizado; III – Os auxílios de Estado concedidos à Banca, onde para o Risco Moral?! A sanação de outras perturbações graves como garante da própria ideia de Estado.

INTRODUÇÃO 1:

A União que temos hoje na Europa, resulta de um lastro histórico-evolutivo que não cabe ignorar e desembocou na realidade política, jurídica, social, económica, cultural, etc., que hoje nos envolve. Trata-se de uma realidade que *proprio sensu*, nem como União começou, mas sim como um projecto de paz, nas palavras proferidas há mais de 60 anos por Robert Schuman e Winston Churchill, tendo-se transmutado múltiplas vezes ao longo das décadas até hoje.

De uma ideia de mercado comum, evoluiu-se para outra de mercado interno, referindo muitos autores hoje e as próprias Instituições da União, a existência de um mercado único. Sendo inegável a abrangência da integração económica a que hoje se assiste, *i.e.*, com a construção desse mesmo mercado único, com a moeda euro, ou, mais recentemente, com a União Bancária. Parecendo-nos dúbio, que a integração política lhe tenha acompanhado o passo.

Não deveremos ainda ser despicientes, para com a doutrina económica dominante, que muito contribuiu para a evolução e configuração da realidade referida. Muitos serão certamente os prós a denotar, mas também outros tantos contras, tendo estes se tornado porventura mais nítidos

¹ Outros autores haverá, mais bem qualificados, para descrever com minúcia o regime dos auxílios de Estado na União Europeia, um "regime que tal como decorre do TFUE [...] se mantém inalterado há mais de 50 anos", Carlos dos Santos, (2010): 230. O nosso propósito visa mormente, e desde uma perspectiva crítica influenciada pela crise mundial hodierna, a análise de uma realidade mais ampla. Deixei-se a nota de que o presente texto foi elaborado com base em dados e textos coligidos até finais de Julho de 2016.

com a crise actual que vivemos e da qual não nos conseguimos libertar, e que põs a olho nú muitas das falhas dessa mesma doutrina e de todo o processo de integração da União. Afinal e num mundo globalizado, coube *ultima ratio* aos Estados salvar o sistema financeiro mundial ².

Os auxílios de Estado concedidos à Banca, servir-nos-ão portanto para indagar, não só da coerência dessa mesma doutrina mas, também, da coerência das políticas da União e até quiçá da *ratio* subjacente às mesmas. Razões mais altas se levantaram desde 2008, que fizeram soçobrar a ameaça do Risco Moral e clamaram pela intervenção dos Estados de Direito Social.

Começaremos assim pela análise desse mesmo lastro histórico-evolutivo, seguindo-se um olhar sobre a doutrina económica dominante das últimas décadas, com atenção aos seus prós e contras fácticos, findando-se por uma análise sucinta dos auxílios de Estado concedidos à Banca, com particular cuidado para com a sua *ratio* e a possibilidade de aplicação a outras situações.

I - DE UM MERCADO COMUM COMO GARANTE DE UM PROJECTO DE PAZ E PERCUSSOR DE UMA MAIOR INTEGRAÇÃO POLÍTICA, A UM MERCADO INTERNO A CAMINHO DE UM *SINGLE MARKET*

A Comunidade Económica Europeia (CEE) surge, no pós 2.^a guerra mundial, como um projecto de paz e reconstrução da Europa. Como o afirmou Robert Schuman na sua célebre declaração de 9 de Maio de 1950, "a paz mundial só poderá ser salvaguardada com esforços criativos à medida dos perigos que a ameaçam", e "a contribuição que uma Europa organizada e viva pode prestar à civilização é indispensável para a manutenção de relações pacíficas" ³. Uma ideia, que a 19 de Setembro de 1946, já teria sido aflorada por Winston Churchill, afirmando este que só uma Europa unida poderia assegurar a paz e eliminar definitivamente as "doenças" europeias do nacionalismo e do belicismo, devendo-se criar uma "espécie de Estados Unidos da Europa" ⁴.

Robert Schuman deixava então bem claro, que só "a organização conjunta da produção de carvão e de aço garantir[ia] de imediato a criação de bases comuns de desenvolvimento económico, primeira etapa da Federação Europeia, e modificar[ia] o destino de regiões há muito dedicadas ao

² Como nota prévia atente-se ao facto, que de acordo com dados do FMI, e entre 1970 e 2007, em 100 países distintos, verificaram-se 124 crises bancárias sistémicas, cf., Laeven & Valencia, (2008), dados retratados num texto que ironicamente, viu a luz do dia no despontar da crise mundial e no ano da falência do *Lehman Brothers*, mas que tem por objecto um período temporal anterior à mesma. Para uma análise actual da actividade bancária e do fenómeno *Allfinance*, cf., Varela Alves, (2016).

³ <https://infoeuropa.eu/rocid.pt> (2016), deve-se deixar a nota de que a célebre declaração, expressa na voz de Robert Schuman, foi elaborada por Jean Monnet um federalista reconhecido e convicto.

⁴ <http://europa.eu> (2016), a proposta de Churchill visaria a reconciliação entre a França e a Alemanha, e implicaria a "constituição entre os dois países de uma confederação capaz de garantir uma comunhão de destinos, mas essa confederação não incluiria o Reino Unido, que já fazia parte de uma outra comunidade - a *Commonwealth*", cf., Guerra Martins, (2014): 66.

fabrico de armas de guerra, de que foram sempre as principais vítimas" ⁵, sendo assinado o tratado institutivo da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), nem um ano depois e a 18 de Abril de 1951, precedendo este os tratados de Roma de 25 de Março de 1957, institutivos da Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom) e da CEE ⁶.

Como objectivo imediato da CEE, ter-se-ia então e de imediato, a criação de um mercado comum, desiderato plasmado no art.2.º do seu tratado (TCEE), aonde se lê, que «*La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit*» ⁷, ou seja, pela aproximação progressiva das políticas económicas dos Estados-membros, promover-se-ia um relacionamento mais estreito entre estes, permitindo-se desse modo que a integração económica abrisse as portas, a uma crescente integração política.

O projecto de paz teve de tal modo sucesso, que em 2012, a própria União Europeia (UE) viu-se galardoada com o Prémio Nobel da Paz, porque "*for over six decades contributed to the advancement of peace and reconciliation, democracy and human rights in Europe*" ⁸. Uma paz, reconciliação, Democracia e Direitos Humanos, que constituem valores que se encontram presentes no âmago da UE, encontrando-se os dois últimos consagrados nos diversos ordenamentos jurídicos nacionais, *prima facie* nas diversas constituições dos Estados-membros da União ⁹.

Já em relação ao projecto do mercado comum, e como se verifica em diversas alíneas da versão originária do art.3.º do TCEE, este seria conseguido com a "eliminação dos direitos aduaneiros e das restrições quantitativas à importação e à exportação de mercadorias, bem como de todas as medidas de efeito equivalente", "o estabelecimento de uma pauta aduaneira comum em relação a Estados terceiros", "a abolição dos obstáculos à livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais", "o estabelecimento de um regime que garanta que a concorrência não seja falseada", "a aproximação das legislações nacionais na medida em que tal [se mostrasse] necessário" ao seu bom

⁵ <https://infoeuropa.eu/ocid.pt> (2016).

⁶ Tendo-se como países fundadores das comunidades a Alemanha, a França, a Itália, a Bélgica, a Holanda e o Luxemburgo.

⁷ Optou-se pela transcrição do original em Francês (versão oficial).

⁸ <https://www.nobelprize.org> (2016).

⁹ Caberá contudo olhar com cautela para esta vitória e evitar sobretudo, uma lógica de *fim de história*, celebrizada por Francis Fukuyama após a queda do muro de Berlim em 1989. A doença dos nacionalismos diagnosticada por Winston Churchill em 1946 parece ressurgir hoje, com extremismos de esquerda e de direita, de que são exemplo notório e por múltiplos factores que não cabe aqui escarpelizar, o surgimento da *Front National* em França ou do *Syriza* na Grécia, como de tantos outros *movimentos* no seio da UE. É certo, ainda assim, o período de paz sem precedentes vivido na Europa Ocidental.

funcionamento, e há "adopção de políticas comuns nos domínios do comércio, da agricultura e dos transportes" ¹⁰.

Um elenco de condições que demonstrava "que a concretização do objectivo da economia do mercado dito comum, passava por políticas coordenadas e mecanismos de integração, com transferência de competências dos Estados-membros para a Comunidade, para o efeito dotada de instituições" ¹¹. Tendo-se fixado então um período de transição de 12 anos, para a concretização dessas mesmas condições, *ex vi* art.8.º do TCEE e até 1 de Janeiro de 1970, sendo que muitas delas estavam por cumprir no início dos anos 80, mais de vinte anos depois.

Como o refere Paula Vaz Freire, "a livre circulação estava ainda longe de ser alcançada na década de oitenta, subsistindo cláusulas de salvaguarda, medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas, designadamente sob a forma de regulamentações técnicas nacionais, práticas restritivas da concorrência promovidas por entes públicos através, por exemplo, de auxílios estatais, e fortes entraves à livre prestação de serviços e ao direito de estabelecimento. Verificando-se ainda, consideráveis diferenças entre sistemas fiscais nacionais, em particular quanto à fiscalidade indirecta, que se traduziam em acréscimos de custos [...] e distorções de preços", bem como no que respeita "às normas nacionais de carácter técnico, fundamentadas em razões de saúde pública, de protecção dos consumidores, sociais ou ambientais" ¹².

As dificuldades de concretização do mercado comum, ficaram a dever-se sobretudo, "ao facto da eliminação dos obstáculos decorrentes de regulamentações técnicas nacionais, fazer-se por via da harmonização legislativa, exigindo-se para tal a unanimidade do Conselho", como constava do art.149.º do TCEE, pelo que "perante estes entraves à [sua] plena concretização", "impunha-se um impulso reformador de aprofundamento da integração económica" ¹³

Assim, o decisivo aprofundamento do mercado comum, alicerçou-se no *Livro Branco* de 1985 ¹⁴, onde se propuseram cerca de 300 medidas legislativas a adoptar até 1992, podendo-se ver no mercado interno não tanto uma "superação, mas mais o enriquecimento e suplemento do mercado comum, [...] enriquecido e transfigurado pela abolição efectiva das fronteiras físicas internas e dos obstáculos ou barreiras técnicas e fiscais à livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais". Tendo-se hoje um "mercado europeu unificado dos Estados-membros, perante os outros mercados mundiais", e já "não apenas um mercado comum de fronteiras internas abertas" ¹⁵, tendo evoluído deste modo o processo de integração europeia.

¹⁰ Calvão da Silva, (2013): 9-11.

¹¹ *Idem*: 11, sendo que quer o tratado CECA, o Euratom e o TCEE, previam um quadro institucional e/ou orgânico próprio, cf., Guerra Martins, (2014): 363 e ss.

¹² Vaz Freire, (2013): 14-15.

¹³ *Idem*: 15.

¹⁴ COM(85) 310, de 14 de Junho de 1985.

¹⁵ Calvão da Silva, (2013): 13.

Desta feita, a expressão mercado interno surge com o Acto Único Europeu, que entrou em vigor a 1 de Julho de 1987, e que assumiu no então aditado art.8.º-A do TCEE, «que a comunidade adoptará as medidas destinadas a estabelecer progressivamente o mercado interno durante um período que termina em 31 de Dezembro de 1992», definindo o mesmo, como um «espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada», alterando-se também o art.149.º do TCEE. Este último continuou a prever a regra da unanimidade quando o Conselho deliberasse sobre proposta da Comissão, mas também um procedimento de *co-decisão*, passando determinados actos legislativos a ser adoptados em cooperação com o Parlamento Europeu, e minorando-se, assim, os referidos entraves à harmonização legislativa ¹⁶.

Desde então e de seguida, também se erigiu uma União Económica e Monetária (UEM), ou mais recentemente uma União Bancária, podendo-se empregar o termo *mercado único*, como o fazem as próprias instituições da UE, para designar o actual momento da integração económica europeia. Assim, "compreender-se-á a utilização crescente, mesmo na terminologia oficial, da expressão mercado único (*single market*), para significar o aprofundamento da realização do mercado interno, pela unificação e fusão crescentes dos mercados nacionais, qual substituição destes por aquele, como das moedas nacionais pela moeda única" ¹⁷.

Por um lado a UEM, repartiu-se por três fases. A primeira desde 1990 a 1993, "teve por objectivo o reforço das políticas económicas e monetárias [...] e previa a integração de todas as moedas comunitárias no Sistema Monetário Europeu". A segunda de 1994 a 1998, "promoveu as convergências dos principais agregados macroeconómicos (inflação, taxas de câmbio, taxas de juro, défices orçamentais e dívida pública)", obrigando os Estados-membros "à apresentação anual de programas de convergência". A terceira fase e última, de 1999 a 2002, passou pela criação *proprio sensu* da moeda única, operando-se a "fixação irrevogável das paridades das moedas dos países seleccionados para a UEM", tendo-se em Janeiro de 2002 o "início da circulação do euro" ¹⁸, primeiro em conjunto com as moedas nacionais e a meio do ano substituindo-as.

¹⁶ As alterações ao TCEE podem ser aferidas no art.13.º do Acto Único Europeu e no que concerne ao aditamento do art.8.º-A do TCEE, e no seu art.7.º em relação ao procedimento que viria a ser designado de *co-decisão*, percussor do actual «processo legislativo ordinário» radicado no presente art.294.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

¹⁷ Calvão da Silva, (2013): 14, denotando o autor "a criação do mercado único da Banca, da Bolsa e dos Seguros", *idem*: 14.

¹⁸ Costa Cabral & d'Oliveira Martins, (2014): 51-53. Sendo que também em Maio de 1998, decidiu-se a criação do Banco Central Europeu (BCE) e do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC). Como exemplo paradigmático da crescente integração económica que visamos, veja-se que em Portugal, o art.102.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) acabou revisto pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro. A partir de então o Banco de Portugal (BDP), com assento constitucional no preceito, adquire plena independência por influência do art.107.º do Tratado de Maastricht, de 7 de Fevereiro de

Por outro lado e igualmente de forma sucinta, a União Bancária, passou pela adopção de um *single rule book* aplicável a todas as Instituições de Crédito a operar na UE, a criação de um Mecanismo Único de Resolução (MUR), bem como de um Mecanismo Único de Supervisão (MUS)¹⁹, abundando o emprego de Regulamentos na sua construção, o que permite uma harmonização máxima e não somente a *obrigação de resultado* explícita das Directivas, mas tendo estes força obrigatória geral, ou seja, «sendo obrigatório[s] todos os seus elementos e directamente aplicá[veis] em todos os Estados-membros», cfr. o art.288.º do TFUE.

Por último, e também como exemplo claro desse mercado único, refira-se o “*Single Market Act*”, publicado pela Comissão em 2011²⁰, aonde se prevê “*Twelve levers to boost growth and strengthen confidence*”, pretendendo-se “*Working together to create new growth*”. Trata-se, de um plano de acção que visa “relançar o crescimento, restaurar a confiança dos cidadãos no mercado interno e proporcionar aos consumidores todos os benefícios que ele oferece”, sendo este “entendido como condição para superar o impacto negativo e eventualmente duradouro, da crise sobre o crescimento potencial e o desemprego”²¹. *In fine*, o aprofundamento do caminho trilhado, resolverá os problemas que

1992, onde se estipulou que «os bancos centrais nacionais ou qualquer membro dos respectivos órgãos de decisão, não podem solicitar ou receber instruções das Instituições ou organismos comunitários, dos governos dos Estados-membros ou de qualquer outra entidade».

¹⁹ Sendo extensíssimo o acervo legislativo referente à temática da União Bancária, deixamos apenas nota do Regulamento (UE) n.º 575/2013, de 26 de Junho de 2013, atinente aos requisitos de capitais das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (*single rule book*), do Regulamento (UE) N.º 806/2014, de 15 de julho de 2014, relativo às regras uniformes de resolução das mesmas (MUR), e do Regulamento (UE) N.º 468/2014, de 16 de abril de 2014, que estabelece o quadro de cooperação entre o BCE e as autoridades nacionais competentes, em matéria de supervisão bancária (o Regulamento-Quadro do MUS).

²⁰ COM(2011) 206 final, de 13 de Abril de 2011.

²¹ Vaz Freire, (2013): 19, “as doze alavancas são (1) o acesso a financiamento pelas [pequenas e médias empresas] PME” via mercado, (2) “a modernização da legislação relativa ao reconhecimento mútuo das qualificações profissionais”, (3) a criação de “um sistema de protecção unitária por patente para o maior número possível de Estados-membros”, (4) a criação de “meios alternativos de resolução de litígios” para os consumidores, (5) a “revisão da legislação relativa ao sistema europeu de normalização”, (6) também a “relativa [às] infraestruturas de energia e de transportes”, (7) o desenvolvimento do “mercado único digital”, (8) o incentivo ao “empreendedorismo social”, facilitando-se o “desenvolvimento de fundos de investimento solidário”, (9) revendo-se a fiscalidade, de modo a poder assegurar “um tratamento coerente das diferentes fontes de energia”, (10) garantir uma melhor “transposição, aplicação e cumprimento da directiva «destacamento de trabalhadores»”, (11) simplificando as “normas de contabilidade, quanto às obrigações de informação financeira e à redução dos encargos administrativos”, e (12), nos “contratos públicos”, provendo-se pela “revisão e modernização do quadro normativo, criando uma política de apoio à procura de bens, serviços e obras respeitadores do ambiente, socialmente responsáveis e inovadores, bem como, de procedimentos mais simples e mais flexíveis para as entidades adjudicantes e um acesso mais fácil às empresas”, *idem*: 20.

seguindo esse mesmo caminho não deixaram de aparecer, um facto insofismável e sem qualquer juízo de mérito.

Em suma, poder-se-á afirmar, que a integração económica preconizada por Robert Schumann em 1950 não só deu os seus frutos, como se foi desenvolvendo sucessivamente e ao longo dos tempos. De um mercado comum evoluiu-se para o mercado interno, podendo-se falar hoje mesmo de um mercado único, servindo de exemplo a UEM, a União Bancária, ou o próprio emprego do termo pelas instituições da UE, como se contactou com o “*Single Market Act*”.

Contudo, qual é a ideologia em que assenta esta integração económica? Será que os seus prós, evidentes e que serão escalpelizados infra, não escondem contras de difícil resolução? *Ultima ratio*, será satisfatória a integração política que temos na UE, da qual a económica deveria ser percussora? Questões várias a que nos propomos ater, nas linhas que se seguem no capítulo seguinte.

II - A BONDADDE DO COMÉRCIO LIVRE, ALGUNS DOS SEUS PRESSUPOSTOS E EFEITOS. O NEOLIBERALISMO E A EROSÃO DA SOBERANIA DOS ESTADOS, NO CONTEXTO DE UM MUNDO GLOBALIZADO

A ideia do comércio livre encontra-se ligada àquela da globalização, sendo que em Estados autocratas não se sentirão os seus efeitos, bons e maus, porque fechados sobre si mesmos

²² Começando pela ideia da globalização "há quem associe a primeira onda [...], aos descobrimentos portugueses e espanhóis dos séculos XV e XVI", bem como "à consequente abertura de novas e importantes oportunidades para o comércio internacional" ²³, uma ideia que contudo sucumbe perante a análise factual infra, mas ainda assim digna de nota.

Sabe-se hoje, que "a existência de mercados integrados para os bens, capital e trabalho, [...] só passou a constituir uma realidade a partir de meados do século XIX. Com efeito entre 1500 e 1800, o comércio mundial cresceu pouco mais de 1% ao ano, mas cresceu cerca de 3,5% ao ano

²² Porventura o pior exemplo actual de um Estado autocrata, seja o da República Popular Democrática da Coreia (do Norte). Mas sendo notório que a política aí conduzida é má, não nos adiantemos *per si* a julgar que o comércio livre será sempre necessariamente bom. Para um retrato dos migrantes que fogem para a China, cf., Chang & Haggard & Noland, (2008), e refira-se que: "*many North Korean refugees suffer severe psychological stress akin to post-traumatic stress disorder [...] caused in part by their vulnerability in China, but [...] also a result of the long shadow cast by the North Korean famine and abuses suffered at the hands of the North Korean political regime, [...] first and foremost, perceptions of unfairness with respect to the distribution of food aid, death of family members during the famine, and incarceration in the North Korean gulag, where the respondents reported witnessing forced starvation, deaths due to torture, and even infanticide and forced abortions*".

²³ Infante Mota, (2013): 57, o autor defende a existência de duas ondas de globalização, mas nenhuma coincide com os descobrimentos espanhóis e portugueses. A primeira teria tido lugar de 1870 e até ao eclodir do primeiro conflito mundial, a segunda desde os anos 80 do século passado até hoje.

(em termos reais) a partir de 1820" e "o rácio das exportações mundiais de mercadorias em relação ao PIB, cresceu de apenas 1% em 1820, para 7,9% em 1913". Também, "poucos elementos [comprovam] a convergência dos preços das mercadorias a nível mundial, nos três séculos posteriores à descoberta de Colombo", e o comércio internacional pré-1820, "teve apenas um impacto trivial nos *standards* de vida de quem fosse, a não ser dos muito ricos" ²⁴. Uma ideia que aliás, se encontra no cerne do discurso capitalista e liberal.

Como o referiu Joseph Schumpeter em 1943, "existem, sem dúvida, algumas coisas à disposição do trabalhador moderno que o próprio Luís XIV ficaria deliciado por ter, mas que não pôde ter. Pode-se mesmo presumir que a rapidez de viagem teria sido uma consideração menor para cavalheiro tão distinto. A iluminação eléctrica não é grande benefício para quem tenha dinheiro suficiente para comprar um número suficiente de velas e pagar a criados para delas cuidar. A roupa barata, o tecido de algodão barato, as botas, os carros e coisas semelhantes baratas, é que representam o sucesso típico da produção capitalista, e não são, em regra, melhorias que signifiquem muito para um homem rico. A rainha Isabel [I] tinha meias de seda. A façanha capitalista não consiste normalmente em fornecer mais meias de seda às rainhas, mas em pô-las ao alcance das raparigas das fábricas, em troca de um esforço cada vez menor" ²⁵.

Ou seja, o comércio internacional surge umbilicalmente ligado à ideia de globalização, sendo ambas preferencialmente livres, porque fruto do pensamento liberal e capitalista. Veja-se a similitude do raciocínio aduzido, com aquilo que o Fundo Monetário Internacional (FMI) entende por neoliberalismo e que repousa em dois pilares: "*The first is increased competition, achieved through deregulation and the opening of domestic markets, including financial markets, to foreign competition. The second is a smaller role for the state, achieved through privatization and limits on the ability of governments to run fiscal deficits and accumulate debt*" ²⁶. Assim, e no que nos interessa, a abertura dos mercados nacionais será benéfica, porque aumentará a competição entre os mesmos, sendo a intervenção do Estado *a priori* maléfica.

Aliás, é claro, o estandarte sobre o qual assenta o discurso neoliberal. "*There is much to cheer in the neoliberal agenda. The expansion of global trade has rescued millions from abject poverty. Foreign direct investment has often been a way to transfer technology and know-how to developing countries. Privatization of state-*

²⁴ *Idem*: 57-58.

²⁵ (cit.) César das Neves, (2011): 67.

²⁶ Ostry & Loungani & Furceri, (2016): 38. Optámos pelo uso da definição avançada pelo FMI, com o propósito claro, de se demonstrar que mesmo quem defendeu acerrimamente o neoliberalismo (e nos termos em que o próprio FMI o define), denota, hoje, que se terá ido longe demais. Assim, parece-nos ser bem mais pertinente partir-se da análise deste *mea culpa*, do que porventura se o fizéssemos com base em outras aceções, de quem desde sempre teceu críticas negativas à ideologia perfilhada por tantos.

owned enterprises has in many instances led to a more efficient provision of services, and lowered the fiscal burden on governments" ²⁷.

Temos portanto, o "comércio livre", como aquele onde "a permuta de bens e serviços em ambiente desprovido de constrangimentos, só deveria abstratamente ter lugar quando todos os envolvidos ganhassem com as trocas" e advindo desse mesmo ganho a ideia de vantagem. A absoluta, prende-se com a actividade para a qual disponho "de maior aptidão produtiva", sendo esta quem "determina o que cada um vai produzir, ou mais particularmente, o que é que cada um vai produzir em excesso relativamente às suas necessidades, por forma a habilitar-se a obter bens e serviços não produzidos por ele [e] em troca daquele excedente". Já a comparativa, implica um raciocínio bem mais elaborado, pois apenas relevará "quando um dos agentes económicos" tenha uma "vantagem na produção de qualquer dos bens em relação, aos quais se está a ponderar a susceptibilidade de troca", sendo que o mesmo libertar-se-á "das tarefas em que seja comparativamente menos apto, [para] concentrar-se naquela ou naquelas em que a sua produtividade é relativamente maior" ^{28 29}. Naquela, que lhe permita obter maiores ganhos.

Contudo e ainda numa perspectiva clássica, alguns efeitos nefastos têm vindo a ser apontados à criação de blocos económicos regionais, *maxime* à criação de uniões aduaneiras. Quando com o comércio livre se consiga um efeito de "criação de comércio", o mesmo será benéfico porque "temos a passagem de um produtor menos eficiente, para um mais eficiente", mas tal não ocorrerá quando se verifique um "desvio de comércio", caracterizador da "situação inversa" ³⁰. No primeiro caso e não obstante os obstáculos pautais, os fluxos económicos reconduzir-se-ão para o agente económico que mais eficientemente actue no mercado e dentro do bloco económico regional, já no segundo, esse mesmo agente económico perderá os fluxos económicos, porque não integrando o bloco não gozará da remoção dos obstáculos.

Como o refere Pedro Infante Mota, esses mesmos efeitos nefastos podem ser facilmente minorados, pois a "probabilidade de haver uma vantagem líquida com a criação do bloco económico regional deverá ser também tanto maior, quanto menos restritivas forem as regras de origem aplicadas pelo Bloco, ou seja, quanto menos restritivas forem as regras de origem menos incentivos terão os produtores do Bloco para utilizar *inputs* regionais" menos eficientes, e "se a zona de integração se caracterizar, como é normal, por um maior crescimento económico, pode haver

²⁷ *Idem*: 38.

²⁸ Araújo, (2009): 108-113, sendo que "dispor da vantagem absoluta é, evidenciar um máximo de produtividade dentro de um universo de agentes económicos [...], é poder produzir um determinado bem ao menor custo possível dentro desse [mesmo] universo de produtores", *idem*: 113.

²⁹ Denote-se que a vantagem comparativa apenas ganhará relevo, quando mesmo se verificando a absoluta, se ganhe mais com a especialização na produção de determinado bem ou serviço que permita obter maiores ganhos.

³⁰ Infante Mota, (2005): 559, referindo o autor que ambos os efeitos surgem, pela pena de Jacob Viner.

também vantagens" para os países terceiros/externos, "em consequência do aumento das importações originárias de países não membros", verificando-se o que comumente se designa de "external trade creation", e propagando assim o *status quo* ³¹.

Porém e nas palavras do próprio FMI, o neoliberalismo tem sido "oversold" ou vendido em demasia. Reconhece-se hoje, que, "there are aspects of the neoliberal agenda that have not delivered as expected", pois se nos focarmos exclusivamente em duas das suas principais políticas, de "removing restrictions on the movement of capital across a country's borders (so-called capital account liberalization), and fiscal consolidation sometimes called austerity, which is shorthand for policies to reduce fiscal deficits and debts levels", "[one] reaches three disquieting conclusions:" 1) "the benefits in terms of increased growth seem fairly difficult to establish when looking at a broad group of countries", 2) "the costs in terms of increased inequality are prominent [and] such costs epitomize the trade-off between the growth and equity effects of some aspects of the neoliberal agenda", e 3) "increased inequality in turn hurts the level of sustainability of growth, [because] even if growth is the sole or main purpose of the neoliberal agenda, advocates of that agenda still need to pay attention to the distributional effects" ³². Uma claríssima e inegável declaração de *mea culpa*.

Sendo pertinente destacar neste ponto, dois dos dados mais relevantes que Thomas Piketty exprime na sua obra mais aclamada. Primeiro o de que "a herança não está longe de voltar a ter neste princípio do séc. XXI a importância que tinha [no séc. XIX]", pois quando a "taxa de rentabilidade do capital" é maior do que a "taxa de crescimento", "os patrimónios provenientes do passado se recapitalizam mais depressa do que o ritmo de progressão da produção e dos rendimentos" ³³, potenciando-se deste modo o crescimento e permanência das desigualdades herdadas, entre os detentores de capital e outros rendimentos. Bem como aquele de que a maior "redução das desigualdades observada nos países desenvolvidos entre os anos 1900-1910 e os anos 1950-1960, é antes do mais produto das guerras e das políticas públicas levadas a cabo, na sequência desses embates" ³⁴, ficando estas mesmas políticas em causa quando se pugna por um Estado menor e não se desejando seguramente um tal incentivo.

³¹ *Idem*: 561, referindo também o autor, que "os ajustamentos internos ligados à liberalização regional permitem que as economias dos países membros dos blocos, se tornem mais competitivas e melhor preparadas para aceitar, económica e politicamente, a liberalização comercial multilateral; o aumento da concorrência na região e a redução global dos custos de produção permitem ensaiar uma maior agressividade nos mercados mundiais e abrir mais facilmente os mercados regionais aos produtores estrangeiros; os consumidores passam a ter acesso a produtos mais baratos, o que se traduz num aumento do bem-estar", *ibidem*: 561 e ss.

³² Ostry & Loungani & Furceri, (2016): 38-39.

³³ Piketty, (2014): 43-49. O autor explica o facto de modo empírico e por via da equação $r > g$, representando (r) os "lucros, dividendos, juros, rendas e outros rendimentos do capital", e (g), o "crescimento anual do rendimento e da produção", do crescimento do PIB ou da taxa de crescimento económico.

³⁴ *Idem*: 41.

Denote-se também que nos dias de hoje, "existem pelo menos 300 organizações internacionais a lidar com matérias económicas", porque não só "reduzem os custos de transacção" entre os Estados que as integram, mas porque facilitam "a obtenção de acordos [que] melhoram a qualidade dos fluxos de informação e evitam que os países não dispondam da garantia de que os outros colaborarão, apelem a medidas prejudiciais para a economia mundial no seu todo". O que indubitavelmente leva a uma "crise de soberanias e [à] sua tomada de consciência por parte dos líderes políticos, que mais não é do que o resultado da crescente erosão dos poderes dos Estados e da interdependência dos mesmos". Veja-se, que "mesmo fora do âmbito económico, problemas tão diversos como o aquecimento global, o buraco da camada do ozono, as chuvas ácidas, a poluição dos oceanos, a degradação dos solos, o desmatar das florestas tropicais, as armas nucleares, o narcotráfico, o terrorismo internacional, etc., demonstram que os poderes dos Estados têm efectivamente sofrido uma erosão cada vez maior e criam um sentimento crescente de destino comum da humanidade" ³⁵, como da incapacidade de os Estados por si sós, poderem individualmente combater questões tão prementes.

Mas diversos problemas se colocam, com qualquer tipo de integração supranacional. Como o afirma por exemplo Jorge Miranda, "a globalização, nas suas múltiplas vertentes, reflecte e projecta em escala ainda maior os problemas de relacionamento entre os Estados e os blocos regionais". "Não custa compreender, por isso, porque as Nações Unidas e as suas organizações especializadas não têm conseguido até agora redefinir o sistema de relações internacionais", até porque, "se o Estado se encontra em crise, está longe de ser substituído por uma governação global; e esta, se começa a esboçar-se (com grupos de Estados G-8 e agora G-20, e não através das Nações Unidas), está longe de ser democrática" ³⁶, prevalecendo o poderio económico, militar e político, típico e caracterizador do Direito Internacional Público.

Ainda, "a história mostra[-nos]", "que a criação de um bloco económico regional pode degenerar num aumento da insegurança entre os territórios que o constituem", tendo-se como "exemplo clássico o dos EUA no século XIX, os quais ao cobrarem elevadas tarifas sobre os produtos manufacturados, protegendo a sua indústria", acabaram por incitar a revolta do Sul e a subsequente Guerra Civil. "O Norte era então bem mais desenvolvido que o Sul, produzindo e exportando para este último produtos manufacturados, enquanto o Sul exportava produtos agrícolas, principalmente algodão para a Europa". "[Mas], situando-se muita da indústria norte-americana no Norte do país, tal implicava que o sector agrícola concentrado no Sul, era obrigado a

³⁵ Infante Mota, (2013): 60-61.

³⁶ Miranda, (2012): 18, transposto o raciocínio para a UE, temos aí a ideia peregrina, de reunir os Estados fundadores da mesma, quando surgem problemas graves (*i.e.*, como o vimos com o *Brexit*"), não sendo (também) aliás a UE, propriamente uma democracia.

transferir efectivamente uma parte do seu rendimento para o Norte, visto ser forçado a pagar mais pelos bens de equipamento e de consumo de que necessitava" ³⁷.

Em suma, poder-se-á afirmar, que o comércio livre associado à ideia de globalização, contribuiu na senda do neoliberalismo, para o crescimento económico e a eliminação de pobreza em diversos locais do mundo. Contudo e como o vimos, dá-se hoje particular atenção, aos efeitos nefastos da doutrina económica aduzida, não sendo certo o crescimento generalizado em diversos países, bem como se denotando um claríssimo aumento das "desigualdades" nas últimas décadas, precisamente aquelas em que a ideologia neoliberal preponderou.

Tudo isto associado há existência de questões globais, que nenhum Estado isoladamente poderá resolver, levaram à erosão da soberania nacional, que por vezes acaba entregue a entidades supranacionais não democráticas, defensoras do *status quo* e porventura com amnésia histórica. Sendo que em tais entidades e à semelhança do que ocorre no Direito Internacional Público (clássico), reinará a lei do mais forte e nas múltiplas acepções que o adjectivo possa compreender, não sendo de todo satisfatória a integração política na UE. Parece-nos até fútil ter-se de fundamentar (o facto notório), de que no Conselho Europeu, no "Eurogrupo", e noutros fóruns da União, o poder e influência dos diversos Estados-membros é incomparável.

III - OS AUXÍLIOS DE ESTADO CONCEDIDOS À BANCA, ONDE PÁRA O RISCO MORAL?! A SANAÇÃO DE OUTRAS PERTURBAÇÕES GRAVES COMO GARANTE DA PRÓPRIA IDEIA DE ESTADO

Efectuado o enquadramento supra cabe-nos agora analisar, o regime do TFUE relativo aos auxílios de Estado, sucintamente e atendo-nos ao objecto do presente estudo, começando pela análise dos que foram concedidos à Banca no contexto da crise actual. Indagar-se-á de seguida sobre a eventual aplicação do raciocínio aduzido a outras perturbações graves da economia e inclusivamente do seu uso como garante da ideia actual de Estado.

Assim, e partindo do óbvio, "os auxílios de Estado são, por definição, directa ou indirectamente atribuídos pelo poder político estadual ou a ele imputados" ³⁸. Compreendendo-se o Estado moderno de tipo europeu, como a mais importante, mas uma entre várias espécies de sociedade política, e definindo-se o mesmo "através de três elementos ou condições de existência,

³⁷ Infante Mota, (2005): 562, sendo que "talvez tenha sido esta, juntamente com a questão da escravatura, a principal razão que levou o Sul a pretender sair da União". Deve-se contudo deixar nota da convicção, da generalidade dos autores e há semelhança de Robert Schuman, de que os processos de integração económica, propiciam em regra relações pacíficas entre os Estados participantes.

³⁸ Carlos dos Santos, (2003): 123, podendo no "plano interno, este poder ser exercido a diversos níveis, por órgãos e agentes, [e] em função da distribuição de competências [...] consagrada na Constituição".

povo, território e poder político”³⁹, este último soberano ou de *imperium* e “a que os cidadãos não podem opor-se, porque é exercido em nome e para o bem da comunidade”⁴⁰.

Os mesmos têm como fundamento político e "no quadro da soberania estadual", "uma decisão governamental ou parlamentar que preside à atribuição e ao controlo dos auxílios, repousando a legitimidade política das opções, num Estado de Direito democrático, em última instância na Constituição e na escolha dos eleitores". Sendo que "as decisões políticas, ao ponderarem os motivos da outorga dos incentivos, devem ser racionais, efectuando um balanço dos interesses em presença, procurando estabelecer os benefícios que melhor contribuam para atingir os objectivos traçados e assegurar o controlo das condições de atribuição e da sua eficácia"⁴¹.

Por outro lado e como fundamento económico, temos que "a intervenção dos poderes públicos se justifica", também, "pela necessidade de corrigir as imperfeições ou falhas de mercado (*market failures*)". Podendo-se "agrupar as principais circunstâncias económicas justificativas de auxílios públicos fundamentalmente em três categorias: (i) a presença de efeitos externos (externalidades); (ii) o carácter imperfeito da informação; (iii) a mobilidade imperfeita dos factores de produção"⁴². Um elenco que não sendo taxativo e variando de autor para autor, poderá ser facilmente reconduzido à ideia lata, de "que a principal razão justificativa de um intervenção pública nos mercados deriva [...] de considerações de justiça social, de solicitude pelos mais desfavorecidos, pelos mais explorados e pelos excluídos no jogo da economia"⁴³.

Mas não suscitando grandes dúvidas, os fundamentos descritos, lê-se no n.º 1, do art.107.º do TFUE, que «salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que

³⁹ Miranda, (2009): 52, o Estado moderno de tipo europeu, surge no dealbar da paz de Vestefália em 1648 e acabou exportado para grande parte do mundo, *idem*: 47. O autor contudo denota, que outros tipos de *societas* o precederam, como *i.e.*, a oriental de matriz religiosa e transcendente, a *polis* grega e a sua ideia de isonomia, a romana e o surgimento da ideia de *imperium*, bem como o pretense Estado medieval que não o seria verdadeiramente e onde existisse feudalismo, *idem*: 57 e ss.

⁴⁰ Vera-Cruz Pinto, (2010): 331.

⁴¹ Carlos dos Santos, (2003): 134.

⁴² *Idem*: 136, tendo o autor como exemplo de externalidades positivas e negativas, *i.e.*, "a formação dos trabalhadores nas empresas" ou a "poluição atmosférica"; do carácter imperfeito da informação, "o facto de o mercado ser um mecanismo com relativa insensibilidade à resolução de questões que, por definição, envolvem um dimensão temporal de longo prazo", difícil de coadunar com a "excessiva preocupação na obtenção do máximo de lucro no menor tempo possível"; e, ainda, em sede da mobilidade imperfeita dos factores de produção, "a situação geográfica de certos territórios", que "é pouco propícia a captar investimentos, daí resultando a cristalização de situações de desequilíbrios estruturais que a concentração de actividades económicas em regiões mais favorecidas acentua", *ibidem*: 136-137.

⁴³ Araújo, (2009): 55.

assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções». Estatuindo-se nos n.ºs 2 e 3 do preceito legal, respectivamente, um elenco de auxílios que serão «compatíveis com o mercado interno» e outros que «podem ser considerados compatíveis com o mercado interno», conformando-se assim o regime substantivo dos auxílios de Estado nas fontes primárias de Direito da UE ⁴⁴.

Atendo-nos portanto ao objecto do nosso estudo, comecemos por indicar, que "numa situação de emergência a Comissão não podia deixar de flexibilizar e agilizar a atribuição pelos [Estados-membros] EM de auxílios [...], em nome da prevenção do risco sistémico, subalternizando assim a questão do risco moral". Para esse efeito, escolheu-se então como base jurídica dos auxílios a atribuir à Banca, a alínea b), do n.º 3, do art.107.º do TFUE, que versa, poderem «ser compatíveis com o mercado interno» «os auxílios destinados [...] a sanar uma perturbação grave da economia de um Estado membro». Tendo-se que o que seja «uma perturbação grave» será "questão que compete à Comissão decidir, gozando, para o efeito, de um poder quase discricionário", devendo atender contudo "à jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo o qual esta fórmula deve ser interpretada de forma restritiva", devendo "afectar a economia do EM como um todo e não apenas alguma ou algumas regiões ou parcelas do seu território" ⁴⁵.

Ou seja, a partir de 2010, assistimos a uma flexibilização do regime e em relação à Banca, havendo da parte desta uma "perda de incentivos para a diligência e para o cuidado na prevenção dos prejuízos cobertos", *de factum* pelos EM, podendo esta "passar a externalizar, total ou parcialmente, os custos das suas acções" e não se reclamando "os mesmos cuidados que se justificariam perante a perspectiva de suporte exclusivo da integralidade desses custos" ⁴⁶.

O evento traumático da falência do Lheman Brothers em 2008, tornou claríssima a necessidade de prevenção do risco sistémico, pois "*the looming insolvency of a large bank is a crisis scenario in any economy*", razão pela qual "*[the] banks have received extraordinarily large sums of government money in order to keep them afloat*", e sendo que "*the argument for such policy intervention is that some banks are of a size (and with so important interconnections with other banks) that gives them system-wide relevance. In other words, there exist banks that are too big to fail*", "*[and] have an incentive to grow to a size that, in case of misfortune, assures that they are being saved*" ⁴⁷. Em termos simples, há Bancos que não podem falir, porque essa mesma falência acarreta um efeito de dominó/contágio para toda a economia.

Esta política económica, levou a que de entre 2008 e 2012, nos 28 EM da UE, se tivesse assistido a ajudas estatais ao sistema financeiro, no valor total de 1,839.5 Mil Milhões de euros, dos

⁴⁴ Para uma análise mais profunda do regime jurídico, cf., Carlos dos Santos, (2003): 147-159.

⁴⁵ *Idem*, (2010): 217-219.

⁴⁶ Araújo, (2009): 55, o autor expressa-se em relação ao mercado dos seguros, mas o raciocínio é facilmente aplicável também à Banca.

⁴⁷ Rötheli, (2010): 12.

quais 233.9 Mil Milhões em "*implicit subsidies*"⁴⁸. Sendo que em Portugal e como se lê no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014, do Tribunal de Contas, o valor despendido entre 2008 e 2014 ascendeu a "cerca de € 17.635 M [Mil Milhões] (10,2% do PIB de 2014), tendo por sua vez gerado receitas no montante de € 5.813 M (3,4% do PIB de 2014)", pelo que "no total do período os fluxos líquidos para o sector financeiro atingiram € -11.822 M"⁴⁹. E se em 2014 residiam na UE 507.697 Milhões de pessoas e em Portugal 10.401 Milhões⁵⁰, falamos em termos ilíquidos de 3.623 euros *per capita* na UE e 1.696 euros *per capita* em Portugal, valores que tenderão a aumentar com a eventualidade de posteriores falências⁵¹.

Deixe-se desde já claro, que se concorda com a intervenção dos Estados na Banca, mas parece esquecida ou subvalorizada a verdade inexorável, de que foi essa mesma Banca quem deu origem à crise mundial, *i.e.*, foi ela quem alimentou os empréstimos *subprime* nos EUA, que desembocaram numa crise de liquidez e findaram com a posterior socialização dos custos⁵². Os Estados que se deveriam abster de intervir, na senda da ideologia neoliberal que já tivemos oportunidade de analisar, foram precisamente os chamados, para manter em funcionamento o sistema financeiro mundial, mas não nos parece que o seu "peso político" se tenha alterado. *De factum* e como o vemos, o mesmo parece-nos diminuído.

Em 1932, "*three years after the Crash of 1929, the election of President Roosevelt brought to power a government hell-bent on grappling with the Crisis by political means. The banking sector had collapse and the new authorities seized the day. Wide-ranging regulatory controls were introduced, and, for a while, the political will to deal with the Crisis decisively, rationally and at all costs met with little resistance from the exhausted rentiers and bankers - men whose antipathy toward political solutions is always proportion to the extent to which they believe their power will be curtailed*"⁵³. Uma atitude que simplesmente não teve lugar na crise contemporânea, enfrentando a sociedade política Estado, uma crise sem precedentes.

Note-se, que no pós-2008, "a política da austeridade foi acompanhada, no seu início [...], por uma retórica moralizante. Por um lado repetiu-se o relato de que se tinha estado a viver acima das possibilidades com gastos supérfluos. No caso dos particulares, graças a crédito bancário com segundas casas, carros importados, viagens [e] *gadgets* variados. No caso dos Estados,

⁴⁸ Kloeck, (2014): 9-12, tendo-se por "subsídios implícitos", aqueles que explicitamente não representaram exfluxos financeiros dos Estados (em linguagem contabilística).

⁴⁹ Tribunal de Contas, (2015): 205.

⁵⁰ <https://www.pordata.pt>, (2016).

⁵¹ Deixe-se a nota que os dados referentes a Portugal, ainda não incluíam os "custos" do BANIF.

⁵² Varoufakis, (2013): 146 e ss., denotando o autor que: "*if it were not for the lessons that the central banks had learned from the Crash of 1929, the repercussions would have been unimaginable*", *idem*: 147.

⁵³ *Ibidem*: 165, "*alas, today, three years after our very own 1929, the balance of power is exactly the reverse: political authority waned within a year or two of the Crash because it expended all its capital unconditionally shoring up the almost-defunct financial sector. In a typical zombie movie setting, the un-dead banks drew massive strength from our state system and then immediately turned against it*".

nomeadamente com a multiplicação das grandes obras, frotas de automóveis principescas, aumento dos salários, pensões e regalias dos funcionários públicos, alargamento da administração ou multiplicação de parcerias público-privadas e de acessórias externas", e tudo, como se o sector financeiro não tivesse fomentado tais condutas. "Tanto é mais verdade, reza o mantra contado a Norte e repetido a Sul, em países mediterrânicos como Portugal, Grécia ou Espanha. Afinal, no caso luso, em menos de quarenta anos é a terceira vez que precisamos de um resgate. Devemos mesmo ser maus gestores e liderados por incompetentes amadores e/ou interesseiros que apenas usam o poder como meio de enriquecer" ⁵⁴.

Mas com esta narrativa, em que há "uns malandros a quem é preciso pregar um susto e dar uma reprimenda", merecendo "ser postos num canto da sala e ter o cinto apertado", em que "há pois um nós pecadores (Sul) e um eles exemplares (Norte), [em] dois lados opostos", não só se "mina qualquer instinto de cooperação, como [a mesma] acarreta uma percepção de que a justiça deve ter padrões diferentes para ambos" ⁵⁵. *In fine*, serás um Estado de Direito se te deixarmos sê-lo e um Estado Social se as tuas Finanças Públicas o permitirem ⁵⁶. Esquecemo-nos entretanto que o nosso mercado interno não consubstancia uma zona monetária óptima, onde sequer existe um qualquer *surplus recycling mechanism* (SRM) e podendo porventura os auxílios de Estado prover pela correcção de assimetrias.

Denote-se em primeiro lugar, que apenas se terá uma zona monetária óptima (ZMO), quando aí "exist[a] flexibilidade de salários e preços", o que "permite ao país participante afectado reagir a um choque económico sobre o emprego de forma automática". Pois, "se houver uma depreciação real dos salários e preços de um Estado participante, os bens deste tornam-se relativamente mais baratos e aumentam a competitividade externa". Mas se em teoria, o raciocínio aplica-se à UEM, o mesmo passará por cortes nominais nos salários, não sendo possível proceder-se a depreciações competitivas da moeda no seu seio. "A diferença está, em que os custos sociais desta opção são muito mais violentos, e distribuídos de forma assimétrica entre a população, afectando de forma desproporcionada o factor trabalho e poupando o capital e o investimento". "Contudo, a esmagadora maioria dos países da União Europeia não tem uma estrutura de salários e preços suficientemente flexível, para que possamos esperar deles um comportamento como o

⁵⁴ Saraiva, (2013): 1347-1348.

⁵⁵ *Idem*: 1348, acrescentando internamente e em Portugal, "juntamente com esta história, uma outra [que] se conta: somos bons alunos, aprendemos depressa e fazemos o que o professor manda. Assim, se a lição é sobre austeridade, nós copiamos do quadro o que nos mandam e fazemos o TPC. Se for preciso até, para mostrar o nosso empenho, fazemos fichas suplementares".

⁵⁶ Poder-se-á definir um "Estado de Direito", como "um Estado limitado e organizado juridicamente com vista à garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos", Reis Novais, (2014): 20-21, e um Estado Social, como aquele em que "justiça social e a igualdade material, não já apenas da igualdade perante a lei, são elevadas a fins essenciais do Estado", *idem*: 31, ficando ambos os desideratos em causa, quando se pugna por uma contenção radical dos gastos públicos, que passa pela compressão dos direitos dos cidadãos.

descrito". "A prática do Estado Social de Direito associada a uma certa implementação do sindicalismo indica, que uma quebra real de salários como reacção a um choque económico é, no mínimo lenta. E se os salários não descem difícil será que os preços o façam, pois isso seria economicamente insustentável para as empresas " ⁵⁷.

Em segundo lugar e também de acordo com Marco Capitão Ferreira, só teremos uma ZMO "quando exist[a] uma política orçamental centralizada" ⁵⁸, sabendo-se, que "esse é exactamente o único instrumento clássico que foi deixado aos Estados-Membros". "Contudo, a capacidade de um país participante da Zona Euro para executar políticas de estabilização que contrariem a fase negativa do ciclo económico, encontra-se fortemente restringida, quer pelos Tratados quer pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento", pois "a impossibilidade material de incorrer em défices excessivos obrigará o governo de um país participante, face à quebra de receitas cobradas (impostos), a efectuar uma redução de despesa que não só o impedirá de promover a estabilização como, muito provavelmente, o vai levar a executar uma política pró-cíclica agravando mesmo a dimensão do choque económico" ⁵⁹.

Já no que concerne ao SRM, o mesmo assenta na realidade insofismável, de que haverá sempre quem apresente uma tendência para apresentar excedentes comerciais, que por sua vez fomentam os orçamentais, bem como quem se apresente na situação inversa. O total das exportações no Mundo equivalerá sempre ao total das suas importações, pois os superávits de alguém representarão sempre os déficits de outrem e vice-versa. Pelo que como o afirma Yanis Varoufakis, "*in general, any economic system contains units that are prone to showing surpluses and others that are more likely to report deficits*", "*[so that] to maintain balance, the system must feature surplus recycling mechanisms that maintain the flow of surpluses from the future to the present, from the urban centers to rural areas, from developed regions to less developed ones, etc.*" ⁶⁰, e independentemente da existência de uma UEM ou de uma ZMO.

Contudo e como o autor o denota, a "*surplus recycling becomes [...] ever more pressing when the various regions are tied together by a common currency or some form of fixed exchange rate. The persistent deficits and surpluses within such a currency union are like tectonic plates pushing against one another. Once currency devaluations are no longer possible, to take some of the strain, the forces generated by ever-expanding trade imbalances*

⁵⁷ Capitão Ferreira, (2014): 105-107, o autor adianta ainda, que pelo "contrário, a inflação sendo generalizada é socialmente mais distribuída", mas bem sabendo que tal solução contendria sempre com "a anunciada intenção do BCE em manter a estabilidade de preços". "Com a inflação na casa dos 2%, torna-se quase impossível recorrer aos aumentos aparentes de salários que, por serem inferiores à inflação, poderiam permitir uma flexibilidade forçada dos salários promovida pelos próprios governos".

⁵⁸ *Ibidem*: 105

⁵⁹ *Ibidem*:109-110

⁶⁰ Varoufakis, (2013): 64. Sendo que numa qualquer sociedade em que se organize a sua produção pelos mercados, haverá sempre, mas não exclusivamente, alguma distribuição de rendimentos prévia à produção (*i.e.* via investimento).

threaten the union". "Since a currency cannot be devaluated to lessen the accumulating trade deficits of the union's poor relations, the strains on the fixed exchange rate or on the common currency will grow and grow until the system cracks. This is what happened in Argentina in the late 1990s, when, in the absence of a surplus recycling mechanism, the country's deteriorating trade deficit eventually took its toll on the fixed exchange rate with the US dollar" ⁶¹.

Ora, é precisamente neste mercado interno em que os EM não são iguais, que se erige uma política de auxílios de Estado unívoca, entre outras. As empresas exportadoras a actuar, *i.e.* na Alemanha, são iguais às que actuam primacialmente em Portugal, pelo que se exceptuados os auxílios *de minimis*, deparamo-nos com um princípio da isonomia para as restantes.

Em termos jurídicos, temos uma aplicação formal do Princípio da Igualdade e nos moldes do Estado liberal, tratando-se todos por igual e mesmo quando à partida se é diferente ⁶². Se olharmos para o saldo da balança comercial em percentagem do PIB, verificamos que o mesmo é de + 1,7 % em Portugal e em 2015, o mesmo valor que a média da UE a 28, mas tendo os Países Baixos um superavit de + 11,2 % e o Reino Unido um déficit de - 2%, ambos os países em lados diametralmente opostos. Sendo porventura eloquente denotar que dos 2.597 Mil Milhões de euros (MME) que a UE a 28 exporta, 1.418 MME dizem respeito à Alemanha, estando em segundo lugar o Reino Unido com 704 MME, e no lado oposto Malta, com 12 MME, tendo Portugal exportado uns modestos 74 MME ⁶³. Em suma, temos uma UE expressivamente diversa.

Sendo de sublinhar no pico da crise, "a aprovação pela Comissão em Janeiro de 2009, de um *Quadro relativo às medidas de auxílio estatal destinadas a apoiar o acesso a financiamento durante a actual crise financeira e económica*", com base na já referida alínea b), do n.º 3, do art.107.º do TFUE, admitindo-se "auxílios estatais *excepcionais* (no domínio das garantias, dos juros bonificados, dos incentivos à produção de produtos verdes e ao capital de risco, ou aceitando[-se] o alargamento do limite dos auxílios *de minimis*)", mas desta feita "destinados a sanar uma perturbação grave na economia de um EM dentro de certos limites temporais (em geral, de 17.12.2008 até 31.12.2010, mas com aplicação retroactiva às empresas em situação difícil até 01.07.2008). De fora ficavam,

⁶¹ *Idem*: 65, "the two surplus recycling mechanisms characteristic of the United States since the Second World War, have been the simple transfer union instituted by the New Deal in the late 1930s and the complicated military-industrial complex, by ensuring that the unemployment and health benefits of deficit states are paid for by Washington, dipping into taxes raised in surplus states", "[and] whenever a conglomerate like Boeing receives a large Pentagon contract to build a new fighter jet or missile system, it is stipulated that some of the production facilities must be located in depressed, deficit states".

⁶² O princípio da igualdade postula, na concepção material hodierna, "que se determine se determinadas situações devem ou não ser consideradas como substancialmente idênticas", devendo-se assegurar "o tratamento dessas situações de forma congruente, com a sua semelhança ou dissemelhança substanciais", Rebelo de Sousa & Salgado Matos, (2010): 225.

⁶³ <https://www.pordata.pt>, (2016).

porém, os auxílios às pescas e à exportação" ⁶⁴, existindo um tratamento diferente do outorgado aos mercados financeiros e *maxime* à Banca.

E neste domínio, "não é possível falar de subsidiariedade, dado que não é possível serem os próprios Estados membros a controlarem as suas acções ou serem levados a controlar outros", uma "missão deste tipo só pode ser confiada a um organismo supranacional como a Comissão". Contudo, manifestava já António Carlos dos Santos, em 2003, que estamos perante "um complexo equilíbrio entre direito e política", sendo que "o modo como este compromisso (instável) se concretiza tem dependido muito de factores conjunturais. Nos últimos anos, porém, ele tem vindo a inclinar-se num sentido mais claramente favorável à vertente liberal" ⁶⁵, ou na nossa perspectiva, na senda de um neoliberalismo vendido em demasia, que não nos parece caduco e muito menos enfraquecido.

Deixamos portanto alguns dados fácticos, que na nossa humilde opinião, bem poderiam consubstanciar «uma perturbação grave da economia», afetando nos termos prescritos pelo TJUE, a economia de um EM como um todo: 1) a taxa de desemprego de 24,9 % na Grécia, 22,4 % na Espanha e de 12,4 % em Portugal, os três piores Estados da UE a 28 em 2015, 2) a população em risco de pobreza de 40,2 % na Roménia, 40,1 % na Bulgária e 36 % na Grécia, também os três piores, mas em 2014, ou 3) da população em privação material severa de 33,1 % na Bulgária, 26,3 % na Roménia e 23,9 % na Hungria, em 2014 ⁶⁶, etc.. pelo que mesmo prolixamente voltamos a repetir, que se tem uma UE multifacetada e com problemas diversos.

Assim, e respondendo-se à possibilidade da aplicação do raciocínio aduzido em relação à Banca, bem como temporariamente às empresas no pico da crise de crédito (como o vimos), a outras perturbações graves da economia, parece-nos que tal poderia ser feito com recurso aos auxílios de Estado que permitiriam a sua manutenção como de Direito e Sociais. Não obstante e como também se deixou claro, não poderia caber aos próprios a concessão dos mesmos *per se*, estando a Comissão mais bem posicionada para aferir da sua licitude, leia-se, da sua compatibilidade com o mercado interno, podendo também ser difícil e fruto dos constrangimentos orçamentais, o uso do instrumento por Estados em dificuldades e com deficits já elevados.

Estranho é contudo evidenciar-se, que "se a Europa reagiu num primeiro momento com políticas comuns e integradas de gestão da crise", como no apoio excepcional às empresas ou no *ad eternum* à Banca, "que permitiram uma resposta simétrica e coordenada, tendo sido evitadas muitas das consequências imediatas dessa crise, seguiu-se, uma fase em que os problemas quanto a

⁶⁴ Carlos dos Santos, (2010): 226-227.

⁶⁵ *Idem*, (2003): 156-159, é de relevar que à data, o autor escrevia antes da crise actual.

⁶⁶ <https://www.pordata.pt>, (2016), atenção, que no nosso humilde entendimento, uma perturbação grave não passa somente por um distúrbio de uma situação anterior, do *status quo*. A perturbação grave passará também pela existência de situações fácticas que clamam por uma intervenção do Estado, bem como pelas assimetrias existentes na União.

Estados-membros em concreto, do ponto de vista das suas dívidas públicas, foram abordados sem recurso a políticas centralizadas efectivas" ⁶⁷. Temos portanto um intervencionismo estatal selectivo, contrário à ideologia neoliberalista, mas mantendo-se esta nas políticas de austeridade que nutrem por um Estado menor e mais mercado, *i.e.* com *Single Market['s] Act['s]*, com mais integração económica e sem integração política democrática.

CONCLUSÃO

O processo de integração económica da agora UE, foi evoluindo ao longo dos tempos, tendo provido frutos variados. O desiderato de um mercado comum preceituado no TCEE e desde a sua origem, transmutou-se em mercado interno e mesmo num *Single Market*, assistindo-se a uma "unificação e fusão crescentes dos mercados nacionais, qual substituição destes por aquele, como das moedas nacionais pela moeda única" ⁶⁸, como a União Bancária e o *Single Market Act* o indicam claramente.

Esta ideia de mercado comum, interno ou único, encontra-se também ligada à ideia de comércio livre e àquela da globalização, todas elas congruentes com o pensamento capitalista liberal e/ou neoliberal dominante nas últimas décadas e assente nos pilares da abertura dos mercados nacionais e de um menor peso do Estado. Determinando o seu discurso que a expansão do comércio mundial resgatou milhões de pessoas de uma pobreza abjecta, de que o mesmo permitiu a transferência de tecnologia e *know-how* para países em vias de desenvolvimento, tendo-se permitido também e com as "privatizações", uma provisão mais eficiente de recursos e menores encargos orçamentais, a impender sobre os governos ⁶⁹.

Contudo sabe-se hoje, que o famigerado crescimento económico propugnado pelos neoliberais, dificilmente se verifica se olharmos para um largo espectro de países, assistindo-se a níveis de desigualdade sem paralelo e que *per se*, minam o próprio crescimento económico ⁷⁰, acentuando-se as desigualdades no início deste séc. XXI ⁷¹. Sendo ainda assim certo, que "se o Estado se encontra em crise, [este] está longe de ser substituído por uma governação global; e esta, se começa a esboçar-se, está longe de ser democrática" ⁷², tendo com a sua soberania erodida, sido chamado a salvar o sistema financeiro mundial.

É disso exemplo claro, os auxílios de Estado concedidos à banca no seio da UE, com base na alínea b), do n.º 3, do art.107.º do TFUE, que versa, poderem «ser compatíveis com o mercado interno» «os auxílios destinados [...] a sanar uma perturbação grave da economia de um Estado

⁶⁷ Capitão Ferreira, (2013): 1099.

⁶⁸ Calvão da Silva, (2013): 14.

⁶⁹ Ostry & Loungani & Furceri (2016): 38.

⁷⁰ *Idem*: 38 e 39

⁷¹ Piketty, (2014): 43-49.

⁷² Miranda, (2012): 18.

membro». Uma política de ajuda à Banca que aliada a auxílios implícitos, representou 3.623 euros *per capita* na UE a 28 e 1.696 euros *per capita* em Portugal, tendo no pico da crise sido aplicada analogamente a *ratio* em causa, às empresas em dificuldades. Sendo claro que a UE[M] não é uma ZMO, não tem um qualquer SRM e que múltiplas outras perturbações graves, de diversa natureza e em diferentes EM, subsistem sem qualquer política coordenada.

Os auxílios de Estado poderiam eles próprios, prover pela subsistência da ideia moderna de Estado. Do de Direito, como aquele "limitado e organizado juridicamente com vista à garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos", bem como do Social, que visa a "justiça social e a igualdade material [e] não já apenas da igualdade perante a lei" ⁷³. Mas como o vimos, não poderia caber aos próprios a concessão dos mesmos *per si*, podendo também ser difícil e fruto de constrangimentos orçamentais (reais e formais), o uso do instrumento por Estados em dificuldades e com deficits já elevados. Tendo-se aliás os dois fins como contrários, aos pilares neoliberais supra referidos e à própria ideologia que tem norteado a Comissão Europeia, na matéria dos auxílios de Estado.

Permanece assim a questão sobre onde pára o Risco Moral (!?), mas desta feita daqueles que vendo o esboroar das suas teses económicas, em parte, não só continuam a defender as mesmas, como a vê-las ser aplicadas *a fortiori*, [*because*] *there is no alternative*. O projecto de paz empreendido com a CECA mantem-se, mas vão aumentando os extremismos no seio da UE, tendo-se assistido inclusivamente ao *Brexit* ⁷⁴.

- BIBLIOGRAFIA -

- ARAÚJO, FERNANDO,

2009 "Introdução à Economia", 3.ª Edição, Almedina.

- CALVÃO DA SILVA, JOÃO,

2013 "Banca, Bolsa e Seguros", 4.ª Edição, Almedina.

- CAPITÃO FERREIRA, MARCO,

2014 "Estado e Economia: Entre o mercado e a tecnocracia, onde fica a *res publica*?", tese de Doutoramento, disponível em: <http://repositorio.ul.pt> (consultado em 17.07.2016).

2013 "*One size fits none*", in "A austeridade cura? A austeridade mata?", AAFDL.

- CARLOS DOS SANTOS, ANTÓNIO,

2010 "Crise Financeira e Auxílios de Estado: Risco Sistémico ou Risco Moral?", in "Revista de Concorrência e Regulação", Ano I, Número 3, Julho-Setembro de 2010, pp.209-231.

2003 "Auxílios de Estado e Fiscalidade", Almedina.

- CÉSAR DAS NEVES, JOÃO,

⁷³ Reis Novais, (2014): 20-21 e 31.

⁷⁴ Poder-se-á deixar a nota, de que Yanis Varoufakis denota a existência hoje, de uma "*bankruptocracy*": "*The more unsuccessful a private organization is, and the more catastrophic its losses, the greater its ensuing power, courtesy of taxpayer financing*", cf., Varoufakis, (2013): 167, um estranho paradoxo.

- 2011 "As 10 Questões da Crise", D. Quixote.
- CHANG, YOONOK & HAGGARD, STEPHAN & NOLAND, MARCUS,
2008 "*Migration Experiences of North Korean Refugees: Survey Evidence from China*", disponível em:
<https://ssrn.com> (consultado em 17.07.16).
- COSTA CABRAL, NAZARÉ & D'OLIVEIRA MARTINS, WALDEMAR,
2014 "Finanças Públicas e Direito Financeiro", 1.ª Reimpressão, AAFDL.
- GUERRA MARTINS, ANA,
2014 "Manual de Direito da União Europeia", 1.ª Reimpressão, Almedina.
- INFANTE MOTA, PEDRO,
2013 "Direito, Política e Economia: História, conceptualização e dimensão da Globalização", *in*
"Direito & Política", n.º 2, Janeiro-Março 2013.
- 2005 "O sistema GATT/OMC: Introdução Histórica e Princípios Fundamentais", Almedina.
- KLOECK, ALEXANDER,
2014 "*Implicit subsidies in the EU banking sector*", disponível em: <http://philippelamberts.eu>
(consultado em 17.07.16).
- LAEVEN, LUC & VALENCIA, FABIEN
2008 "*Systemic Banking Crisis: A New Database*", disponível em: <https://www.imf.org> (consultado em
17.07.16).
- MIRANDA, JORGE,
2012 "Curso de Direito Internacional Público", 5.ª Edição, Principia.
- 2014 "Manual de Direito Constitucional", Tomo I, 10.ª Edição, Coimbra Editora.
- OSTRY, JONATHAN & LOUNGANI, PRAKASH & FURCERI, DAVIDE,
2016 "*Neoliberalism: Oversold?*", disponível em: <https://www.imf.org> (consultado em 17.07.16).
- PIKETTY, THOMAS,
2014 "O Capital no século XXI", Círculo de Leitores.
- RÖTHELI, TOBIAS F.,
2010 "*Causes of the Financial Crisis: Risk Misperception, Policy Mistakes, and Banks Bounded Rationality*",
disponível em: <http://papers.ssrn.com> (consultado em 17.07.16).
- REBELO DE SOUSA, MARCELO & SALGADO MATOS, ANDRÉ,
2010 "Direito Administrativo Geral", Tomo I, 3.ª Edição, D. Quixote
- REIS NOVAIS, JORGE,
2014 "Os Princípios Constitucionais estruturantes da República Portuguesa", Coimbra Editora.
- SARAIVA RUTE,
2013 "O espírito animal da austeridade", *in* "A austeridade cura? A austeridade mata?", AAFDL.
- Tribunal de Contas (2015) "Parecer sobre a Conta Geral do Estado - 2014", disponível em:
<http://tcontas.pt> (consultado em 17.07.16).
- VARELA ALVES, SÉRGIO,

2016 "Da participação da Banca em Sociedades não Financeiras: Mais do que *Allfinance*", in "Revista de Concorrência e Regulação", Ano V-VI, Número 20-21, Outubro 2014/Março 2015, pp.131-139.

- VAROUFAKIS, YANIS,

2013 "*The Global Minotaur - America, Europe and the Future of Global Economy*", Zed Books.

- VAZ FREIRE, PAULA,

2013 "Mercado Interno e União Económica e Monetária", AAFDL.

- VERA-CRUZ PINTO, EDUARDO,

2010 "Curso de Direito Romano", Volume I, Principia.

- BASES DE DADOS -

<http://www.europa.eu>

<https://www.imf.org>

<https://www.infoeuropa.euroid.pt>

<https://www.nobelprize.org>

<https://www.philippelamberts.eu>

<https://www.pordata.pt>

<http://www.repositorio.ul.pt>

<https://www.ssrn.com>

<http://www.tcontas.pt>