Bens públicos globais: a problemática da sua definição e financiamento

Autor(es): Lavouras, Matilde; Almeida, Teresa

Publicado por: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

URL persistente: URI:<http://hdl.handle.net/10316.2/24731>

DOI: http://dx.doi.org/10.14195/0870-4260_52_5

Accessed : 26-Apr-2023 12:36:17

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

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

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

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

UNIVERSIDADE DE COIMBRA
FACULDADE DE DIREITO

BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

VOLUME LII
2 0 0 9

COIMBRA

BENS PÚBLICOS GLOBAIS: A PROBLEMÁTICA DA SUA DEFINIÇÃO E FINANCIAMENTO

I – INTRODUÇÃO

Vivemos dias perturbantes. O mundo sofreu, nas últimas décadas, profundas transformações que vieram revolucionar a forma como encaramos a própria existência humana. A globalização, fenómeno multifacetado e abrangente, veio impor as suas regras, às quais todas as nações se adaptaram.

Mas o próprio fenómeno da globalização revelou-se em constante evolução. De facto, aquilo que até há pouco era reconhecidamente um fenómeno privado e que vinha alargar esta esfera, assume hoje novos contornos, nomeadamente de um aumento da esfera pública – à medida que os efeitos das acções de uns se alargam a um número cada vez maior de terceiros, as nossas vidas ficam cada vez mais interdependentes.

Tradicionalmente esta interdependência tinha maior visibilidade relativamente a questões ambientais, mas a verdade é que hoje, depois da crise financeira à escala global que vivemos, cada vez mais ela é identificada igualmente em matéria económica e, em última análise, tem implicações na qualidade de vida que cada pessoa no planeta pode usufruir.

Não é que estes sejam novos problemas – desde há muito que se fala no “risco sistémico” associado à globalização financeira e nas possíveis repercussões na dita “economia real” de uma crise financeira à escala mundial – mas aquilo que era apenas “uma teoria” passou agora à experiência vivida por milhões de pessoas.

Em termos económicos, essa maior interdependência não é igualmente um novo problema; ao contrário, trata-se de novos contornos de um “velho” problema – a questão dos bens públicos ultrapassou fronteiras e assume hoje um carácter verdadeiramente global.

E esta não é uma questão despidiêda. Do modo como o mundo lidar com ela depende, em muito, o êxito da própria globalização. A verdade é que não podemos (ou não queremos) conceber um mundo globalizado sem uma resposta convincente à questão de saber como é que este vai encontrar soluções para os novos problemas, sem saber como é que se vão identificar e produzir os chamados “bens públicos globais”.

Dada a vastidão do tema, e não o podendo tratar na sua globalidade, o presente artigo procura encontrar resposta às duas mais elementares (e porventura importantes, na medida em que basilares) questões: a sua definição e financiamento.

Assim, e procurando construir os alicerces que nos permitam futuras edificações teóricas sólidas, abordamos em primeiro lugar a problemática da sua definição. Numa dupla perspectiva: em primeiro lugar, numa perspectiva histórica, tentando encontrar no passado, se não respostas para as questões actuais, pelo menos problemas idênticos para podermos, analisando a sua resolução passada, encontrar “pistas” para a solução presente; em segundo lugar através do desenvolvimento da teoria económica tradicional dos bens públicos, procurando realçar as semelhanças e diferenças entre estas duas perspectivas de uma mesma realidade.

Encontrada que seja uma noção do que é um bem público global (ou, melhor dito, de quais os bens que o podem ser), focaremos a nossa atenção no que é talvez o maior problema nesta matéria: o seu financiamento. Neste ponto em concreto, procuraremos não só enumerar algumas

das possíveis formas de financiamento, mas sobretudo salientar a dificuldade de recurso às fontes tradicionais de financiamento dos bens públicos – as receitas coactivas. Além disso daremos ainda conta da importância das organizações internacionais em todo este processo.

1. Bens públicos: evolução histórica

Muito antes de qualquer formulação teórica sobre os bens públicos, desde cedo que estes bens têm sido “fornecidos” por diferentes entidades. De facto, podemos recuar às mais antigas civilizações e encontrar exemplos dessa provisão “pública” de bens como estradas, água potável ou defesa nacional.

Centraremos, no entanto, a nossa atenção na evolução da provisão deste tipo de bens no mundo ocidental a partir da Idade Média. O objectivo é, olhando para as diferentes abordagens e consequentes realidades, podermos compreender melhor as possíveis soluções para a presente problemática.

Durante toda a Idade Média, estes bens, ou não eram produzidos de todo, ou a sua provisão era assegurada por entidades privadas a um nível completamente descentralizado (por exemplo, o caso da saúde pública, com hospitais da Igreja ou de instituições de caridade; o caso da defesa, providenciada por cada senhor feudal ou, mais tarde, por cada cidade). Não existia, antes dos Estados Modernos, uma entidade responsável pela identificação e produção dos bens públicos considerados necessários para as populações, variando a sua provisão de feudo para feudo, de cidade para cidade, muito em função do grau de desenvolvimento económico ou mesmo de relações pessoais¹.

¹ De notar as semelhanças, como teremos oportunidade de realçar, entre a realidade da Idade Média e a dos nossos dias relativamente aos

Foi um estímulo negativo que veio alterar esta realidade, nomeadamente a Peste Negra que assolou a Europa da Idade Média (como sabemos, a questão dos bens públicos funde-se muitas vezes com problemas de externalidades, quer negativas, como foi o caso, quer positivas). Com efeitos muito para além dos feudos ou das próprias cidades, foi o primeiro grande problema a reclamar um tratamento uniformizado a um nível mais alargado – estavam lançadas as bases do problema da provisão central de bens públicos.

Este movimento teve um sinal mais claro com a queda do feudalismo, o nascimento dos Estados e a consequente centralização no Rei de muitas funções até aí dispersas. Em termos teóricos, foi a época dos mercantilistas². Nas palavras de AVELÂS NUNES, “Os mercantilistas foram, na verdade, os primeiros a dar-se conta a importância da intervenção do estado na vida económica e a compreender a dinâmica do desenvolvimento económico. (...) Desta intervenção do estado na economia resultou o nascimento da burocracia moderna”³.

O surgimento e consolidação dos Estados Monárquicos dos sécs. XVII e XVIII na Europa esteve ligado a uma forte tradição intervencionista, herdada das cidades-estado, que pressupunha uma presença constante do estado nos aspectos sociais e económicos das comunidades. Ao intervencionismo foi aliada uma incessante busca pela superioridade bélica.

bens públicos ditos globais, nomeadamente no que se refere à sua identificação, à definição do grau de provisão adequada, às entidades envolvidas no processo e ao seu financiamento.

² Embora muitos autores neguem a existência de uma verdadeira “escola mercantilista”, tais as diferenças encontradas de autor para autor e de país para país, mesmo estes vêm-no como um “sistema de poder” e uma política de unificação nacional que procurava responder à questão do enriquecimento e consequente fortalecimento estatal.

³ Cfr. NUNES, 2002, 43.

Identificando os interesses dos cidadãos com os interesses do Monarca, os mercantilistas defendem políticas baseadas em dois pilares – populacionismo e abundância de moeda – baseando neles todas as suas propostas em termos de intervencionismo estatal.

Como é sabido, no entanto, esta identificação existia, de facto, não com os interesses da população em geral, mas com os das classes mais altas. Daí que *“the role of the State and public goods initiatives emerged primarily in response to the interest of rich, powerful population groups. To the extent that such initiatives reached poor people, it was the result more of political compulsion than of concern for all”*⁴.

Temos, então, uma provisão já centralizada dos bens, mas uma sua identificação ainda com base apenas nos interesses de um pequeno grupo de pessoas, com consequentes deficiências, quer relativamente à identificação dos bens a produzir, quer no que diz respeito à sua quantidade.

Aparentemente, a provisão pública de bens teve, com o advento do capitalismo e do liberalismo económico, um retrocesso. De facto, por um lado, o Soberano vê o seu poder diminuído com as revoluções liberais e, por outro, a nova corrente de pensamento entende o mercado regido por uma “mão invisível” que faz com que este funcione do modo mais eficiente possível.

Todavia, a realidade não foi exactamente assim.

Em primeiro lugar, a revolução industrial, a par dos avanços tecnológicos, trouxe enormes aglomerados populacionais para as cidades, exponenciando externalidades negativas que exigiam respostas. Ora a Igreja ou instituições caritativas privadas não estavam já à altura de tais desafios. Tal teria que ser tarefa dos estados.

⁴ DESAI, in KAUL, CONCEIÇÃO, LE GOUVEN E MENDOZA, 2003, 67.

No entanto, e em segundo lugar, o Soberano terratenente havia dado lugar à apropriação privada dos meios de produção. A riqueza estava agora nas mãos dessa nova classe social – a burguesia capitalista. O que colocava um problema adicional: como financiar estas novas tarefas reservadas ao Estado. Claro que através dos impostos, mas a questão era como definir os princípios nos termos dos quais o Estado deveria gastar aquilo que cobrava. É na tentativa de resposta a esta questão que encontramos os primeiros estudos sobre maximização de utilidades, ferramenta usada até aos nossos dias para responder ao problema da quantidade de bens públicos a produzir⁵.

Em terceiro lugar, cabe referir que mesmo os autores chamados “clássicos” não ignoraram a problemática dos bens públicos, muito pelo contrário.

É certo que, para estes autores, devido ao mecanismo dos preços, os mercados asseguram a máxima eficiência; que, através da “mão invisível”, se garante a prossecução do bem comum; e que, dada a natureza universal das leis que regem os mercados, a atitude perante a realidade é de conformismo.

Todavia, a conclusão lógica que, sendo assim, as funções do Estado devem ser mínimas, não pode ser retirada sem alguns reparos: por um lado, e dado que o estado natural é um *bellum omnium contra omnes*, o que se defende não é a ausência de estado ou o primado da liberdade individual, mas antes um estado cuja função é precisamente criar e defender uma ordem na qual a liberdade colectiva prevaleça, sendo nela integradas as liberdades individuais. Por outro lado, é o próprio Adam Smith que, no Livro V da “Riqueza

⁵ Ferramenta essa, como é sabido, que se aplica igualmente ao funcionamento dos mercados, através do mecanismo da oferta e da procura.

das Nações”, revela as funções do estado, funções essas que se traduzem em outros tantos bens públicos: a defesa nacional, a justiça, as obras e as instituições públicas (embora sejam igualmente conhecidas as suas posições em defesa da provisão pública de educação e o que hoje conhecemos por formação profissional como forma de incentivar a divisão do trabalho, motor do aumento da “riqueza das nações”).

Foi, no entanto, com o séc. XX que teve lugar um desenvolvimento inigualável no papel e funções que o estado desempenha na economia. De facto, em particular após a Grande Depressão e até à década de setenta do século passado, vivemos a “época dourada” do Keynesianismo e do próprio Estado-Providência, com a despesa pública a ultrapassar em muito os 50% do Produto em inúmeros países europeus.

O aumento do rendimento das famílias trouxe, a par da melhoria das condições de vida, um aumento da exigência das populações relativamente ao que queriam ver assegurado pelos estados. E assim, como nota DESAI⁶, a provisão pública de bens altera-se triplamente: bens e serviços já fornecidos anteriormente, como estradas ou educação, passam a sê-lo de uma forma muito mais abrangente; novos bens e serviços passam a constar do elenco dos fornecimentos estatais, como por exemplo a saúde, o ensino superior ou os serviços sociais; por último, a função de redistribuição foi alargada, quer em termos de beneficiários, quer em termos da sua própria profundidade.

Foi durante o período compreendido entre as décadas de quarenta e setenta que a teoria dos bens públicos conheceu os maiores desenvolvimentos do ponto de vista analítico⁷.

⁶ DESAI, 2003, 68.

⁷ Note-se que os fundamentos analíticos de toda a teoria dos bens públicos se encontram no artigo de SAMUELSON de 1954 “The Pure Theory of Government Expenditure”.

No entanto, este foi também um período transitório, só possível graças a um crescimento económico associado a uma inflação moderada, com o consequente aumento do nível de vida das famílias e do seu poder de compra, que, por sua vez, garantia aos Estados uma fonte de recursos fiscais significativa, de modo a suportar a sua cada vez maior despesa.

Tal realidade alterou-se nos inícios da década de setenta do século passado: com pressões inflacionistas crescentes, os preços dos bens produzidos pelo Estado aumentavam mais do que os dos bens “privados”, o que provocou uma crise fiscal em todos os países ocidentais; a esta crise juntou-se, pouco mais tarde (1973), a crise do petróleo. Os rendimentos nominais aumentaram e a carga fiscal, não indexada à inflação, aumentou também para a maioria das famílias, agravando a perda de poder de compra que sentiam já. O que originou, por um lado, um sentimento de revolta e, por outro, que se começasse a questionar de novo o papel e funções dos estados.

Com efeito, durante muitos anos vigorou uma perspectiva particular do estado e do seu papel na economia: por um lado, defendia-se a superioridade do funcionamento do mercado, local onde se atingiria o óptimo de Pareto; por outro lado, o papel do estado, sempre residual, ia crescendo em todas as áreas das chamadas “falhas de mercado”, não só para garantir uma provisão de bens, mas igualmente nas outras funções por Musgrave designadas de “redistributiva e de estabilização da economia”.

Mas o Estado era, então, visto sob o mesmo prisma do mercado: era uma entidade sem motivações próprias, sem interesses seus, que apenas existia para realizar o interesse dos indivíduos (um “bom gigante”, por “impossibilidade psico-fisiológica de não o ser”, nas palavras de ANÍBAL DE ALMEIDA⁸,

⁸ ANÍBAL DE ALMEIDA, 1999.

o “ditador benevolente” de Wicksell). O interesse colectivo seria, então, o conjunto dos interesses individuais, baseando-se a actuação do estado em prosseguir aquele sem nunca pôr em causa estes. E seria possível revelar esse interesse colectivo, bastando adicionar os interesses individuais, medidos em utilidades – o utilitarismo também na Economia Pública.

Perante as dificuldades em medir, graduar e conjugar interesses colectivos, lançou-se mão de uma outra ferramenta: o Primeiro Óptimo de Pareto, a obtenção de combinações ideais de recursos, tendo em atenção a avaliação individual dos sujeitos afectados.

Todavia, mesmo esse objectivo se revelou difícil: por um lado, é necessário o conhecimento das preferências dos indivíduos – e, revelando-se essas preferências no mercado, temos que recordar que este não funciona relativamente a estes bens; por outro lado, pela lógica, não há *uma* situação óptima, mas uma série delas, colocando-se a questão na determinação do *optimum optimorum*.

Perante as dificuldades de quem estudava esta problemática, surgiu uma outra abordagem: a de crítica à própria intervenção pública na economia⁹.

Primeiro, refiram-se as críticas fundadas ainda basilarmente no pensamento clássico (agora “neo”), analisando a teoria de Hayek, que afasta a actuação do estado baseado precisamente nas imperfeições do mercado – é precisamente porque o mercado de concorrência Walrasiano não existe que devemos afastar a hipótese de um estado forte, com um papel importante na economia, pois este não está apetrechado das mesmas ferramentas que o mercado para resolver problemas decorrentes da informação imperfeita.

⁹ A este respeito, ver “diálogo” entre dois gigantes BUCHANAN e MUSGRAVE, 1999.

Em segundo lugar, aquela corrente de autores que, embora não enalteça as “virtudes” do mercado, ataca o crescimento dos estados baseando-se nas próprias falhas estaduais – os mercados têm imperfeições, falhas, e por isso o estado foi chamado a intervir; acontece que a intervenção estatal frequentemente não resolve a falha existente, criando ainda ineficiências adicionais. E então a conclusão: melhor as falhas do mercado do que essas falhas potenciadas e acompanhadas de outras criadas pela intervenção do estado.

Em terceiro lugar, a crítica mais profunda: a intervenção estatal não é eficiente, não defende e promove o interesse colectivo, o bem-estar, porque esse não é o interesse que os decisores públicos visam atingir; os decisores públicos, tal como todos os Homens, visam satisfazer os seus próprios interesses e, no caso da intervenção estatal, eles não coincidem com os interesses colectivos. Ao contrário de Smith, aqui a “mão invisível” funciona de uma forma destruidora, ela não é já benevolente.

Críticas que culminam naquilo que STIGLITZ denomina de três proposições que resumem a posição conservadora relativamente à actuação do Estado:

- “1ª – o estado é desnecessário porque tudo o que pode fazer o sector privado pode igualmente, e fã-lo melhor;
- 2ª – o estado é ineficaz porque tudo aquilo que faz pode e é “desfeito” pelo sector privado;
- 3ª – as estruturas de incentivos inerentes às instituições públicas implicam que as acções dos estados normalmente façam diminuir o bem-estar geral ou, no mínimo, inibam a actividade económica produtiva ao tirar os recursos de um grupo para os distribuir por outro, muitas vezes menos merecedor”¹⁰.

¹⁰ Tradução nossa. Note-se que o autor utiliza este sumário das posições conservadoras para as criticar; segundo STIGLITZ o necessário é

Como é sabido, este período, fundamentalmente a partir da década de oitenta do século passado, implicou um tendencial retrocesso da intervenção dos estados na economia.

Todavia, tal não significa que tenham deixado de ser produzidos e fornecidos bens públicos, apenas que o seu leque foi, em muitos países, diminuído e que a sua produção passou a ser feita, em muitos casos, por privados.

Quer dizer, mesmo em épocas de limitação ao intervencionismo dos estados, nunca a provisão pública de certos bens foi questionada.

Tentemos, analisando as características desses bens, perceber porquê.

2. Bens públicos

Estes bens caracterizam-se, basicamente, pela não rivalidade e não exclusão¹¹.

Não rivalidade ou indivisibilidade no sentido de o seu consumo por um indivíduo não pôr em causa o consumo por outros; uma quantidade dada de determinado bem pode,

encontrar novas formas de melhorar a performance do sector público, de o dotar de meios de actuar eficazmente na economia. Cfr. STIGLITZ, 1998, 2.

¹¹ Refira-se que alguns autores caracterizam este tipo de bens pela indivisibilidade (da oferta e da procura) e externalidades. Indivisibilidade da oferta, prendendo-se com a questão dos rendimentos crescentes, existe quando é impossível fixar um preço ao bem, já que o seu custo marginal é nulo (é o caso de uma infraestrutura como uma ponte ou uma auto-estrada: um veículo mais não altera em nada o seu custo marginal. Mas então como fixar-lhe um preço?). Indivisibilidade da procura corresponderia às situações de impossibilidade de exclusão de um qualquer consumidor (aproximando-se do que designámos de não exclusão). A este respeito ver, por todos, GREFFE, 1994.

então, ser utilizada por um enorme número de consumidores. É o caso de emissões radiofónicas.

Não exclusão dado que os seus produtores não estão em condições de excluir o consumo a quem não pague, ficando deste modo em situação de perda. Daí que os privados prefiram não produzir este tipo de bens.

De facto, é precisamente a característica da não exclusão que torna menos apetecível a sua produção privada, já que todos conhecemos casos de bens indivisíveis em que os mecanismos do mercado funcionam.

TEIXEIRA RIBEIRO liga inexcluibilidade à *passividade* no consumo, concluindo que todos os bens deste tipo são bens públicos puros¹² – havendo inexcluibilidade, há irrealidade. O mesmo autor adverte para o facto de o oposto não se verificar, podendo existir bens irracionais e, no entanto, excludíveis, como acontece nas salas de cinema¹³.

É claro que falar da não exclusão pode ser falar de bens em que existe uma impossibilidade técnica de exclusão, mas também daqueles em que existe uma impossibilidade de sequestrar a pretensão (como é o caso da defesa ou da justiça) ou daqueles em que, havendo a possibilidade de praticar a exclusão, tal não é desejado (é o que acontece com a educação). O mesmo acontece, de resto, com a não rivalidade, havendo bens em que ela é absoluta e outros em que é apenas parcial¹⁴.

¹² O autor distingue bens públicos puros de bens semi-públicos através do tipo de necessidades satisfeito: os bens públicos puros satisfazem necessidades colectivas, enquanto que os bens semi-públicos satisfazem necessidades colectivas e necessidades individuais. Dá como exemplo dos primeiros o serviço de profilaxia das doenças contagiosas e dos segundos o da administração da justiça (T. RIBEIRO, 1996, 26).

¹³ Cfr. T. RIBEIRO, 1996, 21.

¹⁴ Note-se que dizer não rivalidade não significa sempre que seja perfeitamente indiferente a um consumidor que outros consumam ou

De todo o modo, falar de inexcluíbilidade é falar de bens cujo consumo não pode (ou não deve) ser controlado por um sistema de preços, podendo todos aceder a esses bens, sendo possível a cada um consumir toda a quantidade produzida ou não. O problema é que, dadas as características destes bens, os consumidores não vão revelar as suas preferências e não estão dispostos a pagar um preço por eles, já que sabem que outros irão iludir o sistema, ocultando as suas preferências de modo a consumir sem pagar – é o famoso dilema do passageiro clandestino (*free rider problem*)¹⁵, exem-

não o mesmo bem: a utilidade de utilizar uma auto-estrada é claramente afectada pelo facto de estar muito congestionada. Mas aí a congestão deve, no entender de LAFFONT, ser entendida como uma externalidade (Cfr. LAFFONT, 1994, 33). E o autor refere mesmo a dificuldade que por vezes se encontra na delimitação de bem público e externalidade: “as externalidades têm muitas vezes características similares às dos bens públicos” (traduzido nosso).

Este entendimento não é, no entanto, unânime: autores há que entendem que estes são bens públicos impuros – aqueles em que há uma afectação da utilidade que cada consumidor retira do seu uso com o uso por outros consumidores. A utilidade que cada um retira do seu uso é, então, crescente com a sua produção e decrescente com o seu uso (Cfr. MYLES, 1995, 265).

¹⁵ BUCHANAN demonstra, com um exemplo simples, que o indivíduo, especialmente se vive num meio grande em que há menos probabilidades de a sua estratégia ser descoberta, tem interesse em não revelar as suas verdadeiras preferências, não contribuindo, assim, para o pagamento do bem em causa – ele pode assim maximizar o seu ganho mínimo (Cfr. BUCHANAN, 1960).

Utilizaremos aqui a expressão em língua inglesa por considerarmos que a tradução usualmente utilizada – passageiro clandestino – é desadequada. Optamos por manter a expressão anglo-saxónica uma vez que a tradução para o português se revelaria desajustada. A opção por sinónimos como ‘borlista’ – de duvidosa existência na língua de Camões – ou o que vai à boleia revelam-se claramente deselegantes. Discordamos também de uma outra tradução já aceite – o passageiro clandestino – uma vez que esta não permite assimilar a verdadeira essência do fenómeno.

plificado no famoso caso da construção do farol¹⁶. Como MUSGRAVE salienta, “*with benefits available to all, consumers will not offer payments to the suppliers of such goods*”¹⁷.

É, de resto, esta a principal objecção que se põe à teoria segundo a qual é possível atingir uma situação de primeiro óptimo de Pareto mesmo no caso da provisão dos ditos bens públicos pelo mercado: é que, segundo esta teoria, o equilíbrio de mercado (o chamado equilíbrio de Lindahl) atingir-se-ia se os preços fossem suficientemente discriminados, indivíduo por indivíduo, de modo a que cada um pagasse de acordo com a sua própria avaliação da utilidade do bem. O problema é que há, como vimos, uma forte vantagem em ocultar as reais preferências, de modo a maximizar os ganhos (indicar preferência pelos produtos que não se preferem em lugar daqueles que realmente se preferem e se tenciona consumir, agora com um preço muito mais baixo)¹⁸.

Ora, se o mercado não funciona, se não há estímulo à sua produção privada, por um lado, e se os bens são importantes do ponto de vista do desenvolvimento da economia e do bem-estar da população, da satisfação das necessidades, por outro, parece lógico e inevitável uma intervenção do estado tendente a assegurar a sua produção.

Não existe aqui qualquer intuito fraudulento por parte do *free rider*, este limita-se a aproveitar as potencialidades do sistema sem que antes haja contribuído de forma directa para o seu financiamento. As vantagens derivadas do sistema fazem-se sentir na sua esfera de actuação mesmo contra a sua vontade.

¹⁶ Cfr. BUCHANAN, 1960, 18.

¹⁷ Cfr. MUSGRAVE E MUSGRAVE, 1989, 7.

¹⁸ Refira-se o mecanismo de Clarke para evitar este problema de revelação das reais preferências. Este pretende incentivar os indivíduos a revelarem as suas preferências quanto ao bem público. O objectivo é anular a tendência para o “free rider”, levando os indivíduos a sentir que têm alguma importância na revelação das suas preferências.

É claro que essa intervenção pode não passar obrigatoriamente pela produção pública desses bens – há outras formas de ultrapassar esta falha de mercado, garantindo as condições para a sua provisão privada. É o caso, por exemplo, da obrigatoriedade do pagamento de taxas pelos serviços de televisão e rádio, da possibilidade de incluir publicidade nos programas, da própria produção privada de tais bens, desde que eles cheguem ao mercado sem preço, etc. Mas a verdade é que continua a haver aqui uma intervenção estatal que garante a sua provisão, embora não estejam directamente envolvidas despesas públicas, não sendo, portanto, o orçamento afectado – estamos longe, portanto, da ideia segundo a qual o mercado é perfeitamente autosuficiente, garantindo a produção em quantidades óptimas dos bens necessários¹⁹.

Não podemos, no entanto, falar de bens públicos sem referir um tipo de bens cuja caracterização é, no entanto, difícil: os chamados bens de mérito. Existem quando a sociedade ou a classe dominante no poder, baseada em critérios ético-sociológicos, entende que devem ser produzidos e consumidos por todos os seus membros, independentemente da sua capacidade para os pagar (ou, ao contrário, entende que não devem ser consumidos de todo – é o caso dos estupefacientes).

TEIXEIRA RIBEIRO aponta quatro concepções de bens de mérito: bens subconsumidos em economia de mercado livre; bens semi-públicos; bens cuja produção requer a

¹⁹ Por outro lado, também não quer dizer que tenha de ser, ou sequer deva ser, o aparelho central do estado a deter todas estas funções: na medida em que encontramos bens públicos que assumem uma dimensão nacional e outros com uma dimensão local, parece correcta, para alguns autores, alguma descentralização ao nível desta função do estado – ver, entre outros, MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1989, 9.

orientação, não dos simples consumidores, mas de pessoas competentes; bens produzidos com fins redistributivos. Conclui pela sua preferência pela primeira noção dada por MUSGRAVE: “bens cuja produção pelo Estado a política considera desejável (...) por imposição da elite dominante ou por adesão a interesses ou valores da comunidade”^{20 21}.

Vimos como relativamente a eles o sistema de preços não pode funcionar; e se não funciona não há estímulo suficiente à sua provisão por privados – deve, uma vez mais, ser o estado a garantir as condições necessárias a que sejam consumidos por todos.

Este entendimento de bens de mérito vai, claro está, contra quem tenha profunda convicção na absoluta soberania do consumidor, uma vez que o estado se substitui a este na escolha daquilo que deve e não deve ser consumido. Um exemplo típico encontra-se na obrigatoriedade de usar cintos de segurança: o estado podia apenas subvencionar os cintos de segurança, mas vai mais longe, impondo o seu uso porque entende que os custos do seu não uso não são apenas

²⁰ Cfr. T. RIBEIRO, 1996, 5.

²¹ Outros autores, como NICOLAS BARR, defendem três tipos de bens de mérito (BARR, 1992, 748): os que são uma resposta a uma externalidade convencional, aqueles que são vistos como “bons” na lógica do argumento da eficiência nacional (por exemplo, os políticos entendem que é positivo água potável, comida e educação para as populações) ou, como AKERLOF defende mais recentemente, numa lógica de melhorar a eficiência do próprio mercado de trabalho;

Os que são uma resposta a uma externalidade no consumo – o consumo de bens “bons” não afecta os outros, aumentando, pelo contrário, a sua utilidade, mas o seu consumo de bens “maus” (como o álcool ou a droga) provoca externalidades negativas. É então possível que toda a sociedade aceite transferências de bens “bons” para quem não os pode pagar e proibição de consumo dos bens “maus”;

Por fim, os que são uma resposta a preferências erradas – o poder político pode encarar certas preferências privadas como erradas.

os cuidados médicos prestados a quem não tinha o cinto ou os decorrentes de mais mortes – há um custo social acima destes, que justifica uma tal intervenção estatal (diga-se, do mesmo modo, que o estado podia apenas impor impostos pesados sobre os estupefacientes; vai muito mais longe pela mesma ordem de razões). De qualquer modo, a realidade é que os estados hoje em dia fazem escolhas em nome de muitos mais indivíduos do que apenas as crianças e os “criminosos lunáticos” de FRIEDMAN. E essas escolhas traduzem-se mais tarde, por uma inevitável intervenção estatal no sentido de assegurar a sua produção e fornecimento às populações.

Neste sentido alertam KAUL e MENDOZA, quando referem a necessidade de alargar a definição de bens públicos. De facto, estes autores chamam a atenção para o facto de a “publicidade” dos bens ser, hoje em dia, muito mais uma construção social do que um dado.

Assim sendo, a análise da problemática dos bens públicos deve deixar de ser feita de uma maneira estática, em que os maiores problemas são os da revelação de preferências e do chamado *free rider*, para passar a considerar igualmente questões de escolha pública. Na verdade, e nas palavras dos próprios, “*before goods appear in the market or in the portfolio of state agents, policy choices have been made or norms established to make the goods private in the sense of being exclusive or public in the sense of being nonexclusive. And even if these decisions have already been made in the past, that does not preclude rethinking them in light of new realities*”²².

E não faltam exemplos de bens que, por intervenção estatal, viram, nos últimos anos, o seu “estatuto” alterado. É o caso da atmosfera: tradicionalmente um bem público puro,

²² KAUL e MENDOZA, in KAUL, CONCEIÇÃO, LE GOUVEN e MENDOZA, 2003, 86.

no sentido de não rival e não exclusivo, mas que hoje é também um bem rival (não exclusivo), na medida em que, devido às políticas mundiais de combate à poluição e ao efeito estufa, se compram hoje “direitos de poluição”.

Deste modo, os autores propõem uma alteração à definição tradicional de bens públicos.

Em primeiro lugar, ter-se-ia que determinar quais os bens com potencial para serem públicos – aqueles que apresentem benefícios não excluíveis e/ou não rivais. Só então se poderia afirmar que bens públicos são todos os que sejam, de facto, não exclusivos e disponíveis para o consumo por parte de todos os cidadãos.

Mas uma alteração na definição implica igualmente uma alteração nas problemáticas a estudar. Realçamos, para o presente trabalho, a necessidade de (re)estudar o modo e as motivações da decisão pública, bem como a diferença entre publicidade no consumo e publicidade na utilidade.

No que toca à primeira questão, é de realçar o crescente envolvimento de outros actores, privados, no que toca às decisões relativas à definição de um bem como público, bem como quanto à quantidade desejável desse bem a fornecer. Deste modo, devem ser estudadas as relações com o mundo privado, sejam grandes companhias, sociedade civil ou organizações privadas.

O princípio da equivalência fiscal²³ não é já adequado: já não basta que quem paga seja quem beneficie, é necessário garantir a equivalência entre os que beneficiam directamente e aqueles interessados em participar na sua produção (o que, diga-se desde já, envolverá muitas vezes o alargamento transfronteiriço da discussão).

Relativamente à segunda, a questão coloca-se a vários níveis. Primeiro, há que referir que o facto de um bem ser

²³ Cfr. OLSON, 1971.

consumido por todos, não quer dizer que seja igualmente avaliado em termos de utilidade por todos. É o caso da estabilidade financeira – embora todos consumam, é inegável que os muito pobres não vêem este como um dos bens prioritários na sua grelha de utilidades.

Em segundo lugar, podemos realçar a diferença, igualmente apontada por KAUL e MENDOZA²⁴, entre bens formalmente públicos e bens substancialmente públicos, tendo estes últimos benefícios distribuídos equitativamente entre grupos da população.

3. Bens públicos globais

Como referido, põem-se hoje, a par do problema dos bens públicos, cada vez mais questões acerca dos chamados bens públicos globais. Até ao presente ponto temos dirigido a nossa atenção para os bens públicos em geral, sem cuidar da abrangência dos seus benefícios. Cabe agora restringir o campo de abordagem, procurando densificar, num primeiro momento, a definição de bens públicos globais.

KAUL, GRUNBERG e STERN avançaram, já em 1999, uma definição de bens públicos globais – aqueles cujos benefícios se estendem a todos os países, indivíduos e gerações²⁵.

E, neste sentido, bens públicos globais não são nada de novo – muitos existem desde o início dos tempos, como por exemplo a atmosfera, o espectro electromagnético da Terra ou o alto mar.

²⁴ KAUL e MENDOZA, 2003, 91. Refira-se que estes autores desenvolvem o que denominam “triângulo da publicidade” dos bens, em que as variáveis são a publicidade no consumo, a publicidade no processo decisório e a publicidade da distribuição dos benefícios.

²⁵ Traduzido nosso. KAUL, GRUNBERG e STERN, 1999.

Todavia, e como KAUL e MENDOZA referem, os bens, tal como podem ser potencialmente públicos, podem igualmente ser potencialmente globais. Quer isto dizer que, também neste caso, se aplicará a distinção entre bens *potencialmente* públicos e globais e bens *de facto* públicos e globais. Tal como vimos anteriormente, há bens que ganharam esse estatuto por intervenção dos estados, bem como haverá outros que tendem a perdê-lo.

Por outro lado, e tentando uma definição mais abrangente, os autores propõem que os bens se qualifiquem nestes termos quando de facto beneficiem mais do que um grupo de países e não discriminem qualquer grupo da população ou geracional.

Em segundo lugar, e decorrentemente, temos aqui também o problema dos bens que, não sendo públicos em sentido puro, são (ou devem ser) fornecidos de uma forma não discriminatória. É que, tal como vimos, também aqui podemos distinguir entre os chamados “bens naturais comuns”, os bens semi-públicos globais e os “males” públicos comuns.

Um melhor entendimento desta problemática será conseguido analisando o quadro proposto por KAUL e MENDOZA²⁶.

²⁶ KAUL e MENDOZA, 2003, 98.

RIVAIS		IRRIVAIS	
Quadrante 1		Quadrante 2	
EXCLUÍVEIS	Domínio Nacional	Bens privados <ul style="list-style-type: none"> . Biodiversidade e vida selvagem nacionais . Língua e tradições culturais . Políticas educacionais públicas . Recursos hídricos nacionais . Programas nacionais de erradicação da pobreza 	2A Bens irrisíveis tornados exclusivos <ul style="list-style-type: none"> . Conhecimento comercial
		2B Bens irrisíveis mantidos ou tornados exclusivos pelo preço <ul style="list-style-type: none"> . Sistemas de comunicações e transporte internacionais . Normas e standards . Respeito pelos direitos humanos . Respeito pela soberania nacional . Acordos multilaterais de comércio (acordos e TRIPS) . Globalização da publicidade de modos de vida e outras normas sociais e instituições 	INEXCLUÍVEIS
EXCLUÍVEIS	Domínio Nacional	Quadrante 4	
		4A Bens rivais tornados (parcialmente) exclusivos <ul style="list-style-type: none"> . Território geográfico: zonas económicas exclusivas como as estabelecidas pelas convenções da ONU ou nos Tratados de Direito do Mar . Camada de ozono: metas de redução das emissões de CFC's . Atmosfera: metas ou quotas para redução de emissões de dióxido de carbono 	INEXCLUÍVEIS
EXCLUÍVEIS	Domínio Nacional	4B Bens rivais mantidos ou tornados inexclusivos <ul style="list-style-type: none"> . Atmosfera . Esforços internacionais para promoção da segurança alimentar . Alto Mar . Educação básica e cuidados de saúde básicos universais . Eliminação da pobreza extrema 	
EXCLUÍVEIS	Domínio Público Global	Quadrante 3	
		Bens públicos puros <ul style="list-style-type: none"> . Luar (luz lunar) . Paz e segurança/conflitos . Estabilidade financeira/excessiva volatilidade financeira . Eficiência/ineficiência (integradas) dos mercados . Sustentabilidade ambiental . Controlo/disseminação de doenças infecto-contagiosas 	

No quadrante 3 encontramos o primeiro tipo de bens, ditos “puros”. Relativamente a estes não haverá questões quanto à necessidade da sua provisão pública a uma escala global. Temos, no entanto, os quadrantes 4B e 2B a requerer alguma atenção.

No quadrante 2B encontramos exemplos de bens tornados públicos globais, bens que, podendo ser de utilização

exclusiva, o não são por decisão pública. De qualquer modo, são sempre bens de uso irival, o que significa que a sua provisão por privados é muito difícil. Neste contexto para garantir a sua provisão bastam, muitas vezes, políticas de harmonização legislativa, de forma a poder internalizar algumas externalidades com efeitos positivos transfronteiriços. É o caso das redes de telecomunicações ou de transportes internacionais – a sua harmonização trará benefícios para todos os indivíduos e países, de uma forma indiscriminada.

Todavia, encontramos também bens de uso rival (e portanto susceptíveis de serem produzidos por privados) na panóplia de bens fornecidos publicamente, quer dizer, de utilização não exclusiva – os bens no quadrante 4B. Estes são os bens conhecidos na “teoria tradicional” por bens semi-públicos ou “club goods”. Tal como a nível nacional, eles são providos publicamente, não por serem de primeira necessidade ou porque a sua provisão pública permita o fornecimento a baixo custo²⁷, mas porque estão associados a falhas de mercado ou motivações redistributivas, sempre dependentes de decisão política. Se no quadrante 2B tratá-mos externalidades positivas, aqui estamos confrontados com externalidades negativas com efeitos igualmente mundiais. Ora essas externalidades podem ter origem em todos os países de uma forma mais ou menos geral, como é o caso da poluição (embora, claro, uns poluam mais do que os outros, a verdade é que quase todos os países são emissores de dióxido de carbono, contribuindo por isso para o aqueci-

²⁷ Bem pelo contrário, a corrente dominante afirma hoje que os custos de produção pública são mais elevados do que os custos privados, baseando-se neste entendimento a tendência para o aumento do outsourcing de bens e serviços por parte dos estados.

Por outro lado, não nos podemos esquecer que os custos da provisão pública, embora menos evidentes, são igualmente suportados pelos indivíduos, agora enquanto contribuintes.

mento global), ou podem emanar de alguns países em particular estendendo-se os seus efeitos a todos, como é o caso de novas pandemias.

De facto, convém não esquecer que muitos destes bens públicos globais são uma resposta a “males públicos globais”²⁸.

Por fim, chamamos a atenção para um terceiro problema que se levanta a propósito da própria definição e categorização dos bens públicos globais: é que, para além da publicidade no consumo a que aludimos supra, existem outros “níveis de publicidade”, especialmente relevantes a propósito de bens globais – a publicidade no processo de decisão e a publicidade na distribuição dos benefícios.

Ora não é difícil encontrarmos exemplos de bens onde encontramos um ou vários níveis de publicidade mais diminuídos.

A publicidade no processo de decisão é, a este nível, extremamente limitada. De facto, são ainda os países mais desenvolvidos que, porque pagam, definem os bens a produzir e fornecer de uma forma global²⁹. Exemplo é o esforço de estabilização das principais divisas levado a cabo pelos países mais desenvolvidos – embora quase não exista publicidade no processo de decisão, ela existe no consumo e na distribuição de benefícios.

²⁸ Note-se que, se relativamente aos bens públicos nacionais isto já podia ser afirmado, mais ainda o pode no que respeita aos bens públicos comuns. De facto, encontramos no seu elenco inúmeros exemplos de bens que só necessitam de ser produzidos para “internalizar” externalidades globais como, por exemplo, a poluição.

²⁹ Pode mesmo dizer-se que, a este respeito, estamos numa fase similar à da provisão de bens públicos na Idade Média – são produzidos de uma forma desconcentrada, descoordenada, com as consequentes deficiências relativamente às motivações da sua decisão e afectação óptima.

Mas existem exemplos de bens cujo processo decisório revela grande publicidade e todavia ela escasseia na distribuição de benefícios. Um exemplo claro é a própria Organização Mundial de Comércio, muitas vezes criticada por favorecer de uma forma tendencial os interesses dos países desenvolvidos.

Por fim, temos os casos de bens com limitações a dois níveis, da decisão e da distribuição de benefícios – o caso do sistema financeiro internacional.

Não é, todavia, a publicidade (ou a falta da mesma) o maior problema que se coloca hoje relativamente à provisão dos bens públicos a um nível global. Como KAUL, GRUNBERG e STERN referem, podemos apontar três grandes falhas na mesma – ao nível político, ao nível da participação e ao dos incentivos³⁰.

Ao nível político, o problema prende-se com as discrepâncias entre as agendas políticas nacionais e as necessidades ao nível global. Compreende-se que, sendo os decisores políticos escrutinados nacionalmente, tenham alguma dificuldade em assumir claramente certas decisões motivadas por necessidades mais difusas do que o simples “interesse nacional”. O desafio será, então, o de encontrar convergências entre estes dois níveis. A sugestão deixada é começar por “internalizar as externalidades” geradas, agora a um nível internacional – se todos os países tiverem um elenco das externalidades que eles próprios causam e se comprometerem em assumir as suas responsabilidades é já um enorme progresso.

A segunda falha relaciona-se com o crescente número de actores que encontramos quando falamos dos temas em

³⁰ Este é um traduzido nosso, sendo as expressões utilizadas *jurisdictional gap*, *participation gap* e *incentive gap*. Ver KAUL, GRUNBERG e STERN, 1999.

apreço. De facto, não se trata apenas dos governos: temos igualmente organizações internacionais e inúmeros grupos não governamentais cujas vozes se fazem cada vez mais ouvir. A questão é como compatibilizar esta vontade de participação por parte de diferentes entidades com decisões políticas, a grande maioria nas mãos dos governos nacionais (quando muito, nas de organizações internacionais). Da solução encontrada depende, em muito, o êxito das escolhas feitas ao nível internacional relativamente aos bens a produzir, à quantidade a ser produzida e à repartição dos custos³¹.

Por fim, temos a problemática ao nível operacional. A implementação dos acordos internacionais conseguidos e a sua verificação apresentam ainda muitas dificuldades. Algumas decorrem do facto de estarmos ainda muito dependentes dos mecanismos criados e pensados para os auxílios dos países desenvolvidos. É necessário e urgente criar uma outra estrutura operacional em que se desenvolvam mecanismos de incentivos de forma a que todas as partes estejam interessadas no sucesso da implementação das medidas. Estes mecanismos dependem, como é sabido, da forma como se financia a produção dos bens, ponto que trataremos seguidamente.

³¹ De facto, não é despidiêda a importância do alargamento da base de discussão destes temas relativamente a questões de equidade (quem é beneficiado pelos bens produzidos a um nível global) e eficiência (como são gastos os fundos dos contribuintes nesta produção).

Como é salientado num documento de discussão do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, um dos principais problemas nesta matéria é a falta de peso dos países em desenvolvimento, falta essa não apenas ao nível das organizações internacionais, mas devido igualmente a “the limited institutional and professional capacity of developing countries in such fields as policy analysis and design or international negotiations”. UN OFFICE OF DEVELOPMENT STUDIES, 7, 2003.

4. A provisão de bens públicos globais: generalidades

Dadas as características dos bens públicos globais, em especial a inexcluíbilidade, coloca-se o problema de determinar a quem caberá a sua provisão. A estratégia seguida pelos actores privados, impossibilitados de atingirem o lucro com a provisão dos bens, é deixar a iniciativa para outros, usufruindo depois dessa mesma provisão sem em nada ter contribuído para ela³². Enquanto que nos bens privados a sua produção é determinada pela existência de uma correlação positiva entre a utilidade marginal revelada no preço e o custo marginal, nos bens públicos esta relação estabelece-se entre o custo marginal e a utilidade marginal agregada também denominada de utilidade total, tornando necessário determinar a curva da procura³³. Se não existir algum mecanismo de actuação colectiva, a provisão do bem pode ser insuficiente devido a dificuldades ao nível da revelação de preferências. O efeito *free rider*, que decorre da impossibilidade prática de determinação dos beneficiários do bem, permite que todos usufruam em igual medida do bem. Tal como acontece no caso dos bens públicos (ditos nacionais) também nos bens públicos globais encontramos situações em que o mercado não tem interesse em produzir o bem. Nestes casos como naquele estamos perante uma falha de mercado ou uma inexistência de mercado.

A utilização de mecanismos baseados numa análise de custo-benefício tem servido para determinar a provisão dos

³² A provisão privada de bens encontra-se directamente dependente da eficiência económica decorrente desse mesmo processo. Apenas nos casos em que exista uma igualdade entre custo marginal a utilidade marginal (reflectida no preço que o consumidor está disposto a pagar pelo bem) é que os privados estão dispostos a produzir o bem.

³³ SAMUELSON, 1954, 387-389.

bens públicos e respectivas fontes de financiamento. Transpondo esta metodologia para o campo dos bens públicos globais verifica-se que esta não revela o mesmo grau de adequação³⁴.

O financiamento de bens públicos globais implica o recurso a mecanismos políticos – financeiros e não financeiros – para facilitar e adequar os fluxos financeiros públicos e privados. O problema passa do plano do financiamento para o plano da justificação da provisão pública daquele bem em concreto. Tratando-se de bens públicos globais aumenta a dificuldade em demonstrar a necessidade de contribuição dos particulares de um dado país para o seu financiamento, uma vez que, em muitos casos, só de forma indirecta estes conseguem vislumbrar benefícios decorrentes da provisão adequada do bem. O recurso ao financiamento por meio de receitas estaduais coercitivas – *maxime* impostos nacionais – mostra-se desadequada e de difícil sustentabilidade no plano político.

Na escala nacional o papel do estado é o de intervir para facilitar a acção colectiva que permita impulsionar a produção de bens públicos e refrear a produção de bens que gerem externalidades negativas (por vezes denominados de males públicos).

A figura de estado não tem equivalente à escala internacional, mas tal não significa que esteja impossibilitado o

³⁴ No caso dos bens públicos nacionais (ou internos) o órgão de governo facilmente consegue determinar qual a relação custo-benefício existente. A decisão posterior, não obstante ter claramente um fundamento económico, fica também marcada pelos condicionalismos políticos. Já no plano internacional, e para além das dificuldades acrescidas na determinação das vantagens económicas decorrentes da provisão ‘pública’, a tomada de decisão ficará ainda mais marcada pelo pendor político e pela diversidade de jurisdições estaduais. Neste sentido, veja-se, entre outros, KRUGMAN e WEELS, 2008, 464 e ss.

recurso a mecanismos de cooperação para a provisão de bens públicos globais. Tal é sempre possível, desde que os povos estejam de acordo em considerar um determinado bem como um bem público global. Politicamente existem mecanismos de cooperação internacional que podem desempenhar a tarefa das políticas estaduais nacionais a uma escala que vai para além das fronteiras de um estado, ou seja, à escala internacional³⁵.

É necessário repensar o equilíbrio entre entidades públicas e privadas agora num cenário internacional, que engloba estados, empresas, indivíduos e ONG's. É também essencial a mobilização de instrumentos, termos e conceitos, que sejam susceptíveis de dar resposta às necessidades privadas e aos objectivos comuns.

Aos problemas a que nos referimos (e que introduzem modificações nas formas estaduais de financiamento dos bens públicos) acresce outro, nos casos em que estejamos perante um 'mal público global'. Nestes casos, as externalidades negativas decorrentes de um determinado comportamento apenas podem ser eliminadas se todos os estados estiverem a actuar no mesmo sentido e de acordo com as mesmas regras. A provisão consubstancia-se, em regra, numa omissão de comportamento³⁶.

Noutros casos, a melhor estratégia é o auxílio ao país mais necessitado. Sempre que esteja em causa a implementação de medidas profilácticas, garantindo a todos os estados condições para que não exista uma ruptura no âmbito espacial

³⁵ Sobre esta questão veja-se AXELROD, 1992, 237-254; SIMON, 1995, 98-118.

³⁶ Estamos a pensar num bem público global como o ar puro ou a redução de actividades poluentes. Para que o mesmo possa ser 'produzido' é necessário que todos os estados limitem a actuação dentro dos seus territórios abaixo de determinados limites. SMITH, 1992, 341-360.

de prevenção. Os custos das externalidades negativas decorrentes dessa ruptura seriam muito superiores aos custos da ajuda ao elo mais fraco, e far-se-iam sentir com o mesmo grau de intensidade em todos os estados³⁷.

Independentemente de se tratar de bens públicos globais ou males públicos globais a actuação integrada dos estados e das organizações internacionais é essencial para se garantir uma adequada provisão dos primeiros e controlo dos segundos. Apesar de nos últimos anos ter aumentado a importância dos bens públicos globais, os estados continuam a adoptar no plano internacional atitudes de privados, em que o interesse nacional deixa de revestir características de interesse público para passar a ser um interesse privado desse estado (comportamento este que só muito dificilmente se poderá adequar a uma actuação internacional e multietadual).

Dito isto não será de estranhar a insuficiência de recursos que os estados estão dispostos a colocar à disposição de objectivos *supra* nacionais como os que estão em causa nos bens públicos globais. Os países que dispõem de maiores recursos financeiros reduzem os fundos que estariam dispostos a colocar ao serviço dos outros países³⁸, enquanto que os países em vias de desenvolvimento, apesar do elevado interesse na provisão do bem, não dispõem de recursos que lhes permitam participar no financiamento.

³⁷ Estamos a pensar em situações como a propagação de doenças infecto-contagiosas ou o terrorismo, cuja simples ameaça constitui incentivo à provisão do bem.

³⁸ Estima-se que um quarto da verba destinada à ajuda internacional ao desenvolvimento sirva para o financiamento da manutenção do equilíbrio global, ao invés de permitir aos estados mais desfavorecidos responder aos seus interesses públicos (internos).

5. Diversidade de bens, diversidade de fontes de financiamento

5.1. *Formas de financiamento da provisão de bens públicos globais*

A opção por um concreto sistema de financiamento vai depender em larga medida da natureza do bem público global e dos efeitos que decorrem da sua provisão. As três dimensões da publicidade do bem – a inexcluíbilidade, a irrivabilidade e a agregação de tecnologia necessária para a provisão do bem³⁹ – contribuem para a determinar o grau de produção agregada, influenciando a escolha da forma de financiamento.

Destas características decorre, para alguns bens, a possibilidade de provisão por entidades privadas, enquanto que para outros será necessário recorrer a formas de financiamento que, directa ou indirectamente, impliquem uma intervenção estadual. Nos casos em que haja de concluir-se pela impossibilidade de provisão puramente privada, restam as opções que envolvem uma qualquer intervenção estadual, como sejam o recurso a financiamento público com provisão privada ou o financiamento e provisão públicos⁴⁰. No caso dos bens públicos globais haverá ainda que considerar a possibilidade de existência de uma intervenção pública levada a cabo por organizações internacionais que

³⁹ Esta terceira dimensão da publicidade do bem é puramente instrumental na análise dos bens públicos globais, mas desempenha um papel essencial na determinação da forma de financiamento.

⁴⁰ No plano puramente interno, os estados podem recorrer à comparação entre o custo e a utilidade marginal para determinar o nível adequado de provisão do bem. Este tipo de análise não revela idêntica adequação quando nos passamos a referir a bens públicos globais.

possibilite que o financiamento e provisão se mantenham puramente privados⁴¹.

Dado que a escolha do meio de financiamento adequado e a problemática subsequente não apresenta grandes especificidades quando falamos de bens públicos globais, a determinação em concreto do mecanismo adequado há-de pautar-se por critérios de suficiência económica mas também de equidade e eficiência, adequando-se à finalidade prosseguida. Contudo, e porque se trata de bens públicos globais, haverá que tomar em consideração ainda o princípio da justiça distributiva bem como os princípios (gerais) de tributação que sejam aplicáveis num contexto internacional, as suas implicações no financiamento dos bens públicos globais⁴², e, em especial o princípio da igualdade entendido aqui como equidade⁴³.

Além de outras considerações, importa ter em atenção que a escolha do meio de financiamento num caso concreto deverá recair sobre aquele que, de entre os demais, se apresente como neutral quanto aos custos sociais que origina. A neutralidade assim definida mede-se através do encargo excedente gerado pela medida em causa, só se podendo falar em neutralidade quando este seja inexistente, reduzindo o custo social da cobrança ao valor monetário que é arrecadada.

⁴¹ A intervenção das organizações internacionais pode implicar a provisão por estas do bem ou quedar-se apenas pelo acompanhamento e supervisão da provisão do bem numa fase inicial.

⁴² Sobre os princípios gerais da tributação no direito interno português veja-se NABAIS, 2006, 127-166; *idem*, 1998, 313-626.

⁴³ SEN e WILLIAMS, 1994, RAWLS, 2000.

Uma incursão pelos trabalhos de Mancur OLSON permite-nos colocar o problema do financiamento dos bens públicos globais numa óptica diversa. Ao invés de sustentar a necessidade de determinação apriorística da fonte de financiamento, este autor entende que se trata antes de uma questão de política internacional. Os encargos de financiamento haveriam de ser repartidos por entre os membros da entidade que decidiu a provisão do bem⁴⁴. Dado que foram as necessidades sentidas por estes que desencadearam o procedimento de produção do bem, deverão ser os mesmos a suportar os encargos desta provisão.

A optar-se por uma solução deste tipo, encontraríamos casos em que alguns seriam obrigados a contribuir financeiramente para a provisão do bem, não retirando, porém, da mesma qualquer benefício. Seria o que tenderia a ocorrer sempre que a área de influência da jurisdição da entidade que decidiu a provisão do bem excede a dos beneficiários. Por outro lado, nos casos em que estejamos perante bens cujos benefícios ultrapassem os limites espaciais da jurisdição encontraremos beneficiários que não efectuaram qualquer contribuição para o financiamento.⁴⁵

Os problemas a que acabamos de nos referir não são eliminados por um sistema de financiamento baseado no princípio da subsidiariedade⁴⁶. Este sistema, que vem sido defendido por muitos tendo por base os potenciais efeitos de *free-riding* de muitos dos bens públicos globais⁴⁷, desloca a decisão acerca do financiamento e provisão daqueles bens para a esfera de actuação das organizações internacionais.

⁴⁴ OLSON, 1969, 479-487.

⁴⁵ FERRONI, 2000.

⁴⁶ KANBUR, SANDLER, e MORRISON, 1999.

⁴⁷ Sobre as diversas organizações internacionais e o seu papel na provisão de bens públicos globais veja-se SADLER, 2001, 26 e ss.

Nessas situações o financiamento será efectuado directamente pelas receitas dessas organizações, não se colocando o problema de determinação da fonte de financiamento ou da distribuição dos custos da produção pelos diversos países. Essa será uma questão já respondida nos estatutos da organização e não reveste aqui qualquer especificidade.

5.2. *Fontes de financiamento*

Na determinação das possíveis fontes de financiamento dos bens públicos globais importa desde logo considerar os instrumentos utilizados pelos estados nos casos de bens públicos puramente internos. Nestes, o financiamento é usualmente feito através das receitas provenientes de contribuições coactivas – taxas e impostos – e, nos casos em que tal se mostre viável⁴⁸, através da cobrança de preços.

No plano dos bens públicos globais os subsídios, as compensações, as taxas e outras contribuições, as transferências directas, a cedência de direitos de propriedade e a regulação dos mercados são apontados como possíveis mecanismos a utilizar a nível internacional.

Como já referimos, os bens públicos requerem sistematicamente intervenção estadual, mas não necessitam necessariamente de ser bens de provisão pública. É sempre possível a provisão privada de bens públicos, ainda que com intervenção pública⁴⁹. No caso dos bens públicos globais o papel do estado há-de ser desempenhado por uma qualquer ins-

⁴⁸ Tal é possível apenas nos casos em que estejamos perante um bem em que seja possível efectuar uma exclusão do consumo pelo preço mas também que essa exclusão não fira os princípios da justiça e da equidade.

⁴⁹ Sobre a distinção entre bens públicos e provisão pública de bens veja-se, entre outros, ANDRADE, 2003, esp. 4 e ss. e bibliografia aí citada.

tância *supra* nacional. Esta actuação colectiva a nível internacional funda-se na cooperação internacional, mas enfrenta problemas de eficiência, equidade e legitimação. Os acordos de financiamento são apenas um dos problemas que não pode ser analisado separadamente dos restantes⁵⁰.

Em qualquer uma das situações acabadas de referir não se coloca verdadeiramente um problema de financiamento internacional da provisão de bens públicos globais, uma vez que o financiamento é conseguido deslocando o problema para o plano dos ordenamentos internos dos estados participantes no processo de produção.

A determinação da fonte de financiamento encontra-se ainda arredada da discussão nos casos em que a capacidade para participar no financiamento da provisão do bem é mobilizada apenas como um conceito operacional para a partilha das responsabilidades. Neste caso o financiamento será feito de acordo com a capacidade de financiar a provisão do bem revelada pela utilidade derivada para cada estado, independentemente de existir ou não vontade de participação nesse financiamento⁵¹. Esta solução tem ainda a vantagem de permitir proceder à redistribuição internacional de recursos.

⁵⁰ A escolha do meio de financiamento dos bens públicos globais nem sempre é o principal obstáculo à sua produção. Em muitos casos a raiz do problema encontra-se na internalização das externalidades. Nestes casos a solução é simples e pode ser tomada por cada estado individualmente, incentivando certos comportamentos e penalizando outros. Noutros casos, assistimos à provisão do bem por um estado isoladamente, numa tentativa de demonstração dos benefícios que daí decorrem, esperando-se que os restantes estados se lhe juntem no financiamento. Restam ainda os casos em que se assiste a uma actuação conjunta e espontânea dos estados.

⁵¹ À semelhança do que acontece com os bens públicos internos também aqui se colocaria o problema da determinação da utilidade.

A escolha da fonte de financiamento não é imune às características concretas do bem. Tratando-se de um bem em que é possível a exclusão parcial pelo preço, o recurso a financiamento privado é possível, tendo apenas que ser considerada a limitação no acesso ao bem e os problemas daí decorrentes. Já nos casos em que exista rivalidade no uso a regulação também se mostra um instrumento adequado⁵².

O financiamento não constitui o núcleo fundamental da produção dos bens, sendo este a determinação da entidade sobre quem recairá a incumbência da produção, o que nos permite distinguir entre domínio global, sistema *stricto sensu* e domínio local, construindo um sistema de financiamento que permita tomar em consideração as necessidades de financiamento, os custos inerentes ao processo de decisão e todas as implicações financeiras daí decorrentes⁵³.

5.3. *Internalização de externalidades*

Do ponto de vista do financiamento, e caso estejamos perante os denominados bens públicos globais puros, a primeira opção que se coloca é a do financiamento através de receitas dos estados beneficiários. Esta opção não é, todavia, passível de utilização generalizada. Para que tal suceda é necessário que estejamos perante situações em que as externalidades decorrentes da provisão de tais bens possam ser internalizadas, o que ocorrerá nos casos em que os benefícios ou os custos associados ao bem público global em causa são direccionados ou confinados a um determinado grupo

⁵² Exercem também influência na determinação da fonte e forma de financiamento características como a natureza da produção do bem (esporádica ou contínua) e o número de entidades necessárias para a provisão do bem.

⁵³ SAGASTI e BENZANSON, 2001.

de agentes. O mesmo será dizer que os benefícios da produção do bem se esgotam dentro do território onde decorrer a actividade de produção.

Nestes casos, e porque não se coloca qualquer problema específico decorrente do facto de se tratar de um bem público global, a escolha da forma de financiamento será idêntica à que decorreria da existência de bens públicos ‘internos’. Poder-se-ia concluir assim pela criação de um mercado para provisão do bem, financiado através das receitas provenientes da ‘venda’ do bem, e, nos casos em que estas se revelem inexistentes ou insuficientes para garantir uma provisão óptima, o recurso a receitas estaduais. Subsistiria apenas o problema da determinação do leque de estados perante os quais se revela a possibilidade de internalização das externalidades daquele bem.

Este tipo de actuação apresenta como vantagem o facto de permitir a participação dos beneficiários do bem no financiamento da sua produção e, concomitantemente, o incentivo da inovação e eficiência, desencorajando a “produção” dos males globais. A intervenção estadual não desaparece, sendo necessária, em muitos casos, apenas para assegurar a transparência e regulamentar o funcionamento do mercado⁵⁴.

Já nos casos em que a criação de um mercado não seja possível, a intervenção estadual será mais visível, por essencial, recorrendo-se ao financiamento através de receitas provenientes do orçamento de estado. Ainda assim a provisão destes bens mantém-se na esfera puramente interna dos estados beneficiários do bem, inexistindo qualquer intervenção internacional⁵⁵.

⁵⁴ Sobre a regulação veja-se, entre nós, SILVA, 2008.

⁵⁵ Com o que referimos não pretendemos excluir a importância da intervenção das organizações internacionais na dinamização da criação de

5.4. *Celebração de acordos bilaterais*

Nos casos em que não seja possível internalizar as externalidades, mas em que o bem público global apenas beneficie um grupo restrito de estados, o financiamento da provisão é usualmente regulado por acordos inter-estaduais. Este mecanismo revela-se especialmente vocacionado para os casos em que os benefícios directos da provisão do bem sejam sentidos com grande intensidade quer nos estados que financiam a produção com os recursos necessários, quer nos restantes países. Nos casos em que seja possível praticar a exclusão pelo preço, encontram-se reunidas as condições para que o financiamento seja levado a cabo apenas pelos estados beneficiários, actuando isoladamente quando seja possível internalizar as externalidades, ou conjuntamente com outros países nos casos em que essa internalização apenas seja viável quando estejamos a referir-nos a um grupo de estados.

A celebração de acordos inter-estaduais é incentivada pela possibilidade de cobrança de um preço pela utilização do bem aliada ao elevado custo da provisão e ao baixo custo da exclusão. Ainda assim, esta forma de financiamento mantém-se estadual e, internamente, cada estado participante decidirá qual a fonte de receitas que se revela mais adequada⁵⁶.

5.5. *Receitas das organizações internacionais*

A terceira opção é o recurso às receitas das organizações internacionais providenciando o financiamento através do

um mercado para este tipo de bens, ou qualquer outra intervenção que conduza à provisão do bem.

⁵⁶ A determinação do grau óptimo de financiamento de bens deste tipo depende dos custos de congestão, custos de produção e da competitividade.

recurso à celebração de acordos de financiamento ou produção do bem com os recursos financeiros que as mesmas possuem. Trata-se de instituições financeiras⁵⁷ ou organizações intergovernamentais (IGOs) que podem contribuir para a produção de bens públicos globais, em especial daqueles que se encontrem directamente relacionados com o escopo das mesmas⁵⁸.

Apesar de estas instituições poderem disponibilizar recursos financeiros para o financiamento de programas de intervenção nas mais diversas áreas, constata-se que a sua contribuição mais relevante se relaciona com a capacidade de coordenação da actuação dos diversos estados, da sociedade civil e dos privados em matérias bastante complexas. Muitos dos acordos internacionais têm sido celebrados sob a égide destas organizações e muito dificilmente seria atingida uma solução consensual de outro modo.

A actividade das organizações internacionais fica ainda – e sobretudo – condicionada pela escassez de receitas próprias. Contrariamente ao que sucede com os estados, estas não dispõem em regra da possibilidade de obterem por via impositiva receitas dos estados que delas fazem parte ou sequer das pessoas físicas e jurídicas que compõem esses mesmos estados. Inexistindo receitas para financiamento da

⁵⁷ Trata-se maioritariamente de instituições financeiras saídas dos Acordos de Bretton Woods como sejam o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Sobre esta temática veja-se, Paz FERREIRA, 2004.

⁵⁸ Na última década tem aumentado significativamente a importância atribuída pelas organizações internacionais ao papel desempenhado pelos bens públicos globais no desenvolvimento das suas missões. Tal fica a dever-se sobretudo ao reconhecimento da existência do efeito *free rider*, potenciando ganhos não só para os estados que são considerados beneficiários directos da provisão do bem, mas também para os próprios estados que financiaram essa mesma produção. Neste sentido veja-se FERRONI, 2000; BANCO MUNDIAL, 2000; BANCO MUNDIAL 2004.

provisão do bem e mostrando-se insuficiente o papel arbitral e conciliador destas organizações, resta a opção de incentivo ao financiamento do impulso inicial da provisão do bem, na expectativa de que com o decurso do tempo e a constatação dos benefícios sejam os próprios estados a contribuir voluntariamente para este financiamento⁵⁹.

Esta forma de actuação mostra-se adequada nos casos de bens públicos puros e naqueles em que exista alguma rivalidade no uso, desde que exista inexcluíbilidade, ou que, embora existindo possibilidade de exclusão, esta se mostre inviável.

A organização internacional funciona como entidade que impulsiona a provisão do bem, coordenando a actuação dos diversos estados. Contudo, e dado tratar-se de bens inexcluíveis e irrivais ou com pouca rivalidade no uso mas a uma escala global, o problema da neutralidade do financiamento passa agora para o plano internacional.

Nos casos em que não seja necessária a participação de todos os países ou em que baste a comparticipação de um pequeno grupo de países podem gerar-se desequilíbrios entre estados com efeitos indesejáveis ao nível global, competindo às organizações internacionais uma intervenção activa na correcção destes efeitos nefastos. Ainda assim encontramos aqui problemas de neutralidade. Dado que a contribuição de um estado para o financiamento do bem pode ser substituída pela contribuição de outro estado em igual montante, o (des)incentivo à participação no financiamento far-se-á sentir em todos os estados com idêntica intensidade. A contribuição de outros países para o financiamento do bem é vista como um aumento do rendimento (ou não decréscimo) por parte dos restantes países.

⁵⁹ Neste sentido veja-se SANDLER, 2002, 81-117.

A importância da actividade das organizações internacionais no financiamento dos bens públicos perde importância à medida que aumenta o grau de excluibilidade do bem, e mantém-se desde que exista alguma irivalidade no uso. Tal sucederá sobretudo nos casos em que a provisão do bem permita obter benefícios difusos perante os quais não se torna possível quantificar os beneficiários, ou delimitar de acordo com um qualquer critério o grupo de beneficiários⁶⁰.

Já nos casos em que estejamos perante bens públicos globais impuros em que exista rivalidade mas apenas alguma exclusão, o papel das organizações internacionais é apenas o de coordenação e impulso às negociações. Estes bens, por possibilitarem excluir do seu uso aqueles que não podem ou não estão dispostos a pagar um preço são usualmente classificados como ‘club goods’, mas (e porque se verifica ainda que residualmente efeito *free rider*), poderemos estar perante um caso concreto em que não seja atractiva a criação de um mercado, tornando-se necessária a intervenção das organizações internacionais.

Os problemas de neutralidade que referimos *supra* continuam a colocar-se. Aliás, neste caso poderemos estar perante situações em que os estados podem, deliberadamente, escolher não cooperar, abstendo-se do financiamento do bem, mas continuando a beneficiar deste⁶¹. O recurso a esta forma de financiamento apenas será viável desde que se cumpram alguns requisitos: elevado número de países dispostos a contribuir para o financiamento; elevada valorização da existência do bem por parte dos não cooperantes; elevado número de países não cooperantes que contribuam para o financiamento.

⁶⁰ MURDOCH, SANDLER e SARGENT, 1997, 281-301.

⁶¹ BUCHHOLZ, HALBECK, e SADLER, 1998, 1-20.

Os constrangimentos de financiamento pelas receitas das organizações internacionais ficam a dever-se sobretudo às dificuldades relacionadas com a imposição de tributos internacionais, capazes de gerar receitas suficientes para suportar a provisão do bem, e, ao mesmo tempo, manter a neutralidade fiscal em termos globais⁶².

5.6. *Fontes nacionais*

Desconhece-se qual a percentagem dos custos indirectos com a produção de bens públicos globais que é coberta directamente por receitas estaduais⁶³. Nos países em vias de desenvolvimento assiste-se ao financiamento público de todas as actividades complementares da produção de bens públicos globais. Não se trata de situações semelhantes à internalização de externalidades, mas antes de verdadeiras situações de bens públicos globais em que as actividades complementares da produção do bem são suportadas directamente por cada um dos estados. Adicionalmente financiam-se programas conjuntos com outros países mais desenvolvidos⁶⁴.

⁶² Sobre os problemas levantados pela imposição de tributos internacionais veja-se STIGLITZ, 2003, 3-26; *idem*, 2002, 341-360.

⁶³ BANCO MUNDIAL 2004.

⁶⁴ São disso exemplo o imposto sobre o carbono, o imposto sobre a circulação aérea, o imposto sobre a circulação internacional de capitais, o imposto sobre a transmissão de dados por via informática, o imposto sobre as transacções comerciais a nível mundial, o imposto sobre a comercialização de armas. Sobre o papel desempenhado pelos impostos na correcção das externalidades negativas veja-se PIGOU 1920.

5.7. *Parcerias público-privadas*

O investimento directo privado e outros fluxos financeiros a longo prazo apresentam um grande impacto no desenvolvimento. A transferência de tecnologia, criação de emprego, aumento da capacidade de produção dos estados, diversificação da produção, infra-estruturas de funcionamento dos mercados e capacidade de empreendedorismo dificilmente seriam atingidos não fora a colaboração directa de fundos provenientes de entidades privadas e do mercado internacional de capitais⁶⁵. Em alguns casos, e não obstante estarmos perante um bem público global, encontramos instituições privadas que demonstram interesse em contribuir com avultadas somas para a produção daquele bem ou que colaboram na sua distribuição. Tal facto fica a dever-se sobretudo aos benefícios futuros advenientes desta actividade, embora possamos encontrar verdadeiras situações de filantropia.

Apesar de desejável, este tipo de actuação não é muito comum, sendo mais comum a celebração de parcerias público-privadas. Este tipo de entendimento é cada vez mais comum, permitindo conjugar os benefícios de diversas fontes de financiamento e eliminando mesmo alguns dos seus problemas. Ao nível dos estados esta actuação é facilmente conseguida. Em termos internacionais pode também verificar-se entre as organizações internacionais e entidades privadas.

⁶⁵ Sejam receitas provenientes de entidades privadas com ou sem fins lucrativos ou mesmo de pessoas singulares. Esta fonte de receitas pode parecer muito escassa. Porém no actual quadro as fundações têm desempenhado um papel importantíssimo no financiamento e produção de alguns destes bens.

6. Conclusão

Na determinação do elenco das fontes de financiamento de bens públicos globais importa desde logo tomar em consideração as características dos mesmos e os instrumentos utilizados pelos estados para situações similares, mas de abrangência apenas interna. Os subsídios, as compensações, as taxas, as contribuições, as transferências directas, os direitos de propriedade e os mercados ou a regulação são apontados como possíveis mecanismos a utilizar ao nível internacional.

Já no plano do financiamento as diferentes abordagens ao princípio da justiça, entendida aqui como equidade, produzem resultados conflituantes, não obstante alguns deles possam ser dirimidos com a adopção de medidas adequadas. Muitos dos instrumentos que apresentam ganhos ao nível da eficiência são politicamente impossíveis de adoptar, pelo menos no curto prazo.

A implementação de tributação internacional com base nas externalidades negativas geradas por uma actividade ou com base na ideia de culpabilidade (mantendo todavia bem clara a distinção entre os pressupostos e finalidades do poder tributário – como sejam a arrecadação de receitas – e a adopção de medidas tributárias que foram desenhadas com finalidades ditas extrafiscais) nem sempre é defensável em termos políticos, e podem mesmo encontrar legais alguns entraves.

As diferentes abordagens ao princípio da igualdade produzem resultados conflituantes. Embora alguma dessa conflitualidade possa ser dirimida com a adopção de medidas adequadas, o certo é que noutras situações os custos de eficiência continuam muito elevados⁶⁶.

⁶⁶ Nos casos em que o financiamento seja levado a cabo por meio de receitas coactivas, os efeitos de distorção económica decorrentes da

Muitas vezes por razões meramente administrativas opta-se por tributar determinado tipo de bens ou formas de riqueza em detrimento de outras possibilidades sem que exista, do ponto de vista da equidade, qualquer justificação para o facto. Surgem desde logo grandes entraves políticos suscitados por um tributo internacional. Não obstante os esforços encetados para a harmonização dos sistemas tributários de alguns países, outras dificuldades derivam da inexistência de delegação do poder tributário dos estados a uma entidade internacional ou multinacional que possa assumir o papel supra estadual no domínio tributário.

Finalmente, e à semelhança do que acontece no caso dos bens públicos nacionais, também nos bens públicos globais se coloca o problema da revelação de preferências. Tratando-se de bens privados, é a interação da curva da oferta e da procura que nos permite determinar o que produzir e quanto produzir⁶⁷. Nos casos em os bens revistam as características de irrevivibilidade e inexcluíbilidade tal não é possível. Sendo impossível o financiamento por via do mercado, outros mecanismos de revelação de preferências hão-de ser utilizados.

Partindo do pressuposto que existem actividades tidas por nucleares para a provisão de bens públicos globais e outras que, apesar de necessárias, são acessórias, podemos

sua cobrança aumentam com o aumento da percentagem da matéria colectável destinada a ser transferida para esse fim. Esta é uma das razões que apontam para a adequação do financiamento dos bens públicos globais através de impostos nacionais. Dada a larga base tributária, o aumento da taxa será ínfimo e quase imperceptível, mas o montante de receitas arrecadadas avultado.

⁶⁷ Sobre as condições necessárias para que esta afirmação seja plenamente válida veja-se ARROW, e DEBREU, 1954, 256-290.

concluir por um sistema articulado em três domínios e em dois patamares de decisão que se interceptam⁶⁸.

No domínio global encontramos referência aos bens públicos globais relacionados com o bem global, políticas globais e conhecimento global. O sistema toma em consideração todas as possíveis formas de cooperação internacional, desde as organizações internacionais às parcerias inter-estaduais ou outras que sejam relevantes para a provisão dos bens.

O domínio local, referindo-se às políticas estaduais de provisão de bens públicos, engloba ainda as instituições públicas e privadas, os cidadãos e as organizações não governamentais de âmbito estadual.

As formas não institucionalizadas de cooperação inter-estadual como sejam os tratados, convenções e protocolos encontram-se num patamar intermédio entre os dois níveis *supra* referidos.

Os contratos, acordos e os restantes instrumentos legais posicionam-se entre os dois patamares mais baixos.

Este é, então, um quadro complexo: temos, enquanto sujeitos activos, não só os estados nacionais e as organizações internacionais, mas também entidades locais e a própria sociedade civil de forma mais ou menos organizada; o que se pretende é que entre estes se consiga, em primeira linha, uma coordenação de mecanismos de financiamento, mas igualmente de políticas operacionais e de procedimentos; coordenação essa que se conseguirá através de formas tão diversas como sejam quadros legais nacionais, supranacionais, acordos e contratos com privados.

⁶⁸ Do ponto de vista da provisão os bens públicos globais resultam do somatório dos bens públicos nacionais e da cooperação internacional. KAUL e LE GOULVEN (ob cit.) estimam que a despesa nacional com a produção de bens públicos globais é 200 vezes superior à despesa internacional com essa mesma produção.

(Página deixada propositadamente em branco)

BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, Fernando Rocha

- 2003 – “O papel financeiro do Estado”, Textos de Apoio às lições 3.^a e 7.^a, destinado aos Alunos da cadeira de Economia e Finanças Públicas do ano 2003/2004, Pol., Coimbra.

AKERLOF, George A.

- 1998 – “The Market for ‘Lemons’: Quality Uncertainty and the Market Mechanism”, em *Price Theory and It's Applications*, ed. por Saffran e Sherer, Cheltenham, UK, Edward Elgar, 556-569.

ALMEIDA, Aníbal

- 1999 – *Sobre a Racionalidade do “Estado” ou “Governo” como Operador Económico*, Coimbra, Separata do Boletim de Ciências Económicas.

ARROW, Kenneth J. e DEBREU, Gerard

- 1954 – “Existence of a competitive equilibrium for a competitive economy”, *Econométrica*, n.º 22 (1954), vol. 3, 256-290.

BANCO MUNDIAL

- 2004 – Addressing the Challenges of Globalization – an independent evaluation of the Worlds Bank’s approach to global programs, OED, doc. n.º 39274.

BARR, Nicholas

- 1992 – “Economic Theory and the Welfare State: a Survey and Interpretation”, em *The Journal of Economic Literature*, vol. XXX, n.º 2, p. 741-804

BUCHANAN James M.

- 1960 – *The Public Finances, An Introductory Textbook*, Homewood, Illinois, USA, Richard D. Irwin

- 1989 – *Essays on the Political Economy*, Honolulu, University of Hawaii Press.
- BUCHANAN, James M. & MUSGRAVE, Richard A.
 - 2000 – *Public Finance and Public Choice, Two Contrasting Visions of the State*, 2^a ed., Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- BUCHHOLZ, Wolfgang, HALBECK, Christian e SADLER, Tood,
 - 1998 – “When does partial Cooperation Pays”, *Finanzarchiv*, n.º 55 (1998), vol. 1, 1-20.
- FERREIRA, Eduardo Paz
 - 2004 – *Valores e interesses: desenvolvimento económico e política comunitária de cooperação*, Almedina.
- FERRONI, Marco
 - 2000 – “Reforming Foreign Aid: The Role of International Public Goods”, Operations Evaluation Department, Working Paper Series, n.º 4 (2000), Banco Mundial.
- GREFFE, Xavier
 - 1994 – *Économie des Politiques Publiques*, Paris, Dalloz
- KANBUR, Ravi, SANDLER, Tood e MORRISON, Kevin,
 - 1999 – “The Future of Development Assistance: Common Polls and International Public Goods”, Overseas Development Council Policy, Essay n.º 25.
- KAUL, Inge, GRUNBERG, Isabelle e STERN, Marc
 - 1999 – “Global Public Goods: International Cooperation in the 21 Century”, Oxford University Press, New York.
- KAUL, Inge, CONCEIÇÃO, Pedro, LE GOUVEN, Katell e MENDOZA, Ronald
 - 2003 – “Providing Global Public Goods: Managing Globalization”, Oxford University Press, New York.
- KRUGMAN, Paul e WEELS, Robin
 - 2008 – *Microeconomics*, 2.^a ed., Worth.
- LAFFONT, Jean-Jacques
 - 1994 – *Fundamentals of Public Economics*, versão inglesa com tradução de John Bonin e Hélène Bonin, MIT Press.
- MUSGAVE, Richard A. & MUSGRAVE, Peggy B.

- 1989 – *Public Finance in Theory and Practice*, a^o ed., International ed., McGraw-Hill.
- MURDOCH, James, SANDLER, Tood e SARGENT, Keith
 - 1997 – “A tale of two collectivities: sulphur versus nitrogen oxides emission reduction in Europe”, *Economica*, n.º 64 (1997), vol. 2, 281-301.
- MYLES, Gareth D.
 - 1995 – *Public Economics*, Cambridge University Press.
- NABAIS, José Casalta
 - 2009 – *Direito Fiscal*, 5.^a ed., Almedina, Coimbra.
 - 1998 – *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, Almedina, Coimbra.
- NUNES, A. J. A.,
 - 2002 – *Economia Política, Introdução à História da Ciência Económica e do Pensamento Económico*, SASUC – Serviços de Textos, Coimbra.
- OLSON, Mancur
 - 1969 – “The Principle of ‘Fiscal Equivalence’: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government”, *American Economic Review*, 59 vol. 2, 479-487.
- RIBEIRO, J. J. Teixeira
 - 1996 – *Sobre os Bens Meritórios*, Separata do Boletim de Ciências Económicas.
- RAWLS, John
 - 2000 – *A Theory of Justice*, Harvard University Press (revised edition).
- SADLER, Tood
 - 2001 – “On Financing Global and International Public Goods”, Policy Research Working Paper n.º 2638.
 - 2002 – “Financing International Public Goods”, *International Public Goods: Incentives, Measurement, and Financing*, Marco Ferroni e Ashoka Modi (eds), Kluwer Academic Publishers, 2002, 81-117.
- STIGLITZ, Joseph
 - 1998 – “Redefining the Role of the State”, *World Bank Report*, site do Banco Mundial (www.worldbank.org)

- SAGASTI, Francisco e BENZANSON, Keith
– 2001 – *Financing and Providing Global Public Goods: Expectations and Prospects*, Institute of Development Studies, Sussex, United Kingdom – Ministry of Foreign Affairs of Sweden, Stockholm.
- SAMUELSON, Paul
– 1954 – “The pure theory of public expenditures”, *Review of Economic and Statistics*, 36 (1954), 387-389.
- SEN, Amartya e WILLIAMS, Bernard
– 1994 – *Utilitarianism and Beyond*, Cambridge University Press.
- SILVA, João Nuno Calvão da
– 2008 – *Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral*, Almedina, Coimbra.
- SIMON, Herbert A.
– 1995 – “A Behavioral Model of Rational Choice”, *Quarterly Journal of Economics*, n.º 69 (1995), 98-118.
- SMITH, Robert J.
“Private Solutions to Conservation Problems”, *Public Goods & Market Failures: A critical examination*, ed. Tyler Cowen, Transaction Publishers, 1992, 341-360.
- STIGLITZ, Joseph
– 1998, “Redefining the Role of the State”, *World Bank Report*, site do Banco Mundial (www.worldbank.org)
– 2000, “New Perspectives on public finance: recent achievements and future challenges”, *Journal of Public Economics*, 86, 341-360.
– 2003, “Globalization and the economic role of the state in the new millenium”, *Industrial and Corporate Change*, vol. 12, n.º 1, 3-26.

Matilde Lavouras

Assistente da Faculdade
de Direito da Universidade de Coimbra

Teresa Almeida

Assistente da Faculdade
de Direito da Universidade de Coimbra