

UNIVERSIDADE DE COIMBRA
FACULDADE DE DIREITO

BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

VOLUME XLIII
2 0 0 0



COIMBRA

“a língua não é – por razões de estrutura – o suporte natural da racionalidade. Para se tornar tal ela deve ser submetida a uma “rectificação”. Tal rectificação, que anima o essencial do desejo filosófico positivo, aponta para uma dupla violência: a) tornar a língua unívoca globalmente; b) impor à língua a ideia de realidade objectiva como nível de base. Isto implica, em primeiro lugar, o desenraizamento do sujeito cujo ideoleto inconsciente organiza os estados de saber, excitados, singulares ou idiossincráticos. Isto implica, em seguida, para uma língua doravante voltada para a objectividade como seu referente necessário e ideal, a redução de todo o estado global à estrutura de um campo local. Tal redução opera-se através de um processo hierárquico de abstracção que, na medida em que a objectividade nele se torna constituída e constituinte, culmina na introdução das categorias”

Jean Petitot, “Local/Global”, Enciclopédia EINAUDI, vol. 4, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 1985, p. 5.

§ 1. GÉNESIS

1.1. Index

BERGLAS (1979), p. 315, escreveu que “Any analysis of customs unions must start with a reference to Viner’s *The Customs Union Issue* (1950)”. De facto, deveria começar com uma referência a um artigo publicado por este dezanove anos antes¹: em *The most-favored-nation clause* (1931),

¹ Se é que não, mesmo, a um outro – “The most-Favored-Nation Clause in American Commercial Treaties”, publicado em 1924 no *Journal of Political Economy*.

publicado em Janeiro de 1931 na revista sueca *Index*, Viner antecipou a maior parte do que de mais notável foi retido da sua obra de 1950² e até parte do que só posterior-

² E que BERGLAS concretiza logo a seguir: “Viner clearly recognizes that the evaluation of benefits from customs unions is a problem of second best; in fact, his book is one of the earliest contributions to the literature of second best.”. Só depois se refere à cunhagem dos termos “trade creation” e “trade diversion”, “which are still widely used (although sometimes misused).” (1979), p. 315. P. WONNACOTT/LUTZ (1989), p. 59, escreveram: “The most important single observation about [Free Trade Areas] and their close cousins, customs unions’, is that they do not necessarily represent a move toward free trade. (...) This was the central point in Viner’s classic, *The Customs Union Issue* (1950).” É certo que esta mesma observação também aparece num artigo de Maurice BYÉ (1950) – onde se escreve logo no princípio “Toute union supprime certaines orientations “artificielles” des échanges; elle en crée d’autres.” e onde mais adiante se constata que “il faut supposer aussi que l’Union présente au moins pour l’un de ses créateurs, quelque avantage sur le libre échange: à défaut l’abolition pure et simple du tarif serait plus facile.”, uma evidência que poderia ter levado mais cedo à Reforma da teoria das uniões aduaneiras (imputada a Cooper/Massel – cfr. porém o § 1 do CAPÍTULO 4 da I Parte). O artigo de Byé, datado de 2 de Maio de 1950 e publicado na revista francesa *Économie Appliquée*, de Janeiro-Março de 1950, só aparentemente justifica o paralelismo que por vezes é atribuído a este autor [EL-AGRAA (1994), p. 84; BALASSA (1982), pp. 40-41] já que, através de DE BEERS (1941), Byé cita o artigo pioneiro de Viner e até, expressamente (p. 153) a sua conclusão de que “le détournement de certaines importations ou la réduction du volume des échanges internationaux seraient des résultats rendant certaines unions peu souhaitables”, conclusão à altura já adoptada, segundo informa Byé, por uma “Comissão Económica da ONU” e pelo próprio De Beers – o que neste caso não surpreende, tendo em conta a primeira nota do artigo deste: “I am indebted to professor Jacob Viner for numerous criticisms and suggestions (...)”. Notando a mesma cadeia de influências, ver PORTO (1997), p. 215, nota 14. Cfr. também *infra*, nota 5.

Refira-se que, mesmo depois de ter lido o artigo de Viner (que cita), HABERLER escrevia ainda em 1933 (1937), p. 390: “from an

mente foi incorporado na sua análise³. Deixando de lado as considerações históricas e as observações desse artigo que

economic standpoint based upon Free Trade reasoning, complete Customs are to be wholeheartedly welcome; and the same applies, in a lesser degree, to Customs Unions with moderate duties between their constituent parts.” Em 1955, porém, estava convertido à dicotomia vineriana: veja-se a transcrição do seu depoimento perante o Congresso americano em TRIFFIN (1960), p. 253.

³ POMFRET (1986) p. 443, nota 7, retira da nota 12 de (1950), de Viner, a conclusão de que o autor ainda não tinha formado as suas ideias sobre o assunto na primeira metade da década de 30. Dada a delicadeza da questão (“a non verbatim report of an extemporaneous discussion which the writer had no opportunity to edit – and, may add, did not know until some years later to have been put into print”) compreende-se a reserva de Viner sobre um ponto menor da questão. Pelo contrário, quer do artigo de (1931), quer de um outro, de (1924) adiante citado, o que ressalta são as convicções de Viner sobre o assunto. É certo que, num caso e noutro, os efeitos adversos não eram expressamente ligados à constituição de uma união aduaneira *mas sim à discriminação aduaneira* (o que é uma sua consequência e iria ecoar na obra de Cooper e Massell), e não havia referências à criação de comércio – embora as houvesse, como se verá, ao desvio de comércio, à perda de receitas para o país que concede a preferência aduaneira – que depois seria reintroduzida por MEADE (1953) – e a diferentes possíveis situações dos consumidores desse país (cfr. *infra*, nota 8) – observações de que prescindiu em (1950). Também se incluíam considerações sobre as possibilidades de retaliação e de “guerras comerciais” e sobre as vantagens administrativas de um sistema pautal *não-discriminatório* (que, por isso, dispensa a averiguação da origem dos produtos).

VINER (1931), p. 103, chegava mesmo a fornecer um argumento em defesa das uniões aduaneiras depois de uma barragem de objecções aos desvios à aplicação da cláusula da nação mais favorecida: “As a rule, customs unions probably constitute a forward step towards freer trade, since such unions are established or proposed between neighbouring countries, and the trade which would result if the tariff wall is removed between two adjoining countries is likely to be trade which in large part would persist if the duties on imports from third countries were also abolished.” (o que de certa forma antecipa o

não tem implicações na questão das uniões aduaneiras⁴, Viner argumentava, em resumo, o seguinte:

a) Que “a redução de um direito aduaneiro, por ser discriminatória e não uniformemente estendida a todos, opera como um dissuasor e não como um estímulo para a alocação óptima dos recursos do mundo à produção” – (1931), p. 97.

O exemplo dado configurava perfeitamente o que se designa desvio de comércio⁵: A importava de C^o, o mais

argumento dos “natural trading blocks” usado 60 anos depois por Krugman – *supra* INTRODUÇÃO, nota 40. Cfr. também *infra*, nota 334 e texto). HABERLER (1937), p. 390, ecoava o argumento mas acrescentava: “No, Customs Unions are always to be welcomed, even when they are not between neighbouring or complementary States”.

⁴ Como a demonstração de que a aplicação condicional da cláusula da nação mais favorecida era incompatível com a sua aplicação incondicional (para o mesmo país) – já afirmada em (1924), p. 31 – e de que a aplicação irrestrita do entendimento condicional (como ocorreu nos EUA entre 1778 e 1923) equivalia à não concessão do privilégio; ou a ligação desse entendimento condicional nos EUA a uma posição de privilégio comercial – dada a importância do seu mercado e a natureza dos seus produtos de exportação (alimentos e matérias-primas que eram importadas pelo resto do mundo sem grande carga aduaneira) – e a de alteração dessa política alfandegária (com a adopção de um sentido incondicional para a cláusula da nação mais favorecida) justamente quando a renegociação de tratados comerciais se tornava mais difícil nesses termos, quando surgia a possibilidade de outros países adoptarem a mesma prática e quando a natureza das exportações americanas se alterava [este argumento já fora usado em (1924), p. 37]; ou a contestação dos argumentos aduzidos contra a cláusula da nação mais favorecida.

⁵ Em (1941), p. 52, DE BEERS escrevia: “*Professor Viner (...) has reservations about the economic advantages from preferential tariffs or customs unions, because they may cause a greater diversion of trade from the paths that would be followed under free trade than that caused by a uniform high tariff.*”, seguindo de perto VINER (1931), p. 97: “A tariff that is high, but uniform in its treatment of imports regardless

eficiente produtor; se A diminuísse o seu direito sobre as importações de B para metade e os produtores de B pudessem, mercê disso, conquistar o mercado de A , a diminuição de direitos teria reorientado a produção para uma localização menos vantajosa.

b) Que a concessão de tratamento discriminatório nem sequer é benéfica para os produtores que dele beneficiam, na medida em que estão sempre sujeitos a que essa vanta-

of their origin, *may divert trade* from the channels which it would follow if allowed freely to choose its own path much less than would a more moderate tariff which applies different treatment to imports according to their country of origin.” Em (1924), referindo-se a tratados comerciais com preferências recíprocas, já VINER tinha escrito: “They not only do not counteract the tendency of protective import duties to *divert* international trade from the channels which it would follow under free trade, but they may cause an even wider departure of trade from its “natural” channels than would result from a régime of uniform protective tariffs at the levels prevalent prior to the grant of partial reductions of duties through reciprocity arrangements. Imports which come in over a uniform tariff barrier are still being produced where the conditions are economically most advantageous for their production. If the tariff is not uniform, however, the production of the commodities affected may be diverted from the foreign country best fitted to produce them to another foreign country not so well situated for their production, but able to compete on a price basis because of the tariff differential which has been given to it.” (p. 23). [Itálicos nossos]. Assim, qualquer tentativa de conferir precedência a De Beers parece duplamente infundada: a análise vineriana não só lhe era anterior, como era dele conhecida. Em todo o caso De Beers deu também contributos suficientemente relevantes para a análise para não ser esquecido [como o foi, nomeadamente, nos *surveys* de LIPSEY (1960), KRAUSS (1972), EL-AGRAA/JONES (1981), CORDEN (1984), POMFRET (1986) e GUNTER (1989)]. Para um inventário desses contributos, ver O’ BRIEN (1976), pp. 562-563.

⁶ No exemplo da p. 97, A importava de B e a redução de direitos beneficiava C , mas no exemplo da p. 98 o país beneficiado era B , pelo que uniformizámos a referência no sentido de fazer A e B os países parceiros, como é tradicional.

gem seja revogada ou – o que seria o mesmo – alargada a outros. A planificação da produção de forma a adequá-la às futuras necessidades dos consumidores torna-se extremamente arriscada ou não-económica – (1931), pp. 97-98.

c) Que o tratamento desigual podia dar origem a duas situações distintas: se, após a concessão de uma isenção de direitos a *B*, este conseguisse produzir quantidades suficientes para abastecer o mercado de *A* ao melhor preço que *C* pudesse praticar, a alteração pautal de *A* não provocaria consequências⁷ (a menos que, existindo um direito sobre as importações oriundas de *C*, os produtores de *B* se conluiassem para fixar um preço superior ao dos produtores de *C*, no valor de parte ou da totalidade desse direito); se, após a concessão de isenção de direitos a *B* os seus produtores não conseguissem abastecer completamente o mercado de *A*, continuando este a recorrer a importações de *C*, o preço que se estabeleceria em *A* seria o preço de aquisição a *C* mais o valor do direito aduaneiro de *A*⁸.

⁷ Esta situação é retomada por DE BEERS (1941), pp. 54-55, que aborda a seguir, com apoio de diagramas, o caso em que o fornecimento de todo o mercado de *A* por *B* – que apresenta custos de produção crescentes – só é conseguido à custa da discriminação pautal de que beneficia e o caso em que, com os mesmos custos crescentes e idêntica discriminação pautal, os produtores de *B* não conseguem abastecer todo o mercado de *A*, distinguindo além destas situações, figuradas perante uma pauta aduaneira de *A* com finalidades reditícias, as que resultariam de uma pauta aduaneira de finalidades proteccionistas e, ainda, as resultantes de direitos aduaneiros proibitivos.

⁸ De facto, a distinção destes dois casos remontava, pelo menos, a (1924), como se pode comprovar da seguinte transcrição desse artigo de VINER (que tem de particular a referência aos ganhos do consumidor e o contraste dos efeitos de uma redução preferencial não-discriminatória e de uma redução pautal discriminatória, sobre as receitas aduaneiras, sobre os produtores e sobre os consumidores do país que a concede):

A remission of import duties on a specific commodity, if

Enquanto no primeiro caso não haveria cobrança de impostos alfandegários, no segundo só a haveria sobre as importações oriundas de C, muito embora os consumidores de

confined to imports from one country not capable of supplying the entire import needs, will reduce the customs revenue and will impair the protection to domestic industries without substantially lowering the price to the domestic consumer. It will operate virtually as a subsidy from the treasury of the importing country to the producers in the favored exporting country. The price in the importing country will continue to be the world-market price plus the full duty. The producer in the favored country will get for his product the world price plus the full duty, if the remission is of the entire duty, or the world price plus the difference between the full duty and the preferential duty, if the remission is of only part of the duty. If, on the other hand, the favored country can fully supply the import needs of the country granting the favor, and does so after the remission of duties on its product by the latter, there would be little or no difference in the situation if the concession were extended to the entire world. Whether the remission of duty, special or general, the imports would be supplied in whole, or almost so, by the country to which the remission was originally granted. The price in the importing country would be the same as the world price (assuming that the entire duty was remitted). The consumer would gain by substantially the full amount of reduction in duty on each unit of the product he consumed, whether it were of domestic or of foreign origin. There would be no subsidy from the treasury of the importing country to foreign producers. Finally, if the country originally receiving the concession cannot supply the full import needs and if the concession is generalized, the consumer in the importing country will likewise gain on each unit consumed by the amount of reduction in the duty and there will be no subsidy to foreign producers at the cost of the treasury of the importing country. The protection to domestic producers will be lessened only slightly more under a generalized concession than under an exclusive concession to an important producing country capable of supplying a large fraction of the import needs. (1924), p. 21.

A pagassem o mesmo preço pelos produtos de C e de B. Viner concluía que o montante de impostos não pagos pelos produtores de B *constituía um subsídio que lhes era fornecido à custa do tesouro de A*⁹ (*idem*, p. 98).

d) Que outra vantagem, posto que menor, da igualdade de tratamento era a dispensa da determinação da origem das mercadorias, com os correlativos ganhos em simplicidade, em custos de administração e nos inconvenientes poupados aos exportadores e importadores¹⁰ (*idem*, p. 99).

e) Que as desvantagens económicas de uma pauta aduaneira discriminatória não chegavam a ser tão sérias quanto o eram as suas consequências internacionais: Viner alegava que a opinião pública acabava por aceitar qualquer valor de um imposto aduaneiro estrangeiro, desde que aplicado de forma uniforme, mas ressentia-se da discriminação. E, acrescentava, numa escalada de discriminações

⁹ VINER invocava um estudo por ele feito, anos antes, para a United States Tariff Commission, presidida por Taussig, seu ex-professor (Report on Reciprocity and Commercial Treaties, 1919), sobre a admissão preferencial de açúcar do Hawai nos EUA (antes da anexação das ilhas havaianas em 1898) e a redução preferencial de direitos sobre o açúcar cubano (a partir de 1903), para acrescentar que, sem benefício para o consumidor americano e à custa das receitas alfandegárias dos EUA, tinha sido conferida áqueles produtores “a substantial bounty which amounted, through the years, to surprisingly large sums of money.” (1951), p. 98. Por causa da proeminência que alcançou na teoria, Ó BRIEN (1976), p. 556, propunha que esse poder de monopólio conferido aos produtores se designasse “efeito havaiano”.

¹⁰ Obviamente, estas vantagens podiam ser usufruídas também por uma união aduaneira, desde que não adoptasse uma *pauta múltipla*, i.e., um sistema de direitos aduaneiros aplicável de forma geograficamente discriminatória. Sobre “Pauta aduaneira” e “Preferências aduaneiras” – que corporizam o tratamento discriminatório contra o qual Viner se insurgia – ver PORTO (1986).

estão reunidos a maior parte dos elementos que podem levar de uma “tariff war” para outros tipos mais sérios de guerra (*ibidem*)¹¹.

1.2. The Customs Union Issue

The Customs Union Issue (1950), de Jacob Viner, tornou-se a fonte reconhecida das duas noções que marcaram a evolução posterior da teoria das uniões aduaneiras: a de *criação de comércio* e a de *desvio de comércio*¹². No que são, eventualmente, algumas das suas passagens mais citadas¹³, escrevia em texto:

¹¹ No sentido de que “the essence of the 1950 analysis” estava neste artigo, Ó BRIEN (1976), pp. 556-557, referindo que o único elemento explicitamente acrescentado em (1950) era o da produção do bem em causa *também* em *A* (para permitir a criação de comércio).

¹² MACHLUP (1977), p. 87, notou que outros autores tinham já antes empregue casualmente as expressões – o que é facilmente confirmável para as referências ao “desvio” [cfr. vg. a citação de Bastable, de 1902, ou a de McCulloch, de 1863, em Ó BRIEN (1976), p. 547], mas não assim para a “criação”, e nada tem de surpreendente: ver-se-á que a falta de consistência das noções decorre do seu carácter “não-construído”. Na medida em que se utilizaram termos que eram correntemente empregues com intuitos descritivos, difícil seria que não houvesse antecedentes na sua utilização. Esses antecedentes foram seguramente a razão pela qual Viner lhes deu preferência: como Ó BRIEN (1976), p. 556, redundantemente sublinhou (cfr. nota seguinte) “Viner was exceptionally well-read in the Classical economists, (...)”. Retrospectivamente, e qualquer que seja o juízo sobre a felicidade das noções que iriam conformar as reflexões posteriores, o trabalho de Viner é notável: o seu capítulo IV abre caminho por entre as ambiguidades que faziam de proteccionistas e livres cambistas paladinos da mesma causa; expõe claramente a forma de aumentar a protecção diminuindo os direitos aduaneiros – ideia que, por outras vias, está associada à origem da noção de protecção efectiva. [Sobre o aparecimento e elaboração desta, ver PORTO (1982),

Haverá porém bens que um dos membros da união aduaneira passará agora a *importar do outro mas que antes não importava de todo* porque o preço do pro-

p. 66 e ss.; para a sua aplicação no quadro da concessão de preferências, ver CUNHA (1995) pp. 92-120]; refere de passagem a manipulação das pautas aduaneiras para satisfazer interesses particulares – ideia retomada pela teoria económica da política de intervenção alfandegária. [Sobre ela, ver PORTO (1982), pp. 227 e ss.]; aborda a questão das economias de escala – que só em 1972 CORDEN (1972b) reintroduziu na análise; dá algum sentido à posição oficialmente assumida pelos EUA, aceite por diversos autores e consagrada na Carta de Havana (art. 44º) e no Acordo Geral Sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (art. XXIV), de se considerarem as zonas de comércio livre e as uniões aduaneiras desejáveis e as preferências indesejáveis – se bem que Clair Wilcox, o principal negociador americano no GATT devesse ter tido isso presente – cfr. a nota 71 da II Parte; e ainda aborda as questões da medição dos direitos alfandegários, da sua importância fiscal e da repartição dos seus réditos, da relação entre integração e cartelização, dos custos administrativos do sistema alfandegário e da intenção proteccionista prevalente até então na formação de uniões aduaneiras.

A demonstração de que uma redução preferencial de direitos afastaria mais os fluxos de comércio do seu padrão de comércio livre do que uma redução pautal não discriminatória já constava do seu citado artigo de 1931.

¹³ Ainda que SPIEZEL, no artigo que lhe é dedicado no *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, vol. 4, (1987), p. 812-814, não tenha reservado senão três linhas para o contributo de Viner para a teoria das uniões aduaneiras, sublinhando antes as suas contribuições para a teoria da concorrência monopolista, a curva de procura quebrada e a teoria dos custos, e a sua importância como historiador do pensamento económico. A este propósito, MACHLUP (1977), p. 229, escreveu: “Jacob Viner (1892-1970) is regarded as the greatest scholar in the history of preclassical and classical theory of trade (...)” e BLAUG (1988), p. 256, considerou-o “quite simply the greatest historian of economic thought that ever lived”.

Para uma visão retrospectiva do homem e da obra, em que *The Customs Union Issue* ocupa o seu devido lugar, ver BLOOMFIELD (1992).

duto internamente produzido era inferior ao preço de qualquer fonte exterior mais o direito aduaneiro. Esta *mudança no local de produção entre os dois países é uma mudança de um ponto de maior custo para um de menor custo*, uma mudança que um livre-cambista pode apropriadamente aprovar como, pelo menos, um passo na direcção certa, *mesmo que o comércio livre universal desviasse a produção para uma fonte com custos ainda mais baixos*.

Haverá outros bens que um dos membros da união aduaneira *passará agora a importar do outro* enquanto que antes da união aduaneira os importava de um terceiro país, porque essa era a fonte mais barata possível para o fornecimento, mesmo depois do pagamento dos direitos aduaneiros. (p. 43) (Itálicos nossos).

Embora a doutrina fizesse do conteúdo dos dois parágrafos do seu texto a definição, respectivamente, de criação de comércio e de desvio de comércio, estas expressões só apareceriam em alternativa – e nem sequer nesta forma canónica – no último parágrafo da página 44 quase que como uma forma abreviada de referir o que entretanto ficara dito (“Onde a *força criadora de comércio* é predominante (...) Onde o *efeito desviante de comércio* é predominante (...))¹⁴, reaparecendo depois na página 48, mas ainda

¹⁴ É certo que na página seguinte (45) Viner coloca a questão dos efeitos decorrentes das uniões aduaneiras em termos perfeitamente dicotómicos (“Foi aqui presumido, *até agora*, que na medida em que uma união aduaneira tem efeitos sobre o comércio, estes devem ser *ou* efeitos criadores de comércio *ou* desviantes de comércio”), mas tal serviria de introdução à consideração da supressão de comércio (cfr. *infra*) e já tinha admitido antes, em nota, uma “terceira possibilidade”, como se verá a seguir. (Itálicos nossos).

corresponderia à situação de comércio livre com o fornecedor \mathbf{x} , permitiria atingir uma curva de indiferença mais elevada.

α_3 marca a razão de preços no interior da união. Está ancorada em \mathbf{L} porque deixou de haver cobrança de direitos aduaneiros, equiparando-se, portanto, o rendimento distribuído pelo mercado e o rendimento disponível. O ponto \mathbf{T}'' marca o ponto de tangência entre o rácio de preços \mathbf{y} e \mathbf{x} e a mais alta curva de indiferença social de A e representa uma melhoria em relação à situação \mathbf{T} . As exportações aumentam de \mathbf{Ly}_1 para \mathbf{Ly}_2 e as importações de \mathbf{Ox}_1 para \mathbf{Ox}_2 .

Gehrels formulou duas condições que maximizam a possibilidade de resultarem ganhos de uma união aduaneira que provoque desvios de comércio:

a) que o rácio de preços no interior da união se aproxime o mais possível do rácio de preços de importação anterior à sua constituição (quanto mais próximo estiver α_3 de α_1 maior será a probabilidade de com a formação da união aduaneira, se atingir uma mais elevada curva de indiferença social);

b) que o direito aduaneiro inicialmente imposto sobre as importações substituídas por produtos provenientes do interior da união seja o mais alto possível (quanto mais elevado for, mais afastada de α_1 estará α_2 e maior será a possibilidade de, com a formação da união aduaneira, se alcançar uma curva de indiferença social mais elevada).

até ao eixo dos yy e o ponto M (e portanto a receita aduaneira LM) determinado”.

B) LIPSEY

Em (1957a) LIPSEY demonstrou diagramaticamente que a consideração de efeitos de consumo ao lado dos efeitos de produção podia levar a alterar as conclusões extraídas unicamente com base nestes e que a ligação, feita por Viner, da criação de comércio aos efeitos positivos e do desvio de comércio aos efeitos negativos das uniões aduaneiras, era insuficiente para sustentar conclusões sobre o aumento ou diminuição de bem-estar¹⁰⁴.

O modelo de Lipsey continha dois bens (que designaremos por y e x) e três países, um dos quais (A) era demasiado pequeno para ter influência nos preços relativos de y e x e estava totalmente especializado na produção do bem y , embora impusesse um direito aduaneiro não discriminatório sobre a importação do bem x . A utilização de curvas de indiferença colectivas era primeiro justificada com a redução da comunidade a um único indivíduo, mas depois alargada a uma comunidade plural. A formação de uma união aduaneira com o país que anteriormente *não* abastecia o mercado de A , provocava um desvio de comércio mas ainda permitia um ganho de bem-estar como se pode ver no seguinte diagrama [adaptado de (1957a), p. 42]:

¹⁰⁴ No artigo de GEHRELS (1956) a referência aos efeitos de consumo era apoiada por uma demonstração diagramática idêntica à utilizada por LIPSEY em (1957a), como se viu, mas a argumentação deste e a própria demonstração eram mais rigorosas. MACHLUP (1977), remete para a tese de doutoramento de LIPSEY (1970), defendida em 1957 mas escrita entre 1953 e 1955, [CORDEN (1972a), p. 89] a precedência da tomada de posição sobre o assunto. Cfr. porém, *infra*, nota 107.

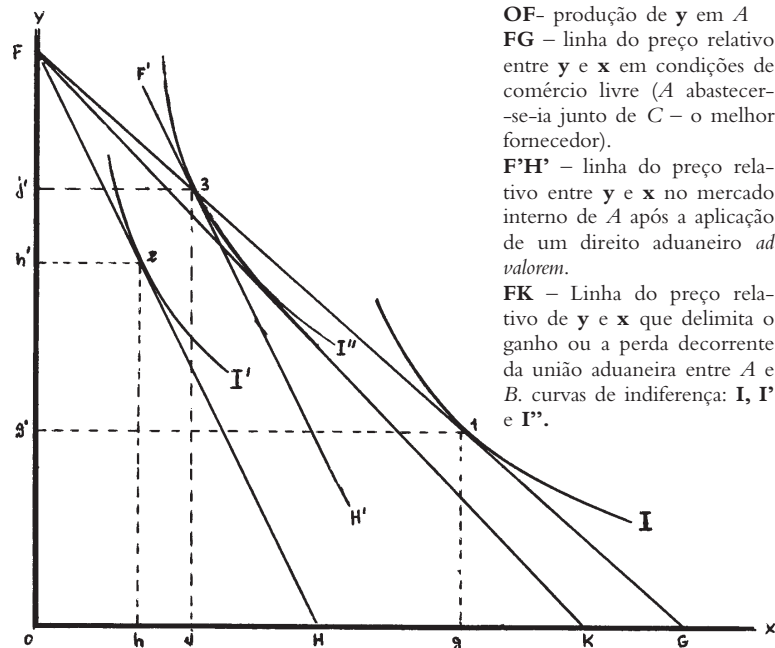


Figura 2.2

Se o comércio entre *A* e *C* – o mais eficiente fornecedor de *x* – não fosse tolhido por direitos aduaneiros, *A* produziria **OF** de *y* e trocava **g'F** de *y* por **og** de *x*, consumindo no ponto **1** (**og** de *x* e **og'** de *y*) situando-se na curva de indiferença **I**.

Com um direito aduaneiro *ad valorem* de taxa **GH/****HO**, *A* continuaria a produzir **OF** mas consumiria **oh** de *x* (que obteria cedendo **h'F** de *y*) e **oh'** de *y*, situando-se no ponto **2**, sobre a curva de indiferença **I'**. Admitindo que as receitas alfandegárias não se perdem, o consumidor situar-se-á sobre a linha de preços relativos de comércio livre (**FG**), sobre uma curva de indiferença que, nesse ponto, há-de ter o mesmo declive da linha interna de preços relativos (**FH**). Determinada essa curva (**I''**),

OF – produção de *y* em *A*
FG – linha do preço relativo entre *y* e *x* em condições de comércio livre (*A* abastecer-se-ia junto de *C* – o melhor fornecedor).

F'H' – linha do preço relativo entre *y* e *x* no mercado interno de *A* após a aplicação de um direito aduaneiro *ad valorem*.

FK – Linha do preço relativo de *y* e *x* que delimita o ganho ou a perda decorrente da união aduaneira entre *A* e *B*. curvas de indiferença: **I**, **I'** e **I''**.

determinamos o ponto **3**, onde se consumiria **oj'** de **y** e **oj** de **x**¹⁰⁵.

Qualquer ponto situado à esquerda da curva de indiferença representará uma perda de bem-estar em relação à situação inicial (o ponto **3**, no nosso exemplo, já que quer o ponto **1** quer o ponto **2** eram meramente hipotéticos), tal como qualquer ponto à direita daquela representará um aumento de bem-estar. A linha de preços relativos **FK**, tangente ao ponto mais próximo da origem dessa curva de indiferença, marca o limite entre as razões de troca que melhoram a situação do consumidor *A* (à sua direita) e as que pioram (à sua esquerda).

C) A 1ª Grande Discussão

Com a introdução dos efeitos de consumo na análise, criaram-se as condições para pôr em causa a associação – canónica em Viner – entre desvio de comércio e efeitos negativos decorrentes da formação de uniões aduaneiras – o que deu origem a uma demorada, se bem que pouco apreciada, discussão nas revistas da especialidade¹⁰⁶.

¹⁰⁵ No ponto de intersecção entre a curva de indiferença **I''** e a linha de preços **FG** o declive da primeira é idêntico à da curva de indiferença **I'**, como se pode comprovar traçando uma paralela (**F'H'**) à razão de preços interna (**FH**). Lipsey chama a atenção para o facto de a projecção de **F'H'** no eixo vertical se situar acima do ponto **F**, o que significa que qualquer que fosse a quantidade de **y** consumida no ponto **3**, o consumidor teria a ilusão de que poderia trocar a quantidade do bem **x** de que dispõe por quantidades de **y** superiores às existentes, ilusão decorrente de o direito aduaneiro fazer parecer o preço **y** mais baixo do que é o seu preço relativo no mercado internacional. [(1957a), p. 42, nota 4].

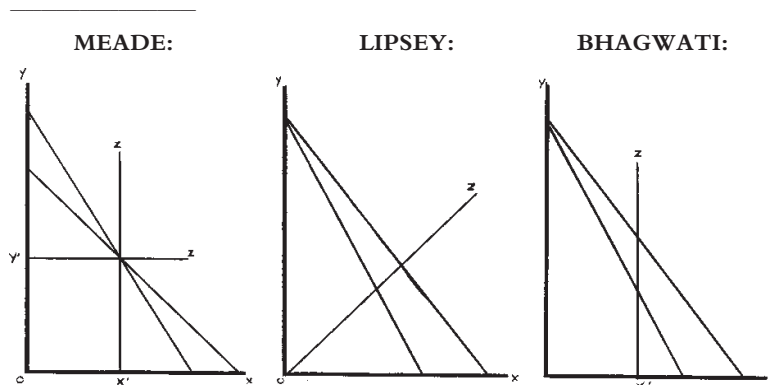
¹⁰⁶ Vejam-se, além das passagens já citadas de KRAUSS (1972) e A.J. JONES (1979) e (1980), POMFRET (1986), p. 444 (que o consi-

O ponto de partida foi o já referido artigo de LIPSEY (1957a): “When consumption effects are allowed for, the simple conclusions that trade creation is “good” and trade diversion is “bad” are no longer valid.” Em (1971) BHAGWATI veio depor a favor das potencialidades de melhoria de bem-estar decorrentes de um desvio de comércio, e, simultaneamente, pôr em causa a interpretação de Lipsey¹⁰⁷ da posição de Viner.

O seu argumento era que a condição imposta por Lipsey (de coeficientes de consumo fixos) era necessária, mas insuficiente para excluir ganhos de bem-estar decorrentes de um desvio de comércio. Seguiremos a sua argumentação chamando a atenção para o facto de, ao con-

derou a “fruitless debate”) e JOHNSON (1974a), p. 618, que escreveu: “(...) the Lipsey-Meade distinction between “consumption effects” and “production effects” represents an early stage in the application of general equilibrium theory to the customs union problem that has unfortunately bequeathed to the literature a superstructure of scientifically quite unnecessary analysis centring on the proposition that a trade diverting customs union may increase welfare.” Apesar disso, tal posição nunca se tornou dominante: veja-se ainda agora, entre nós, FERREIRA/PAIVA/PATACÃO (1997) pp. 84-86.

¹⁰⁷ Como se salientou, MEADE fora o primeiro a sugerir uma interpretação do género, se bem que em termos não exclusivos, nem idênticos. (“The procedure which I have just outlined is most suitable where *all elasticities* of demand are zero (...)” (1955a), p. 36 (itálico nosso); “Argumentei que a análise do Professor Viner é mais directamente relevante naqueles casos em que podemos presumir que os consumidores de um dado produto num dado país (...) procuram uma certa quantidade desse produto, qualquer que seja o preço por ele cobrado (...)” (1955a), p. 53. LIPSEY, por sua vez, imputara a Viner a consideração implícita de coeficientes fixos de consumo, o que é um tanto diferente (1960). Por sua vez, Bhagwati reaproximou-se de Meade, embora sob formulação diversa. Antecipando razões, em diagramas normalizados, para permitir uma melhor comparação, teríamos:



A diferença entre a interpretação de Meade e de Bhagwati reside apenas no facto de Bhagwati considerar fixas *as importações* – sempre representadas no eixo horizontal – enquanto Meade considera fixo *todo o consumo*. Deste modo, Meade reduz a análise aos efeitos de produção já que não admite nenhuma alteração ao consumo, quer do bem importado, quer do bem exportado. Porém, esta formulação parece auto-contraditória, pois para se manter o consumo do bem importado (x) numa situação de desvio de comércio seria necessário exportar uma maior quantidade de y – o que levaria a concluir que o desvio de comércio do bem x provoca um aumento de produção do bem y (de OA para OA').

A interpretação de Lipsey, por sua vez, acarreta uma diminuição das importações do bem x (de OC para OB) após a formação da união aduaneira (isto é, após a remoção dos direitos alfandegários que sobre elas incidam!), chegando à paradoxal conclusão de que esses direitos não operavam efectivamente como uma barreira, parcial ou completa, às importações. [Recorde-se que Viner distinguira entre “direitos nominais” e “direitos efectivamente protectores”, restringindo a sua análise aos segundos, por a remoção dos primeiros – ou doutros que fossem igualmente ineficientes como barreiras ao comércio – ser irrelevante – VINER (1950), pp. 42-43].

Na opinião de KIRMAN (1973), p. 891, também a interpretação de Bhagwati comunga de um paradoxo com a de Lipsey: o de fazer a situação de comércio livre coincidir com a de restrições ao comércio, i. e., concluir que os direitos aduaneiros eram ineficazes. BHAGWATI

trário de Lipsey, ele ter fixado a produção do país *A* no eixo horizontal, transformando-o, portanto, em exportador de *x* e importador de *y*:

Seja então o país *A*, completamente especializado na produção de *x* e um país *C*, o mais eficiente produtor de *y* – que o troca internacionalmente à razão representada por **AC** – e um país *B*, produtor menos eficiente de *y*, que constitui uma união aduaneira com *A*, trocando *y* por *x* com este, à razão apresentada por **AB**.

(1973), p. 895, nota, não aceita a interpretação, alegando que os direitos aduaneiros pré-união podiam ser eficazes, contendo as importações a um nível inferior ao que teriam em comércio livre. Esse nível é que seria, daí em diante, mantido inalterado. O argumento parece frágil: para que o desvio de comércio possa ter efeitos positivos a nível de bem-estar é necessário que o novo preço relativo do bem agora importado de *B* seja inferior ao seu preço relativo *antes* da união (quando importado de *C*, era agravado com um imposto aduaneiro). Todavia, se isso é assim e se *antes* da união a apetência pela aquisição do bem importado era travada (parcialmente) pelo direito alfandegário, a diminuição do seu preço relativo devia expandir a sua procura e (pelo menos no caso de não alteração da produção interna) fazer aumentar as suas importações. Já se o imposto alfandegário inicialmente cobrado em *A* fosse ineficaz para restringir o montante das importações, atingindo estas o mesmo volume que em comércio livre, a diminuição do seu preço relativo no mercado de *A* não necessitaria, justificadamente, de expandir a sua procura. Se bem julgamos, a razão estava do lado de Kirman.

Para uma explicação da posição de Viner à luz da teoria clássica do comércio (custos constantes; preços determinados pelas procuras recíprocas; efeitos de bem-estar implicados nos efeitos de produção; tendência para o crescimento) e das suas anteriores posições (recusa de curvas de procura e de curvas sociais de indiferença), daí resultando a conclusão de que Viner não estava a formular uma análise de equilíbrio geral, mas apenas a distinguir logicamente entre efeitos de criação e de desvio de comércio, ver Ó BRIEN (1976), pp. 542-543.

Antes da constituição da união aduaneira, aplicando A um direito aduaneiro não discriminatório sobre as importações de y , o ponto de equilíbrio no consumo estaria em P_1 , sobre o rácio de preços interno FG , decorrente da aplicação do imposto alfandegário. Importar-se-ia oy' de y a troco de $x'A$ de x e consumir-se-iam as quantidades oy' de y e ox' de x .

Após a formação da união, a abolição dos direitos aduaneiros sobre as importações de B permitiria que os preços internos relativos de x e y , em A , se equiparassem aos preços internacionais nas trocas entre A e B . O rácio interno e externo passaria pois a ser o representado pela linha AB .

Lipsey mostrou que se essa linha passasse pelo interior da área a tracejado (Figura 2.3), a formação da união seria benéfica para A mesmo que só provocasse desvio de comércio: é que embora o preço de aquisição na fonte fosse mais elevado do que antes, o preço de venda interno baixaria, permitindo aos consumidores atingir uma curva de indiferença mais elevada ($U_2 > U_1$). Segundo este autor, Viner exclui essa possibilidade ao considerar que o consumo de y e x dependia de um padrão fixo, representado por OZ .

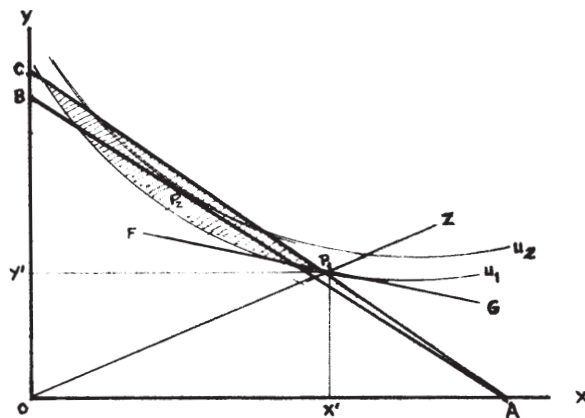


Figura 2.3

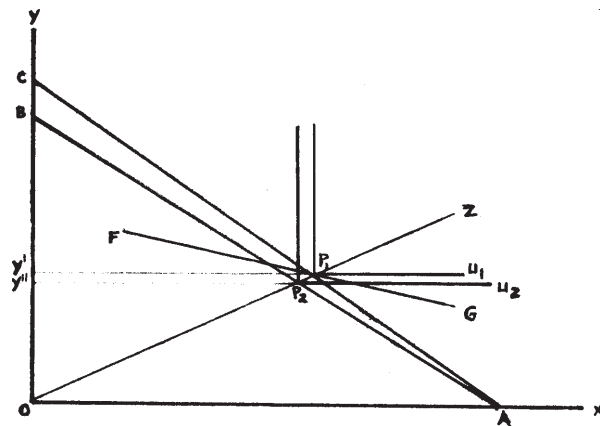


Figura 2.4

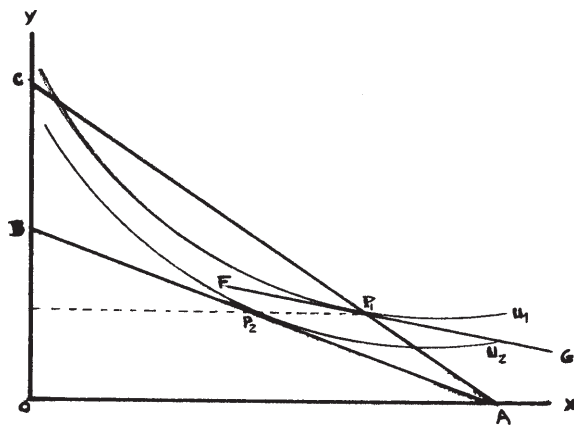


Figura 2.5

Na Figura 2.4 a complementaridade absoluta entre y e x , simbolizada por curvas de indiferença quebradas, implicaria que o desvio de comércio só poderia ter efeitos negativos ($U_1 > U_2$).

Bhagwati entendia que a diminuição de importações (no caso, de y' para y'' na Figura 2.4) não era necessária para assegurar o mesmo resultado: a consideração de que o volume de importações era fixo garanti-lo-ia também, com a vantagem de permitir a mesma conclusão – ao contrário da condição de Lipsey – quando se admite que a

produção de A varia¹⁰⁸. A Figura 2.5 representa a situação em que A mantém a completa especialização na produção de x – e em que a manutenção do volume de importações implica uma necessária diminuição do bem-estar pois assim qualquer rácio de preços situado à esquerda do obtido no comércio com o melhor fornecedor de y só permite alcançar uma curva de indiferença mais próxima da origem ($U_1 > U_2$). Por outro lado, a Figura 2.6 diagnostica a falha da condição de Lipsey quando se admite uma especialização incompleta (e taxas marginais de transformação internas crescentes, em vez de constantes) e alterações no padrão de produção:

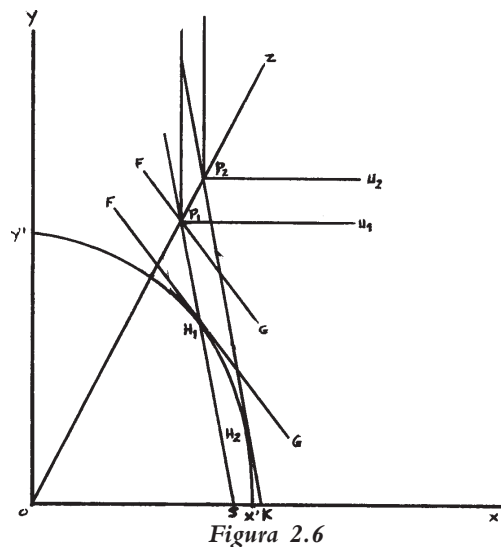


Figura 2.6

$y'x'$ é a fronteira de possibilidades de produção de A ; OZ é a linha que representa o padrão de consumo em A dos bens y e x ;

H_1P_1 é a razão de troca de x e y e representa a quantidade adquirida por A quando produz em H_1 e consome em P_1 ;

Após a união, a produção deixa de se ajustar ao rácio de preços dado por FG (resultado da aplicação de um direito aduaneiro não discriminatório na importação de y) para se passar a ajustar ao rácio de preços interno de B , dado por KP_2 (naturalmente também o consumo deixa de se ajustar ao anterior preço relativo – a linha FG' que passa em P_1 – para se ajustar ao então vigente: KP_2).

¹⁰⁸ BHAGWATI (1971), p. 582, nota, procurou também louvar-se no “exemplo aritmético de Viner”, sublinhando que, neste, o volume das importações permanecia inalterado. Como KIRMAN observou (1973), p. 890, nota 3, o exemplo era de LIPSEY (1960), p. 497, ilustrando a argumentação de Viner da forma menos comprometedoras possível para a interpretação que dele fazia: com uma única unidade do bem importado. Episodicamente, o lapsos de Bhagwati ressurge.

na balança deste, com implicações na sua taxa de câmbio face a A, pelo que no modelo de equilíbrio geral haveria que considerar duas taxas de câmbio de equilíbrio: a da situação pré-união aduaneira e a da situação subsequente a esta.

Finalmente, Corden refere que, não obstante as economias de escala não serem essencialmente “dinâmicas”, uma análise de estática comparativa não permite antecipar em qual dos países que produzem o bem x se irão concentrar os ganhos resultantes da conquista de ambos os mercados. É possível descrever a situação final no caso de apenas uma das empresas produtoras subsistir: haverá efeitos de criação de comércio e de redução de custos, mas não se pode pré-determinar em que país serão sentidos pois isso depende de considerações, essas sim, dinâmicas: natureza da concorrência oligopolista, taxas de investimento em ambos os países, alteração na intensidade de factores nas respectivas linhas de produção, inovações tecnológicas, etc¹⁹⁹.

¹⁹⁹ MOORE (1994), pp. 81-89, contrasta o que designa por Modelo T (de tradicional), desenvolvido a partir das obras de MEAD (1968) e de CORDEN (1972b), e Modelo M (um modelo de concorrência imperfeita), criado por Smith e Venables (e utilizado no Relatório Emerson (1988) sobre a remoção até finais de 1992, das barreiras não-pautais ao comércio na Comunidade Europeia), sublinhando, designadamente, que no Modelo T o país que produz no interior de uma união aduaneira ao preço internacional se poderá tornar exportador externo e ao preço estabelecido na união (pela aplicação do direito aduaneiro) há importações, pelo que o valor do direito aduaneiro dá o valor máximo que é possível imputar à formação da união aduaneira pela exploração de economias de escala. Já no Modelo M, porque os produtos são heterogéneos, não há limites fixos para os ganhos que a exploração de economias de escala pode permitir – o que tende a aumentar o cálculo dos ganhos possíveis quando se utiliza este modelo.

CAPÍTULO 3

Um relance por universos paralelos: resumo de taxonomias alternativas

“To condemn taxonomy is to condemn all general economic theory and not only a general theory of economic policy.”

James E. Meade (1955b), p. VIII.

“As Meade has written, to condemn taxonomy is to condemn all general economic theory.”

W. Max Corden, (1965), p. 33.

Se a discussão sobre “what Viner really meant”²⁰⁰ continua a mobilizar argumentos, a verdade é que a exegese da teoria vineriana foi largamente preterida pela sua reconstrução, com inúmeros autores a proporem aperfeiçoamentos ou complementos para os conceitos de criação e desvio de comércio. Na impossibilidade de nos referirmos a todos²⁰¹, abordaremos aqueles que apresentaram as alterna-

²⁰⁰ BALDWIN/VENABLES (1995), p. 1602, que remetem para KOWALCZYK (1992).

Sublinhando também a preocupação de determinar o que Viner teria querido dizer, vejam-se POMFRET (1986), p. 444, o *Journal of International Economics* na introdução à publicação da carta de 1965 de VINER a Corden (1976) e JOHNSON (1974a), p. 618.

²⁰¹ HINE (1994), p. 247, escreve: “There has certainly been no shortage of alternative terminologies”, mas o único exemplo que

tivas mais estruturadas à taxonomia vineriana sem – como fizeram aqueles de que trataremos no capítulo seguinte – porem em causa a continuidade do seu quadro de análise.

oferece é o de Collier – um autor a que se encontram muitas alusões na literatura mas sobre o qual (quase) nada se escreve. Um (breve) inventário das terminologias alternativas teria de referir, além das propostas consideradas no texto, que:

Em (1967a), p. 5, BALASSA introduziu a distinção entre “*Gross Trade Creation*” – que representaria o aumento total de comércio entre os membros de um agrupamento regional (gerado por criação ou desvio de comércio) – e “*External Trade Creation*” – que representaria o aumento de comércio entre os membros do agrupamento regional e os não-membros deste. A dedução do desvio de comércio à criação externa de comércio daria o efeito líquido do agrupamento regional em terceiros países. [Cfr. AITKEN (1973)]. SHIBATA (1967) também empregara os termos para expor o que depois se designou deflexão indirecta de comércio: cfr. nota 31 da II Parte. Em (1972), p. 27, sugeriu a substituição da criação de comércio por “positive production effects” e do desvio de comércio por “negative production effects”.

KREININ (1972), p. 908, sugeriu a designação de “*negative trade diversion*” para substituir a de “*external trade creation*”.

TRUMAN (1972), pp. 274 e ss. e (1975), pp. 5 e ss. propôs a identificação de seis efeitos de acordo com o sentido da mudança de quota de mercado dos produtores domésticos, de países parceiros e de países terceiros: *diminuindo a quota de mercado dos produtores domésticos*, teríamos “*Dupla (interna e externa) criação de comércio*” se ao mesmo tempo aumentasse a quota tanto dos produtores dos países parceiros como dos de países terceiros; teríamos “*criação externa de comércio e desvio interno de comércio*” se diminuísse também a de produtores de países parceiros, aumentando só a dos países terceiros; e teríamos “*criação interna de comércio e desvio externo de comércio*” se diminuísse também a quota dos produtores de países terceiros, aumentando só a dos produtores de países parceiros; por sua vez, *aumentando a quota de mercado dos produtores domésticos*, teríamos “*Desvio externo de comércio e erosão externa de comércio*” se aumentasse também a quota de mercado dos produtores de países parceiros, diminuindo só a de produtores de países terceiros; teríamos “*Dupla (interna e externa) erosão de comércio*”, se quer os produtores de países parceiros, quer de países

Num certo sentido, também os autores aqui considerados adoptavam uma postura “evolucionista” em relação à teoria tradicional das uniões aduaneiras, como os directos

terceiros perdessem quota de mercado; e teríamos “*Desvio interno de comércio e erosão interna de comércio*” se também os produtores de países terceiros aumentassem a sua quota de mercado, só diminuindo a dos produtores de países parceiros.

VERDOORN/SCHWARTZ (1972), pp. 330 e 334, propuseram um modelo de cálculo dos efeitos de criação e desvio de comércio (desvio que, admitiam, pudesse ser mais das exportações dos países parceiros – para dentro do bloco, em vez de para fora do bloco, como antes – do que das suas importações) que incluía nas suas equações dois novos efeitos: “the *“prohibitive tariff” effect*” e “the *“promotional” effect*”, o primeiro decorrente da supressão dos direitos aduaneiros proibitivos (ainda que baixos) entre parceiros, o segundo decorrente da diminuição dos riscos dos esforços de vendas no mercado destes.

ASKARI (1974), pp. 392-393, notou que a introdução de bens intermediários na análise exigia que se contemplassem os conceitos de “*trade destruction*” (decorrente de a transferência de aquisições de *inputs* do mais eficiente provedor mundial para o país parceiro encarecer a produção do bem final e fazer diminuir as exportações deste) e de “*trade expansion*” (decorrente de a transferência de aquisições de *inputs* de um produtor interno para o país parceiro tornar a produção do bem final mais competitiva e fazer aumentar as suas exportações. Não contemplada por Askari, mas idêntica, seria a situação de a aquisição de *inputs* antes da formação do agrupamento regional já se fazer do país parceiro).

A taxonomia de TRUMAN (1972) foi retomada por PREWO (1974), pp. 386 e ss., que lhe alterou o sentido de modo a que com a criação de comércio houvesse um aumento das importações totais e com a erosão de comércio a sua diminuição. Assim, *com um aumento no total das importações*, teríamos “*Dupla criação de comércio*” quando aumentassem as importações provenientes dos países parceiros e de países terceiros; teríamos “*Criação interna de comércio e desvio externo de comércio*” quando só houvesse aumento de importações provenientes dos países parceiros; e teríamos “*Desvio interno de comércio e criação externa de comércio*” quando só aumentassem as importações provenientes dos países terceiros. Por outro lado, *com uma diminuição*

continuadores desta, considerados no capítulo anterior. Num outro sentido, porém, aspiravam a tornar-se os demiurgos de uma nova evolução da teoria, nessa medida

no total das importações, teríamos “*Duplo desvio de comércio (erosão)*” quando diminuíssem as importações provenientes dos países parceiros e também as provenientes dos países terceiros; teríamos “*Criação interna de comércio e desvio externo de comércio (erosão)*” quando diminuíssem só as importações provenientes de países terceiros, aumentando as provenientes dos países parceiros; e teríamos “*Desvio interno de comércio (erosão) e criação externa de comércio*” quando diminuíssem as importações provenientes de países parceiros, aumentando as provenientes de países terceiros.

YU (1981), p. 549, distinguiu dois tipos de criação de comércio e dois tipos de desvio de comércio, nos seguintes termos: “*Criação de comércio I*” seria a troca, em *A*, dos produtores internos de *A* por produtores de *C*; “*Criação de Comércio II*” seria a troca, em *A*, dos produtores do país parceiro *B* por produtores de *C*; “*Desvio de Comércio I*” seria a troca, em *A*, dos produtores de *C* por produtores de *B*, induzida pela supressão discriminatória dos direitos sobre as importações provenientes deste; “*Desvio de Comércio II*” seria a troca, em *A*, dos produtores de *C* por produtores de *B*, pela imposição de um direito aduaneiro discriminatório sobre as importações provenientes daquele.

ETHIER/HORN (1984), pp. 208-209, criaram o conceito de “*trade modification*” para dar conta das alterações no comércio entre países, resultante, não da discriminação pautal geográfica, mas sim das alterações na sua estrutura pautal (e, portanto, além de aplicável à formação de uniões aduaneiras, extensível às reduções de direitos resultantes dos *Rounds* do GATT). Com bens complementares, a redução não discriminatória de direitos pode provocar aumento de importações de bens diferentes dos que foram abrangidos pela redução. Com bens substituíveis, a redução não discriminatória de direitos altera a origem das importações em favor dos produtores de bens abrangidos pela redução. O conceito cobriria igualmente todo o comércio prévio, exclusivo, entre parceiros de uma união.

BALDWIN/VENABLES (1995), pp. 1601-1602, referem-se a seis efeitos: “*trade volume*”, “*trade cost*”, “*terms of trade*”, “*output*”, “*scale*” e “*variety*”, os três primeiros patentes em modelos de concorrência

merecendo ser tidos por “criacionistas”. Todos eles forneceram novos pontos de partida – e em todos eles desse ponto de partida se foi a lugar nenhum.

A) MEADE

Depois da *self fulfilling prophecy* da sua recensão ao livro de Viner, Meade abordou de passagem as noções de criação e desvio de comércio nas conferências sobre os problemas da formação de uniões económicas proferidas no ano seguinte na Universidade de Chicago²⁰². Em 1955, nas conferências que proferiu em Roterdão²⁰³, ao proceder a uma revisão profunda da análise de Viner, tentando estabelecer um método de medição dos efeitos conjugados de criação e de desvio de comércio²⁰⁴, Meade chega à con-

perfeita, os três últimos referentes a modelos com economias de escala e concorrência imperfeita, correspondendo o “trade volume” à criação e ao desvio de comércio tradicionais (em sentido literal).

²⁰² (1953), p. 8. As conferências foram proferidas em 1952 e MEADE retoma nelas o que já escrevera em (1951).

²⁰³ (1955a). Existe uma tradução espanhola (1963) e o Cap. II é reproduzido em ROBSON (1972). Sobre “The Meade Model of Preferential Trade”, veja-se PANAGARIYA (1997).

²⁰⁴ *Conjugado*, no sentido de que admitia que num dos produtos comerciais houvesse criação de comércio e noutra houvesse desvio de comércio e não porque ambos os efeitos fossem discerníveis a propósito do mesmo bem, note-se. Num modelo de dois bens, tal implicava – e é a hipótese de Meade (1955a), pp. 34–36 – que num dos países se registasse *criação de comércio* e no outro *desvio de comércio*. Meade demonstrava que a mera comparação do volume de comércio criado e desviado não era suficiente para fazer um juízo sobre as virtualidades de uma união aduaneira, mesmo dentro da filosofia de que a criação era “boa” e o desvio era “mau”: é que além do volume era necessário tomar em consideração, respectivamente, a diminuição unitária dos custos e o aumento unitário destes, bem podendo suceder que num menor volume de comércio criado

clusão de que a exposição de Viner negligenciava os prováveis efeitos de expansão de consumo, subsequentes à redução dos preços dos produtos importados do país parceiro decorrente da suspensão dos direitos aduaneiros –

(mesmo medido em valor) o ganho fosse maior do que a perda num maior volume de comércio desviado. [O exemplo eram 100 milhões de dólares de importação de aço da Holanda desviados da Alemanha, país terceiro, para a Bélgica, país parceiro, e 30 milhões de dólares de importação de queijo da Holanda pela Bélgica. Se os custos da produção do aço na Bélgica fossem 50% maiores do que na Alemanha, o custo de produção acrescido nesses 100 milhões de dólares cifrar-se-ia em 50 milhões; se os custos de produção de queijo na Bélgica fossem 200% maiores do que na Holanda, os custos de produção de 30 milhões de dólares de queijo nesta teriam poupado 60 milhões de dólares (Sic)]. A solução proposta *quando as elasticidades da procura fossem zero e as elasticidades da oferta infinitas*, era “(...) multiplicar o valor de cada elemento de comércio desviado pelo aumento do custo unitário do comércio assim desviado e multiplicar o valor de cada elemento do novo comércio criado pela queda de custo por unidade de comércio assim criado (...)” (p. 36). Tal procedimento de comparação de custos antes e depois da formação da união aduaneira assentava porém nas hipóteses já referidas: manutenção das quantidades consumidas antes e depois da união, ou seja, elasticidade procura-preço perfeitamente rígida e curvas da oferta infinitamente elásticas. Quando assim não fosse nem haveria com que comparar as quantidades procuradas após a formação da união, nem os diferenciais de preço teriam significado. É claro que se supõe que a concorrência perfeita, quer do lado da oferta, quer do lado da procura, assegura que o preço revela simultaneamente o custo marginal de produção (a desutilidade marginal para os produtores) e a utilidade marginal para os consumidores. Qualquer afastamento entre preço e custo (causada por imperfeições de mercado ou por imposição de impostos) mede um excesso de utilidade ($\text{preço} > \text{custo}$) ou um excesso de desutilidade ($\text{custo} > \text{preço}$). Se há um aumento de comércio e se pode determinar o excesso de utilidade (ou desutilidade) por unidade (no sentido acabado de referir) então um índice da variação do bem-estar mundial poderá ser dado pelo somatório das variações de comércio em cada bem multiplicado pela diferença entre os pre-

equiparando essa incompletude à assunção, por Viner, de elasticidades zero da procura²⁰⁵. Aquilo que designa “expansão do comércio”²⁰⁶ consiste no *aumento de importações em cada país membro da união como consequência da remoção dos seus direitos de importação sobre os produtos importados do outro e, portanto, do abaixamento de preço desses bens no seu mercado*²⁰⁷. Este efeito, que é considerado um ganho – a

ços e os custos. Para a exposição da forma matemática do argumento, ver Meade (1955a), Appendix II (pp. 120-121).

VANEK (1965), p. 3, considerou ser este o principal contributo do trabalho de Meade, embora lhe tenha estabelecido ainda mais quatro qualificações: (1) que as utilidades de cada indivíduo fossem mensuráveis cardinalmente; (2) que as utilidades e as desutilidades fossem comparáveis entre indivíduos; (3) que a utilidade marginal do rendimento fosse igual para todos os indivíduos; (4) que a utilidade social total fosse obtida como uma mera soma das utilidades individuais (a condição quatro implica as duas primeiras). Em consequência, Vanek concluía que o “método cardinalista” de Meade era muito útil em muitos casos (nomeadamente quando há um largo número de produtos), mas podia ser substituído por outra forma de medir os efeitos de bem-estar decorrentes da constituição de uma união aduaneira. Cf. (1965), p. 4 e Cap. V.

²⁰⁵ Se bem que – como notou SHIBATA (1967), p. 150, nota 9 – isso fosse incompatível com os “effective protective duties” a que VINER (1950), p. 43, circunscrevia a sua análise: estes seriam os que reduzem as importações “não só por tornarem os bens da espécie em causa mais caros para os potenciais consumidores e assim diminuírem o seu consumo, mas também, e principalmente, por desviarem o consumo dos bens importados para os produtos equivalentes das indústrias domésticas”. (p. 42).

²⁰⁶ Segundo POMFRET (1986), p. 444, implicitamente invocando JOHNSON (1975), p. 122, “later commentators found the amendment largely semantic (because trade creation could be extended to include all post-preference imports which were not previously imported) without altering Viner’s basic evaluation.” Essa não é a nossa opinião, como referido *supra*, CAPÍTULO 1.

²⁰⁷ MEADE (1955a), pp. 38-41, intuiu a existência de efeitos de consumo sobrepostos quer ao desvio quer à criação de comércio.

somar ao obtido pela criação de comércio ou que pode apagar, total ou parcialmente, as perdas resultantes do desvio de comércio (os dois efeitos continuam a ser vistos independentemente) –, não é porém líquido, na medida em que, *num caso e noutro*, há que atender à perda de receitas fiscais envolvida na formação da união aduaneira²⁰⁸; Meade argumenta que nada nesta obriga a que se altere o programa de despesas públicas e a relação entre estas e as receitas fiscais, o que implica que as receitas aduaneiras perdidas sejam compensadas com aumento de outros impostos – o que acarretará uma *contração de comércio* que deve ser conjugada com a *expansão de comércio* nos produtos então isentos de direitos de importação.

Preocupado em monitorar as consequências nos fluxos comerciais subsequentes à constituição de uma união aduaneira, Meade elabora uma taxonomia de efeitos de *uma* redução pautal discriminatória²⁰⁹. *Ceteris paribus*, tal implicaria efeitos primários, secundários e terciários. Os primeiros correspondem ao aumento de procura no país que concedeu a redução pautal (*A*) e, caso a oferta não seja perfei-

²⁰⁸ Repare-se que há um *non sequitur* no argumento: a perda de receitas fiscais só pode imputar-se ao desvio de comércio, já que a criação de comércio vineriana não implicava qualquer *perda* de receitas para as alfândegas.

²⁰⁹ A constituição de uma união aduaneira implicaria a junção dos efeitos decorrentes de todas as supressões de direitos aduaneiros de *A* sobre *B* e de *B* sobre *A* – partindo-se do princípio de que o todo é igual à soma das partes, ou seja, de que os efeitos identificados num caso de *redução* unilateral discriminatória são agregáveis sem mais.

A distinção e descrição dos efeitos primários, secundários e terciários de uma redução pautal de direitos aduaneiros foi melhor desenvolvida por MEADE em (1955b), pp. 200–225 e 521–538, e retomada, no contexto dos países em desenvolvimento por LIONTAS (1973), pp. 74–83.

tamente elástica no seu país fornecedor (*B*), alguma subida de preços no seu mercado interno²¹⁰. O que leva MEADE a concluir que o efeito de ganho de bem-estar (decorrente da mais eficiente afectação de recursos) será tanto maior quanto maior for a redução pautal de *A* e mais elástica for a oferta de *B* – (1955a), p. 67.

Os efeitos secundários registam-se nos bens substituíveis e nos bens complementares do bem afectado pela redução pautal e Meade admite oito, quatro nos primeiros e quatro nos segundos.

Quanto aos bens substituíveis:

Caso 1 Se um produto do país *B* for fungível ou sucedâneo próximo de um outro do país *C*, a diminuição dos direitos aduaneiros sobre um produto de *B*, em *A*, operará uma redução das importações de *C*. A esse efeito, que Viner chamou *desvio de comércio*, chama Meade *contração secundária do comércio de importação de A*.

Caso 2 Se o produto beneficiado pela redução de direitos for substituto próximo de um outro produzido internamente (em *A*), a diminuição de consumo deste pode fazer descer o seu preço e provocar uma *expansão secundária do comércio de exportação de A*. [Se o aumento de exportações se fizer para um país onde há direitos aduaneiros, a passagem de mais produtos de um mercado de baixo preço para outro de alto preço aumenta o bem-estar económico – (1955a), p. 68].

²¹⁰ Ainda que o preço de exportação de *B* possa subir também, presume-se que o seu preço no mercado de *A* baixa em relação ao preço anteriormente praticado devido à ausência de direitos aduaneiros: a subida de preço em *B* supõe-se decorrente de um aumento da oferta (por causa de uma curva de custos marginais crescentes), sendo esta a resposta a um aumento de procura em *A*.

2) um retorno ao direito aduaneiro inicial para todas as importações excepto as do parceiro (ou parceiros) da união. Todo o aumento de bem-estar dos consumidores de A – seja por força de criação de comércio ou de efeitos positivos de consumo – é inteiramente devido àquele movimento. A subsequente passagem para uma união aduaneira envolve um puro desvio de comércio – exactamente do tipo encontrado no primeiro caso – e, portanto, uma diminuição do bem-estar.

O juízo sobre o impacto de uma união aduaneira sobre o bem-estar depende então de o efeito de redução alfandegária ser ou não superior ao efeito de desvio de comércio puro.

Daqui retiram os autores a conclusão de que uma união aduaneira é *sempre* necessariamente inferior a uma política apropriada de protecção aduaneira. É que, em comparação com esta, uma união aduaneira é puramente desviante de comércio – e, com ou sem a opção de constituir uma união aduaneira, os benefícios visíveis à *face da teoria tradicional* poderiam ser recolhidos pelo país A com uma alteração adequada da sua pauta aduaneira.

A finalizar, Cooper/Massell criticam a LIPSEY (1960) o uso de um pressuposto destinado a neutralizar o impacto implícito da redução aduaneira (o de que os direitos aduaneiros cobrados são devolvidos aos consumidores de forma não distorçora, ou gastos pelo governo de forma idêntica

de receitas é dada pela área I; o prejuízo envolvido na preterição de uma redução pautal não-discriminatória é dado pela soma dessa área com as áreas II e III, correspondendo à transferência para os fornecedores do bem do país parceiro de montantes que seriam cobrados nas alfândegas se se desse preferência a tal redução. Retomando a Figura 4.2 também isso é evidente: a perda de receitas é aí muito variável, mas o prejuízo da preterição de uma redução pautal unilateral em benefício da constituição de um agrupamento económico é sempre o mesmo: a área delimitada por **efwv**.

à dos particulares). Sem ele, as consequências económicas da obtenção de um quantitativo equivalente de receitas teriam de ser enfrentadas. Ora, uma vez que da união, *de per se*, não resultam novas formas de receitas, ter-se-ia de recorrer a alternativas já existentes e – uma vez que preteridas em favor dos direitos aduaneiros – presumivelmente menos convenientes. Um juízo sobre uma união aduaneira teria de ter em conta estes inconvenientes, como teria de considerar os custos de substituição das restantes funções de um imposto alfandegário (vg. equilíbrio da balança de pagamentos, protecção da produção ou emprego internos).

Os autores não contestam a lógica de Viner, já que admitem que *de um ponto de vista de comércio livre* a criação de comércio é um bem, tal como o desvio de comércio é um mal. Sabendo-se que Viner julgava os direitos aduaneiros uma forma ineficiente de cobrança de receitas, qualquer direito alfandegário cobrado antes da formação da união devia ser desajustado, pelo que esta devia permitir um ganho. A questão é, pois, menos o que a análise de Viner diz, do que o que não diz: porque é que se forma uma união aduaneira? Porque é que esta pode ser aceitável quando uma redução unilateral de direito não o é? E porque é que os países erguem barreiras pautais ao comércio?

Para Cooper/Massell a resposta a estas questões levaria a perspectivar as uniões aduaneiras como instrumentos proteccionistas de “troca de mercados” para “tornar possível aos seus membros a manutenção de um mercado interno protegido com menor sacrifício de rendimento do que aquele que seria possível através de protecção não preferencial”²⁷⁴, uma análise que fizeram em (1965a).

²⁷⁴ (1965b), p. 747. Nessa medida, as acusações de P. WONNACOTT/R. WONNACOTT (1980), p. 23 – [“Nothing is said about

C) MASSELL

Na mesma página de *The Economic Journal* em que acabava o artigo de ARNDT (1968), em que este demonstrava que as conclusões de COOPER/MASSELL em (1965b) dependiam crucialmente da hipótese de a união aduaneira não conseguir alterar os termos de troca²⁷⁵, começava a resposta de MASSELL (1968), iniciada com o recapitular da tese defendida por ele e COOPER em (1965b):

- uma união aduaneira pode ser fonte de ganho, mas a teoria tradicional é inadequada para o analisar;
- excluindo efeitos de termos de troca (tratados incidentalmente, quando o eram), quaisquer efeitos favoráveis decorrentes do que se chama *criação de comércio* só eram possíveis pela existência de uma política alfandegária não óptima antes da formação da união;
- o efeito de bem-estar de uma união aduaneira pode decompor-se num puro efeito de desvio de comércio e numa redução alfandegária, todo o possível ganho advindo desta.

Louvando o contributo de Arndt, Massell recapitula os argumentos deste:

- se o país A não for um *price-taker* a imposição de um direito aduaneiro sobre as suas importações alterará os termos de troca. A articulação da actuação de A com a de B, designadamente formando uma união aduaneira, pode ampliar essa alteração;
- se ambos os membros da união importam o mesmo bem de um terceiro país, se o imposto

how A's exports will respond to changes in partner B's tariffs, nor about how A might benefit as a consequence.”] são, em parte, injustas.

²⁷⁵ Cfr. *infra*, § 2, B.

sobre as importações é mais alto em *A* do que em *B* e se a união opta pelo direito aduaneiro de *A* (continuando *B* a importar esse bem de *C*, apesar do aumento do direito) – então o efeito da união, para *A*, traduz-se na indução de *B* a uma maior protecção. *A* deve ganhar por se alterarem favoravelmente os seus termos de troca, mas *B* deve perder por a opção de aumentar os seus direitos de importação estar já anteriormente em aberto e, mau grado isso, não ter sido adoptada;

- salvo no caso de coalisão (do tipo da criada para os acordos de produtos, “em que um grupo de países mantém artificialmente o preço mundial através de restrições às exportações”²⁷⁶, em que embora um não-participante ganhe mais se não participar, a não participação de um faz com que todos percam), haverá interesses opostos quanto à formação de uma união aduaneira.

Massell conclui que estas razões apenas fortalecem a tese fundamental que ele e Cooper tinham defendido, designadamente em (1965a) – que Arndt não citava: a análise tradicional centrada num único país não serve; é necessário ter em conta a utilização pré-ordenada da política pautal por dois ou mais países para alcançarem objectivos inalcançáveis *a solo*.

Posto isto acrescentava algumas novas reflexões:

- sob o ponto de vista do país *A* os efeitos de uma união podem decompor-se:
 - a) num aumento (ou diminuição) dos seus direitos de importação sobre *x*;
 - b) num aumento (ou diminuição) dos de *B*;
 - c) num pôr em comum dos mercados de *A* e de *B*;

²⁷⁶ (1968), p. 980. Sobre os acordos de produtos e seu funcionamento ver, MEDEIROS (1986), pp. 232 e ss.

- o primeiro efeito poderia ser obtido independentemente e a constituição de uma união aduaneira só aumenta os constrangimentos à adequada manipulação da pauta;
- o segundo efeito (que é o discutido por Arndt) depende de B ter um direito aduaneiro sobre as importações de \mathbf{x} maior (caso em que A perde) ou menor (caso em que A ganha) do que o de A ²⁷⁷;
- o terceiro efeito provoca, em A , um aumento do preço e da produção de \mathbf{x} ou uma diminuição do seu preço e produção – mas apresenta contornos distintos consoante, face ao novo preço estabelecido na união, A importa ou exporta \mathbf{x} , ou não o importa nem o exporta:

Se A importa \mathbf{x} e B faz outro tanto, a comunhão de mercados é irrelevante.

²⁷⁷ Se os direitos sobre a importação do mesmo bem forem iguais e for também esse o direito adoptado pela união não haverá, por isso, alterações nos termos de troca. Se o direito aduaneiro de A for maior do que de B , a sua adopção pela união fará subir o preço das importações em B , aumentar a sua produção interna – num modelo de 2 bens, necessariamente à custa da diminuição da produção do bem de exportação – e diminuir o seu consumo interno. Da diminuição de exportações e diminuição de importações resultará uma melhoria nos termos de troca da união com C . Se o direito aduaneiro for menor do que o de B , a sua adopção pela união fará descer o preço das importações em B , e, logo, diminuir a sua produção interna e aumentar o seu consumo interno. (A manter-se o pleno emprego, os recursos antes utilizados na produção do bem equivalente ao importado serão absorvidos pelo aumento de produção do bem exportado. A constituição da união implicará um aumento da procura do bem por ela importado e um aumento da oferta do bem por ela exportado – o que há-de levar à alteração dos termos de troca mundiais em seu prejuízo). *Caveat*: subentende-se que ambos os países produzem os dois bens embora importem um e exportem outro – alguns dos raciocínios não fariam sentido com soluções de canto.

Se B não importa é porque o seu preço é inferior ao de A e passará a fornecer o mercado de A , fazendo descer o preço de x em A e fazendo diminuir a sua produção.

Se A exporta x e B faz outro tanto, a comunhão de mercados é irrelevante.

Se B não o exporta é porque o seu preço é superior ao de A e este passará a fornecer o seu mercado, fazendo aumentar a sua produção.

Se A não exporta nem importa x , então A venderá x a B se o seu preço for inferior ao deste e comprará x a B se o seu preço for superior ao deste.

- Se a comunhão de mercados fizer descer os preços internos (e, portanto, a produção interna) A sofrerá uma perda já que conseguiria obter melhores resultados com uma redução alfandegária não preferencial – como visto em (1965a). Se os fizer subir (e, portanto, também a produção interna), A pode ganhar desde que se admita uma preferência pela industrialização. Como é B que suporta parte dos custos da industrialização de A , B perde.
- Em qualquer caso, para ambos os países retiraram ganhos da união têm de se considerar outros argumentos (à parte o caso, improvável, da coalisão²⁷⁸): economias de escala (permitindo diminuir os custos de produção através do seu aumento) ou situa-

²⁷⁸ MASSELL (p. 980) dá o seguinte exemplo: “(...) considere-se um grupo de países importadores de x com direitos aduaneiros de taxa zero. Os países formam uma união aduaneira (coalisão) *apenas para impor uma pauta aduaneira comum às importações de x* . Desde que mesmo com o novo preço cada país continue a importar x então cada um ganha com a actuação dos outros”. (Itálicos nossos).

Obviamente, um acordo deste tipo não poderia constituir uma união aduaneira.

ções de mais do que dois bens (onde os ganhos de um país na produção de um bem podem ser acompanhados de ganhos do outro na produção de um bem diferente).

D) KRAUSS

Tal como o primeiro *survey* da teoria das uniões aduaneiras [Lipsey (1960)], também o segundo [Krauss (1972)] trouxe formulações novas. Reagindo a uma observação de Arndt (1968) sobre a natureza supostamente de equilíbrio parcial marshalliano do argumento imputado unicamente a Cooper/Massell (Humphrey/Ferguson não eram mencionados na bibliografia), Krauss apresenta o seguinte modelo de equilíbrio geral, assente nos pressupostos “conhecidos”:

- um pequeno país de referência (*home country*), incapaz de alterar os seus termos de troca mas que pode comerciar à taxa marginal de transformação externa (o que supõe que o país parceiro e o terceiro país – o resto do mundo – sejam “grandes”²⁷⁹, de forma a que só o país de referência ganhe com o comércio);
- as mudanças no bem-estar do mundo e da união aduaneira decorrem das mudanças de bem-estar no país de referência;
- produção de dois bens com uma fronteira de possibilidades de produção côncava em relação à origem;
- o país de referência é importador em comércio livre.

²⁷⁹ WONNACOTT/WONNACOTT (1981), p. 705, n. 9, consideram esta conclusão errada.

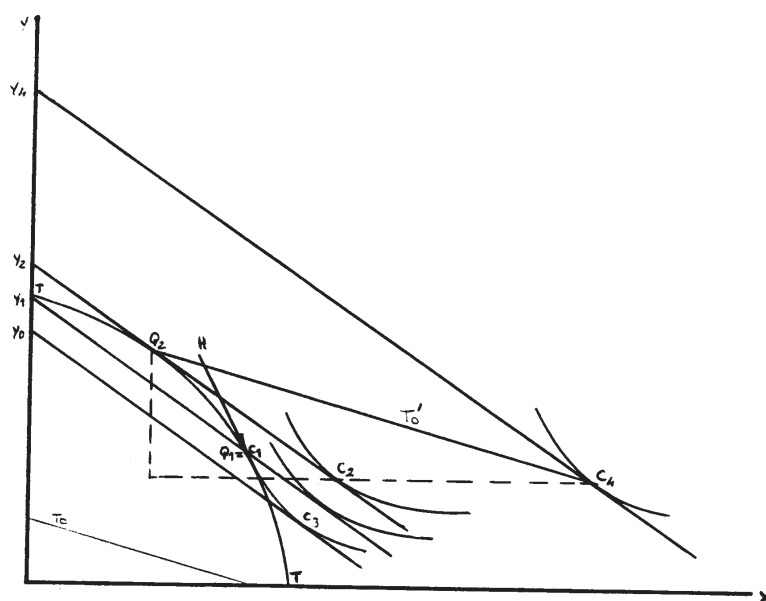


Figura 4.3

Com um direito aduaneiro proibitivo, o ponto de produção inicial é Q_1 , coincidente com o original ponto de consumo C_1 , à razão de troca interna H , dada pelo declive da recta tangente a esse ponto. Os termos de troca internacionais são T_0 . Com uma diminuição pautal não preferencial que altere os preços relativos internos para $y_2 C_2$, a produção desloca-se para Q_2 e o consumo para C_2 — a menos que as receitas alfandegárias sejam devolvidas aos consumidores, caso em que o consumo se situará em C_4 (sobre T_0' , paralela a T_0).

Traçando uma linha paralela à nova razão de preços interna ($y_2 C_2$) que passe pelo anterior ponto de produção/ /consumo ($Q_1 = C_1$), determina-se o ganho de produção resultante da passagem de Q_1 para Q_2 (adoptando y como numerário, esse ganho é representado pela passagem y_1 para y_2). Traçando uma nova linha, paralela à razão de preços interna ($y_2 C_2$) e tangente à curva de indiferença que

passa pelo anterior ponto de consumo C_1 , determina-se o ganho de consumo que seria possível obter ainda que não houvesse alterações na produção: passando o consumo de C_1 para C_3 o ganho (adoptando novamente y como numerário) corresponderia à diferença entre y_0 e y_1 .

Quer o governo conserve as receitas aduaneiras correspondentes à distância entre y_2 (novamente tomando y como numerário) e o ponto em que uma paralela à razão de preços interna $y_2 C_2$ que interseccione a linha dos termos de troca To encontra o eixo vertical (y_4), quer os devolva aos consumidores, transferindo o consumo destes para C_4 , o ganho total de redução pautal não preferencial será o correspondente a $y_0 y_4$ (em termos de y) composto por aquilo que Krauss (p. 419) chama um elemento de consumo ($y_0 y_1$), um elemento de produção ($y_1 y_2$) e um elemento de governo ($y_2 y_4$).

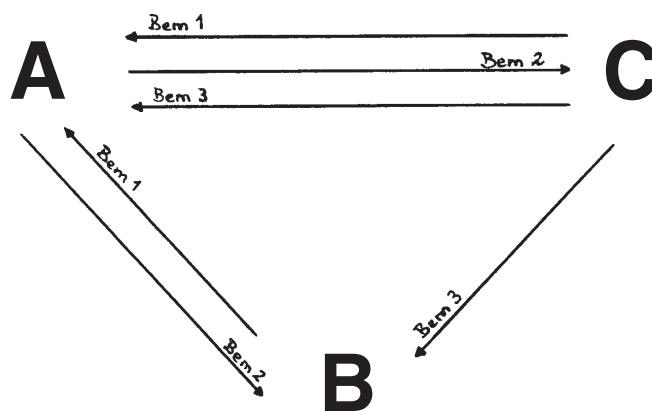
Comparando esta situação com a que resultaria da formação de uma união aduaneira em que $y_2 C_2$ fosse a razão de preços do país parceiro, Krauss identifica um mesmo efeito de consumo ($y_0 y_1$) e um efeito *líquido* de criação de comércio ($y_1 y_2$), composto por uma componente de criação de comércio pura ($y_1 y_4$) e uma componente de desvio de comércio ($y_2 y_4$). Esta, que corresponde às receitas aduaneiras arrecadadas numa situação de redução pautal não discriminatória, corresponde aqui ao custo real de transferir o abastecimento da procura interna de uma fonte exterior à união, com baixos custos, para uma fonte da união, de custos mais elevados. E conclui:

The welfare effect of customs unions thus can be split into two exhaustive components: a pure tariff reduction component ($y_4 y_0$) and a pure trade diversion component ($y_4 y_2$). Using as a point of reference a given policy of non preferential protection, a customs union necessarily results in pure trade diversion, and is consequently inferior to the former from a resource allocation point of view. (p. 419).

E) BERGLAS

A linhagem da nova teoria das uniões aduaneiras²⁸⁰ teve em Berglas um lídimo continuador. Em (1979) expôs um modelo de equilíbrio geral com três bens (1, 2 e 3) e três países (A, B e C) que considerou uma reformulação e extensão do trabalho de MEADE (1955a)²⁸¹.

Para poder efectuar uma análise simultânea de três bens (ou mais, como no Apêndice), Berglas substituiu a utilização de diagramas pela linguagem algébrica que, no entanto, foi reintroduzida com a “tradução” feita por P. WONNACOTT/R. WONNACOTT (1980), pp. 26-30. BERGLAS (1979), p. 317, também incluía no seu artigo um diagrama de fluxos que postulava ser válido para a situação pré- e pós-zona de comércio livre:



²⁸⁰ Ou, preferentemente, da *redução pautal unilateral*, para traduzir a expressão “unilateral tariff reduction” ou simplesmente “UTR” empregue por P. e R. WONNACOTT (1980), (1981), já que, como estes sublinham (1980), p. 26, Berglas reflecte sobre uma zona de comércio livre, não sobre uma união aduaneira.

²⁸¹ Para uma revisão dos modelos 3x3x3 no domínio da teoria das uniões aduaneiras, ver LLOYD (1982).

O argumento reflete de forma perfeita a lógica subjacente ao óptimo de Pareto. Tal como nesta figura, só se considera a eventualidade de uma qualquer mudança e não os custos que a manutenção da situação existente implica.

E significativo que o tão invocado WICKSEL, no mesmo trabalho em que defendeu a unanimidade, a tivesse considerado possível somente em situações em que a distribuição de bens e do rendimento seja justa²¹¹. Deste modo WICKSEL entende que a manutenção de uma situação inclui em si mesmo custos que se não podem ignorar e cuja eliminação é condição prévia para que a unanimidade seja exigível. Sem essa eliminação, a unanimidade é uma forma de impedir toda a mudança e, em consequência, de manter a desigualdade.

Assim o bloqueamento de qualquer medida através do critério da unanimidade impede uma mudança que prejudicaria alguns; obriga à manutenção de uma situação que prejudica a maioria. Este facto demonstra a interpretação específica do óptimo de Pareto que BARRY lucidamente aponta: em si mesma, a definição desta figura diz-nos apenas que, se certa alteração prejudica alguém ela não é óptima; não se pode inferir daqui, como é corrente, que ela não deva ser feita. É isto porém o que fazem os autores do *The Calculus of Consent*, levando até ao fim a lógica do interesse individual. Esta obsessão leva curiosamente a uma contradição apontada por ARROW: apesar do individualismo metodológico, os dois autores acabam por ter de reconhecer a necessidade de uma lógica da acção colectiva²¹².

²¹¹ Cfr. op. cit., pp. 108-109. A versão traduzida em MUSGRAVE-PEACOCK não reproduz a totalidade do ensaio WICKSELL, pelo que não é possível esclarecer o que este entende por justiça na distribuição do rendimento, se uma questão jurídica formal, se qualquer forma de justiça distributiva substancial. Parece, no entanto, inclinar-se neste último sentido. Cfr., p. 108-16.

²¹² Cfr. a crítica de ARROW, 1963, op. cit., no *post facio* aditado à 2ª ed., pp. 107-8 e nota 43.

A lógica da mecanização individualista revela-se, portanto, evitada de simplismo e orientada num sentido estruturalmente conservador, que redundando na atribuição à minoria de uma importância absoluta, capaz de paralisar uma qualquer mudança ²¹³.

Esta orientação traduz por outro lado uma leitura da realidade política marcada pelo universo institucional americano. A complexidade da estrutura federal estado-unidense revelou bem cedo a necessidade de se acautelarem os efeitos centrífugos das diversas tendências.

Espelho disso é o muito invocado artigo de *The Federalist* publicado sob o número 10 e atribuído a James MADISON. O que aí se reconhece é, no essencial, que todo o poder se agrupa em facções e que estas tendem a manifestar-se exclusivamente no seu próprio interesse. A solução é dificultar a afirmação do poder dessas minorias, daí se extraindo a justificação para a colocação de barreiras que impeçam a maioria de esmagar as diversas minorias e, reciprocamente, que impeçam qualquer grupo minoritário de assumir o estatuto de maioria que não respeite as outras minorias ²¹⁴. Embora isto traduza uma orientação corrente na filosofia política norte americana ²¹⁵, parece tratar-se de uma análise provocada pela complexidade do universo político num estado federal onde, por razões históricas, os grupos de interesse assumem grande importância. É forçado extrair daqui um apoio para a tese da maximização dos interesses materiais, pois que isso é transformar uma concepção do

²¹³ Neste sentido, cfr. BAUMOL, W. op. cit., p. 44.

²¹⁴ Cfr. *Federalist Papers*, trad., *O Federalista*, Hamilton, Madison e Jay, ed. Universidade de Brasília, 1984, n.º 10, “O Tamanho e a Diversidade da União como Obstáculo às Facções”, pp. 147 e segs., *maxime*, 150-51.

²¹⁵ Na verdade, parece corresponder à segunda versão tradicional apontada por BARRY, B., *Political Argument*, New York: Humanities Press, 1974, pp. 238-39.

poder numa concepção da motivação política. Em rigor o artigo de MADISON é uma útil lição sobre os problemas dos grupos cuja interpretação económica exige porém um rigor que se não confunde com os critérios demasiado lineares do interesse directo pessoal.

A crítica que vimos fazendo ao carácter excessivamente radicalizado da interpretação do papel da motivação material e, por extensão, do peso do individualismo, segue a linha aberta por SCHUMPETER ao afirmar a necessidade – e a possibilidade – de analisar logicamente a democracia por um modelo de traçado geral inspirado na economia mas sem esquecer nunca as especificidade do universo político, numa obra cujo pioneirismo não tem sido suficientemente reconhecido ²¹⁶.

Nestes termos, tanto em sentido positivo, como critério de interpretação de comportamentos, como em sentido normativo, como critério de alteração institucional, o racionalismo encarado em termos materiais é uma noção demasiado simplista para a análise do comportamento político. Há sem dúvida um forte elemento presente com essa orientação, mas parece forçado transformá-lo em critério único. O mercado concentra os interesses, de tal forma que a motivação racionalista orientada para a maximização material é plausível. Mas o dito mercado político incorpora outros valores que se manifestam por duas razões: por um lado, por definição, o facto de que se não trata de obter compensações materiais directas afasta esta lógica maximizadora; por outro lado a escolha política incorpora valores

²¹⁶ Cfr. *Capitalism, Socialism and Democracy*, op. cit., p. 274, e nota 43, por exemplo. A omissão de referências a este trabalho, passe a excepção de DOWNS, op. cit., decorre talvez da diferença de perspectivas a este respeito. Num sentido semelhante ao de SCHUMPETER, a respeito da especificidade da política, vide WADE, “Political Economy, Problems with Paradigms”, op. cit., p. 12.

e conceitos específicos que, se bem que possam ser racionalmente maximizados – daí a utilidade última que reconhecemos à análise da escolha pública –, necessitam de uma especificação mais cuidada ²¹⁷.

Questão diferente, importa reconhecê-lo, é a de saber se tecnicamente é possível obter um padrão de comportamento dos eleitores capaz nomeadamente de ser modelado perante valores que são muito mais difíceis de apreender do que aqueles que até agora se têm considerado. Trata-se no entanto de um argumento que abre campo à ditadura metodológica micro-económica, à custa do realismo das hipóteses de trabalho, e que será em última análise desmentido pela análise empírica à qual se destina.

Nada disto obsta ao interesse suscitado pelo esforço da teoria da escolha pública. A cedência repetida a facilidades metodológicas, se não mesmo relevando de uma específica concepção normativa do mundo, precisam de ser remediadas por um esforço de aumento de conteúdo positivo dos modelos incorporando novas variáveis e dando às motivações especificamente económicas o lugar que lhes cabe, por forma a torná-los mais adequados à realidade ²¹⁸.

5.5.4. *Racionalidade e tipo ideal*

A terminar referiremos uma questão que parece essencial em todo o processo de análise da forma como a hipótese básica do comportamento se articula com a realidade política.

Qualquer tratado de economia ao referir esta hipótese – tal como todas as outras obras, cada vez mais numerosas

²¹⁷ Uma crítica modelar ao trabalho de BUCHANAN e TULLOCK é feita por BARRY, op. cit., pp. 279-85. Ver, também, pp. 299 e 312-16.

²¹⁸ E este o caminho proposto por SAMUELS, W., “Whither (Positive) Public Choice? One Reading” in: Wade, L., ed, *Political Economy*, op. cit., *passim*, *maxime*, 162-64.

fora do campo económico, que a incorporam – começa por relativizá-la. O sujeito racional não é o animal egoísta que resulta dos trabalhos de EDGEWORTH. Os desvios à regra são conhecidos e tidos por tecnicamente detectáveis.

No entanto o papel central reconhecido à hipótese permanece intocado e as aplicações práticas permanecem ligadas à ideia do uso rigoroso da maximização racionalista. Pareceria mais lógico estabelecer um caminho inverso: determinar os pontos óptimos e depois estabelecer as fugas a esse ideal e as suas causas. Genericamente, podemos dizer que os estudos sobre as restrições da concorrência tiveram esta origem e este objectivo.

O mesmo trabalho tem de ser realizado para todas as generalizações do modelo a outros campos, nomeadamente ao que nos ocupa.

Enquanto isso não surgirem continuarão a trocar-se argumentos a respeito de mecanismos que remontam a Marshall e, enquanto justificação, a Adam Smith. Parece haver aqui um mal entendido que consiste no seguinte.

A hipótese do comportamento racionalístico é fruto de uma enormíssima simplificação sobre as motivações concretas dos agentes económicos. Isto é algo diferente do tão atacado irrealismo. A tendência racionalista existe, mas é como que sublimada, concentrada, libertando-se de todas as “impurezas” motivacionais.

Este processo conduz a uma categoria genérica de hipóteses capazes de abarcar todas as situações. Tal delimitação é fruto, em boa parte, dos próprios imperativos de formalização a que o cruzamento científico com a matemática levou. A racionalidade, parece, conduzirá à opção pelos melhores preços de entre todos os possíveis no mercado, o que define o ponto mínimo à volta do qual as diferenças e perdas são calculáveis. Por natureza, esta formalização parece adequar-se mal às modificações qualitativas introduzidas no comportamento por motivações alheias a esta lógica básica.

Temos portanto uma hipótese central levada a uma espécie de estado puro através do afastamento dos elementos a ele alheios. O paradigma deste raciocínio é a hipótese de concorrência perfeita e os modelos de equilíbrio abstracto: motivações racionais, características tradicionais dos mercados de concorrência perfeita, ausência de externalidades e de interações... nada disto se passa na realidade, mas a força motriz, o elemento significativo presente em todas as manifestações da realidade analisada é retido, abstraindo dos elementos que o perturbam.

Há nas ciências sociais uma categoria cuja similitude parece notável, a dos tipos ideais de Max WEBER. Também aqui, para a sociologia, se trata de abstrair certos elementos presentes numa vasta classe de factos. Para WEBER, o sentido unívoco de qualquer facto com relevância social só era obtido por abstracção; quanto mais abstracto, mais afastado da realidade, fosse certo conceito, mais claramente significativo ele seria. O tipo ideal não descreve a realidade, sintetiza-a, concentra o seu interesse ²¹⁹.

Passa-se algo de semelhante na teoria económica com a hipótese de comportamento racionalista, o que o próprio Max WEBER reconheceu ao apontá-la como exemplo. Refira-se, no entanto, uma diferença fundamental: o conceito é essencialmente operativo, passível de aplicação e de análise concreta, enquanto que os tipos ideais, por seu turno sendo identificados a partir da realidade, tal como a teoria que nos ocupa, não voltam a ela, salvo como elemento de comparação.

Por força da sua própria natureza a hipótese da racionalidade maximizadora tem outro alcance. Numa situação concreta permite identificar um resultado teoricamente puro.

²¹⁹ Sobre os tipos ideais, vide a *Introdução Metodológica a Wirtschaft und Gesellschaft*, trad. castelhana, *Economia y Sociedad*, vol. I, pp. 1-20, maxime 18-20, México, F.C.E., 1t344.

O círculo fecha-se e surge o momento dedutivo, onde em sociologia há essencialmente indução.

É justamente esta faculdade de ir conformar o real que torna o conceito económico que nos ocupa infinitamente polémico.

Qual a consequência desta aproximação entre tipo ideal e comportamento racional? Essencialmente de que essa hipótese é, e tem de ser, abstracta. A sua lógica necessariamente limitada, é uma abstracção a partir de factos concretos; o alcance desta abstracção tem de ser fixado cuidadosamente, pois só a partir de elementos empíricos se pode determinar o que é que dela se verifica na prática.

Digamos então que, existe um tipo ideal de comportamento, que corresponde à pura lógica do mercado sem barreiras. Em certas condições esse tipo manifesta-se, na prática, através do seu resultado. Quer dizer, a sua significação útil surge plenamente pelo que podemos inferir que a predominância dos elementos motivadores que se orientam nesse sentido se estabelece. O tipo só é identificável na sua manifestação concreta porque permite as características da sua aparição. Determinados em teoria, por abstracção, os efeitos últimos do comportamento racionalista, é possível identificá-los na prática, através da manifestação de fenómenos que se traduzem no seu predomínio.

Mas é também possível identificar o seu oposto, isto é, situações em que a motivação seja radicalmente não racional ou não maximizadora. Facto que deve por sua vez ser tipificado da mesma forma.

Determinados estes elementos – e o ambicioso plano de transformar o raciocínio económico numa teoria de acção social humana não pode tornear a existência destas duas correntes opostas –, resta considerá-los na prática, por forma a identificar a conformação concreta da realidade. Correspondendo esses dois tipos a duas formas de motivação opostas, uma identificando o racionalismo com a maximização da

utilidade, reconduzindo-o portanto a uma ideia de eficácia, e outra incorporando na análise racional elementos altruísticos, ideológicos, éticos ou outros, seria possível construir tipos abstractos de motivação.

Confrontados com a prática, esses tipos identificariam a presença da motivação a que correspondem, assim surgindo uma vasta gama de variações entre a rigidez lógica utilitarista, num extremo, e o absoluto altruísmo noutro.

Se esta aplicação, como cremos, tem algum sentido ²²⁰, o problema da teoria do comportamento deve ser visto de forma a considerá-lo como abstracção necessária cuja aplicação positiva depende da fixação das suas condições intrínsecas de verificação, ou seja, de concretização do tipo ideal a que corresponde. Na ausência dessas condições a maximização é tendencial. Dado que enquanto tipo, esta motivação está presente, seja de forma remota ou não, em todas as decisões económicas, parece natural que todas elas o revelem de forma empírica, mas o que interessa, sobretudo em termos de modelização predictiva, é determinar as condições concretas de manifestação do tipo, ou seja, o conjunto de elementos expúrios que com ele interferem.

Neste sentido, em termos positivos, é necessária uma teoria do comportamento imperfeito face aos tipos referidos, pois é esse o mais frequente.

Em termos teóricos e em termos normativos é possível construir uma teoria ideal concebida para um domínio concreto, mas as hipóteses de partida não podem abandonar a realidade. Em todo o caso, sem a teorização do comportamento imperfeito, só se podem construir modelos teóricos

²²⁰ Ela é sugerida, de forma implícita, em certos passos do artigo de Daniel BELL, "Models and Reality in Economic Discourse" in Bell, D., – Krystal I., op. cit.; vejam-se as páginas 69-70 e 77. Significativamente este autor aponta a ausência duma teoria de comportamento do Estado.

que, confrontados com a prática revelam tão só uma tendência que, porque nessa mesma realidade existe necessariamente, é, de forma errada, tomada como uma manifestação do acerto da teoria. Esta comprovação, se existe, coloca-nos perante uma espécie de tautologia: porque os elementos básicos estão presentes na realidade o modelo reflete-os; mas na medida em que o modelo pressupõe a manifestação ideal desses elementos básicos presentes, ele não pode representar cabalmente uma realidade em que há outros vectores.

Parece haver, portanto, uma alternativa, consequência necessária do próprio sistema metodológico seguido, a de construir tipos igualmente rigorosos de comportamento maximizador e não maximizador e determinar os elementos da presença simultânea de ambos. Isto poria em confronto as diversas formas de racionalização possíveis e poderia eventualmente produzir resultados tão formalizáveis quanto os do modelo corrente,

A aplicação do modelo corrente, por seu turno, parece condenada à simplificação extrema e logo aos resultados mitigados que já conhecemos.

No campo específico da economia da política e do problema específico da escolha pública, estas observações parecem ter alguma utilidade. É justamente no campo político que motivações alternativas à racionalização maximizadora são frequentes. É também aí que as perturbações ao universo da concorrência são dominantes. O modelo de comportamento neo-clássico parece portanto mais limitado do que a regra e o seu carácter ideal reforça-se. Justamente por isso, os obstáculos práticos à sua demonstração são muitos.

5.6. *Conclusão*

A teoria da escolha pública incorpora um modelo central que consiste na aplicação da teoria do comportamento racionalista e maximizador ao comportamento político.

Em si mesmo, isto é apenas uma extensão metodológica. Só faz verdadeiro sentido, porém, se forem integra-

das as variadas consequências que essa extensão implica. O que tal permite é tratar o mercado e a actividade pública, seja ela legislativa, administrativa ou directamente económica, em termos paralelos.

Daqui decorre a necessidade de racionalizar também essas formas de decisão pública através da intervenção da teoria do comportamento racionalista, como meio de preencher o vazio quanto às motivações a que tradicionalmente esta esfera de decisão é votada.

O resultado é a aplicação dos postulados maximizadores ao desempenho político. Esta aplicação provoca, no entanto, importantíssimas reservas.

Em primeiro lugar elas surgem no que toca à definição dessa maximização. É preciso distinguir a motivação material dos restantes aspectos, e encontrar um papel para estes. Não o fazendo, os modelos da escolha pública limitam a sua própria necessidade de explicação empírica.

Esta limitação parece relevar de um problema concreto, a aplicação meramente analógica do raciocínio económico. Isto significa que se não encontrou qualquer lugar específico para a teoria económica na sua relação com a economia. Há uma aproximação possível entre ambas as formas lógicas, mas ela só é interpretável se se identificarem os elementos racionais existentes na motivação política e que estão para lá do lucro material. Ao limitar-se a uma analogia estreita, substanciada também na aplicação de modelos retirados, sem mais, da realidade económica, como o monopólio, a teoria segue um caminho mais fácil mas autolimita-se. Não admira pois que esses modelos resultem muito pouco produtivos.

Em última análise esta busca do caminho mais fácil traduz algum mal entendido entre aquilo que é uma hipótese de trabalho e a sua relação com o real: a hipótese é um tipo ideal afastado necessariamente da realidade. Por força da especificidade da análise económica esse tipo ideal produz resultados práticos, só que estes não estão à altura da