



A Comunidade Europeia enquanto União Aduaneira: disposições fundamentais e instrumentos da Política Comercial Comum

Autor(es): Cunha, Luís Pedro

Publicado por: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

URL persistente: URI:<http://hdl.handle.net/10316.2/26058>

Accessed : 20-Sep-2019 08:42:12

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

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

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

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



UNIVERSIDADE DE COIMBRA
FACULDADE DE DIREITO

BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

VOLUME XXXIX
1 9 9 6



COIMBRA

Notas e Documentos

SOBRE OS BENS MERITÓRIOS

1. A categoria de bens meritórios (*merit goods*) foi introduzida em 1957 nas Finanças Públicas, e num artigo de revista (1), por Richard Musgrave, que apresentou a primeira versão acabada em 1980, na 3.ª edição do seu *Public Finance in theory and practice*, publicado de parceria com Peggy Musgrave.

Aí distingue Richard Musgrave três espécies de preferências ou necessidades:

1) necessidades individualizadas, que são as resultantes da livre escolha dos indivíduos, e que tanto podem respeitar a bens privados (bens de consumo rival) como a bens públicos (bens de consumo irrial, a que Musgrave chama bens sociais);

2) necessidades comunitárias (*comunal wants*) que, na sua interpretação preferível, são as que os indivíduos se sentem obrigados a suportar por pertencerem a uma comunidade, e que representam interesses comuns, atribuíveis à comunidade como um todo, e não aos seus membros em separado. São necessidades que advêm da persistente associação e da simpatia mútua. Porque se mostram obrigatórias, pode admitir-se que elas caem fora do círculo das necessidades individualizadas, as quais, como dissermos, são livremente assumidas. Temos um exemplo das necessidades comunitárias na necessidade que sentem os habitantes de determinado território de defenderem a pátria, a que todos pertencem, e não apenas o lugar em que cada um vive;

(1) RICHARD MUSGRAVE, em *The New Palgrave*, loc. *merit goods*.

3) necessidades meritórias, que são as necessidades satisfeitas, não por corresponderem a preferências individuais, mas por a política considerar desejável o consumo dos respectivos bens. São, pois, necessidades impostas. É o que sucede com a necessidade de casas de renda barata para os pobres. O Estado não a satisfaz por os pobres sentirem precisão dessas casas, e sim por entender que deve assegurar-se a todos uma habitação decente. As necessidades meritórias podem respeitar, do mesmo modo que as necessidades individualizadas, tanto a bens privados como a bens públicos.

A existência de bens meritórios pode ser tida por subsistência de elementos autocráticos na nossa sociedade democrática: a elite dominante imporá assim as suas preferências; ou pode ser tida por adesão a interesses ou valores da comunidade, que preterem as preferências individuais. Ambas as explicações contrariam a livre escolha dos consumidores. Com efeito, quer os bens meritórios sejam definidos por uma elite ou por uma vida em comum, eles satisfazem sempre necessidades impostas.

2. Esta é a primeira concepção de necessidades meritórias de Richard Musgrave. Suscita, porém, o seguinte reparo: as necessidades meritórias são sempre necessidades impostas, mas podem ser impostas por uma elite dominante ou por uma adesão aos valores comunitários. Ora, se forem por esta adesão, como se distinguem elas das necessidades comunitárias, que são necessidades que os indivíduos se sentem obrigados a satisfazer por pertencerem a uma comunidade?

Dáí que Musgrave afinasse a sua concepção, apresentando-a em 1984 (na 4.^a edição de *Public Finance*) nos seguintes termos: não pertencem à categoria de bens meritórios os bens impostos por uma elite dominante; os genuínos bens meritórios correspondem a situações baseadas em interesses comunitários: situações em que se aceita que, por ser membro da comunidade, os interesses comunitários dominam as escolhas individuais.

Sendo assim, os bens meritórios constituem bens comunitários e os bens comunitários são bens meritórios. E foi isso o que Richard Musgrave reconheceu, em 1989, na 5.^a edição de *Public Finance*, ao identificá-los expressamente. Na verdade, as necessidades comunitárias tinham sido definidas como aquelas que os indivíduos se sentem obrigados a suportar por pertencerem

a uma comunidade, e as necessidades meritórias são definidas, na referida 5.ª edição, como aquelas que os indivíduos se sentem obrigados a suportar como membros da comunidade. São coisas iguais, portanto.

3. Como se vê, Musgrave começou por distinguir os bens comunitários dos bens meritórios por os primeiros serem os que os indivíduos se sentem obrigados a consumir por pertencerem à mesma comunidade, e os últimos serem aqueles cujo consumo a política considera desejável; e acabou por confundir estes com os primeiros. De sorte que passou-se a ter apenas duas espécies de necessidades: as necessidades individualizadas e as necessidades comunitárias ou meritórias, e duas ordens de interesses: os interesses individuais e os interesses comuns.

Simplesmente, ao confundir bens meritórios com bens comunitários, Musgrave inutilizou a categoria dos primeiros, visto que eles deixaram de ser categoria à parte das categorias pré-existentes. Se já tínhamos a categoria dos bens comunitários e se os bens meritórios, afinal, se confundem com eles, para quê criar a categoria dos bens meritórios? Tratou-se, ao cabo, de uma tarefa vã.

4. Isto apenas pelo que respeita aos bens meritórios de Richard Musgrave. Porque houve vários financistas que se apropriaram do nome que Musgrave deu a esses bens e o preencheram com conteúdos diversos. Citamos seguidamente os financistas que temos à mão.

É o caso de Allen ⁽²⁾, que considera bens meritórios os bens produzidos pelo Estado em virtude principalmente das externidades, como a educação e a saúde, ou da ignorância dos consumidores, como a segurança social. São bens que, por via disso, sofrem de subconsumo numa economia de mercado livre.

É o caso também de Due e Friedlaender ⁽³⁾, que aludem aos bens meritórios a propósito dos bens que, na nossa e vulgar nomenclatura, são bens semipúblicos, por satisfazerem simultaneamente necessidades colectivas e necessidades individuais ⁽⁴⁾.

(2) *The Theory of Taxation*, Penguin, 1971, pág. 14 segs.

(3) *Government Finance*, 6.ª ed., Irwin, Homewood, 1977, pág. 80.

(4) TEIXEIRA RIBEIRO, *Lições de Finanças Públicas*, 5.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 1995, pág. 27 seg.

No entender daqueles Autores, são bens meritórios os que o Estado deve produzir por a sociedade pretender que todas as pessoas possam utilizar os respectivos serviços, mesmo se isso não for propiciado pelas suas externidades, o que levanta o problema da não exigência de taxas. E dão como exemplo o ensino elementar e o ensino superior.

É o caso ainda de Davis e Meyer ⁽⁵⁾, para os quais são bens meritórios os que combinam elementos de carácter público com a produção orientada pelo melhor conhecimento das pessoas competentes. Assim sucede com os serviços de educação, em que não pertence aos estudantes, mas a peritos, determinar as espécies de cursos, as disciplinas de cada curso e o número de anos e de aulas. A existência de bens meritórios é invocada para justificar a interferência do Governo na soberania do consumidor.

Outrossim, é o caso de Herber ⁽⁶⁾, para quem são bens meritórios os produzidos pelo Estado com fins redistributivos. Tal acontece com os alimentos fornecidos grátis ou a preços subsidiados nas cantinas escolares.

Igualmente para Brown e Jackson ⁽⁷⁾ são bens meritórios os serviços fornecidos pelo Estado com propósitos redistributivos, o que acontece com a educação, a saúde, o alojamento, o bem-estar.

Finalmente, são bens meritórios, para Bailey ⁽⁸⁾, aqueles cujos benefícios pessoais são subavaliados pelos consumidores e, portanto, aqueles que, em economia de mercado livre, os indivíduos utilizam insuficientemente. É o que se dá com os seguros contra a doença, a invalidez, os acidentes rodoviários. Por isso o Estado intervém para fazer com que os indivíduos consumam quantidades adequadas desses bens.

5. Aí temos outras seis concepções de bens meritórios, apresentadas por financistas ou grupos de financistas. Que em rigor se reduzem a quatro: bens subconsumidos em economia de mercado livre (Allen e Bailey); bens semipúblicos (Due e

⁽⁵⁾ *Principles of Public Finance*, Prentice Hall, England Cliffs, 1983, pág. 46.

⁽⁶⁾ *Modern Public Finance*, 5.^a ed. Irwin, Homewood, 1983, pág. 58.

⁽⁷⁾ *Public Sector Economics*, 4.^a ed., Blackwell, Oxford, 1990, pág. 47.

⁽⁸⁾ *Public Sector Economics*, Macmillan, Londres, 1995, pág. 28.

Friedlaender); bens cuja produção requer a orientação, não dos simples consumidores, mas de pessoas competentes (Davis e Meyer); bens produzidos com fins redistributivos (Herber e Brown e Jackson).

Bem vistas as coisas, porém, todas essas quatro concepções de bens meritórios respeitam a bens semipúblicos. Ora os bens semipúblicos caracterizam-se por serem bens que, como dissemos atrás, satisfazem simultaneamente necessidades colectivas e necessidades individuais. E o Estado produ-los porque pretende satisfazer as necessidades individuais em condições diferentes daquelas por que as satisfariam as empresas privadas. Pretende satisfazê-las gratuitamente, ou a preço inferior ao custo, ou a preço igual ou superior ao custo mas inferior ao que se estabeleceria em economia de mercado livre. E, sob esse aspecto, eles são bens meritórios, pois é precisamente por lhes atribuir o mérito de satisfazerem em condições vantajosas as necessidades individuais que o Estado os produz, suportando perdas ou renunciando a lucros.

Todavia, se definirmos bens meritórios os bens semipúblicos, lá temos outra vez a inutilidade da criação da nova categoria. Se já dispunhamos da categoria dos bens semipúblicos e se os bens meritórios se confundem com eles, para quê introduzir nas Finanças uma categoria de conteúdo igual a categoria preexistente?

6. Significa isto que se deve relegar a categoria de bens meritórios? Supomos que não. E supomo-lo revertendo à primitiva concepção de Richard Musgrave. Entende ele que os bens meritórios são bens cuja produção pelo Estado a política considera desejável. E pode considerá-lo por imposição da elite dominante ou por adesão a interesses ou valores da comunidade. Na 4.^a edição de *Public Finance* Musgrave deixou cair a imposição da elite dominante, decerto porque se propunha elaborar uma teoria de Finanças de raiz democrática, de Finanças em que os bens produzidos pelo Estado são apenas aqueles que a maioria dos cidadãos deseja que ele produza.

Mas o facto é que não há somente Finanças democráticas; também há Finanças autoritárias. E quando as há, aí temos os grupos ou classes dominantes a imporem a produção pelo Estado de bens cujo consumo não é querido pela maioria dos indivíduos. São bens que aqueles grupos ou classes forçam o Es-

tado a reconhecer-lhes um mérito especial, um mérito à parte dos outros bens por ele fornecidos. Como ainda não representam uma particular categoria dentro das Finanças Públicas, quadra-lhes perfeitamente a designação de bens meritórios.

Só para darmos um exemplo comezinho, temos tais bens meritórios nos espectáculos de ópera, quando, e sucede quase sempre, a sua produção pelo Estado não é pretendida pela generalidade dos cidadãos.

J. J. Teixeira Ribeiro
Faculdade de Direito de Coimbra