

Esta comparação entre uma união aduaneira e uma zona de comércio livre é feita com referência ao comércio e aos direitos alfandegários que incidem sobre os produtos finais. Se, tal como é possível numa zona de comércio livre, existirem também disparidades tarifárias em relação aos *inputs* produtivos, estas podem dar origem a distorções no padrão produtivo da zona. Se os preços de produção fossem idênticos, então a produção dentro da zona tenderia a concentrar-se no país com mais baixos direitos sobre a importação de bens de produção. Contudo, em geral, não é possível dizer se tais disparidades tarifárias encorajariam uma concentração da produção de bens de produção nos países membros mais eficientes ou nos menos eficientes. Ao comparar os méritos de uma união aduaneira e de uma zona de comércio livre é necessário ter em conta tais efeitos de distorção da produção de um imposto alfandegário não harmonizado sobre os bens que entram no processo produtivo, que poderiam alterar as vantagens relativas de uma zona de comércio livre quando comparada com uma união aduaneira.

Em conclusão, deve frisar-se que embora com este raciocínio uma zona de comércio livre apareça como preferível a uma união aduaneira sob o ponto de vista da mais eficiente afectação de recursos, tal resultado é pouco significativo e não prova que uma zona de comércio livre seja sempre preferível a uma união aduaneira. Esta questão será tratada ao longo do Capítulo 4, no qual serão analisadas as razões que levam à constituição de uma união aduaneira.

NOTA

(¹) Estas definições de criação de comércio e desvio de comércio são de Johnson (1962) e diferem das inicialmente usadas por Viner (1950), Meade (1955) e Lipsey (1960), os quais utilizaram também estas expressões mas referindo-se apenas aos efeitos de produção. O sentido dado por Johnson foi posteriormente caucionado por Viner (1965) e parece preferível na medida em que ele acentua o facto de que há apenas dois efeitos em jogo: o efeito do comércio livre (criador de comércio) e o efeito de protecção das uniões aduaneiras (desviador de comércio).

CAPÍTULO 3

TEORIA ECONÓMICA DAS UNIÕES ADUANEIRAS E ZONAS DE COMÉRCIO LIVRE: OUTRAS CONSIDERAÇÕES

O capítulo precedente analisou os ganhos e perdas que podem surgir com a formação de uniões aduaneiras e zonas de comércio livre como resultado do seu impacto na afecção de recursos no interior do grupo e entre ele e o resto do mundo. Numa perspectiva de análise menos restritiva do que a aí adoptada devem também merecer atenção outros aspectos. Em primeiro lugar, se não se puder admitir que a curva de oferta do resto do mundo seja infinitamente elástica, poderemos ter que considerar eventuais efeitos sobre os termos de troca. A admissão de uma curva de oferta infinitamente elástica será muitas vezes apropriada para um pequeno grupo de países cuja importância no comércio seja pequena, mas para um grupo como a Comunidade Económica Europeia (CEE) é pouco provável que assim seja. Em segundo lugar, o alargamento de mercado provocado pelas uniões aduaneiras pode dar origem a uma grande variedade de importantes efeitos que são negligenciados pela teoria ortodoxa. São eles:

- 1.º — os efeitos resultantes das oportunidades de aproveitamento das economias de escala;
- 2.º — os efeitos do alargamento do mercado sobre a eficiência com que factores dados são utilizados no interior das empresas;
- 3.º — os efeitos do alargamento do mercado sobre a produção e a sua taxa de crescimento através do seu impacto sobre a orientação e a taxa de investimento.

(Robson)

O segundo e terceiro destes efeitos são a principal origem dos chamados efeitos «dinâmicos» da integração.

O efeito do alargamento do mercado sobre a eficiência das empresas tem sido muito realçado em relação à CEE. Os políticos têm repetidamente acentuado os efeitos benéficos sobre a eficiência industrial do que HAROLD MACMILLAN uma vez descreveu como um «revigorante duche frio». Os economistas nas suas análises têm tentado dar corpo formal a este efeito e, por vezes (LEIBENSTEIN, 1966), foram ao ponto de afirmar que os efeitos da integração que operam por esta via são fontes muito mais importantes de ganho do que as vantagens na afectação de recursos, como se considerava na análise ortodoxa. Infelizmente, neste domínio, a teoria não nos leva muito longe, mas é óbvio que a relação entre integração e eficiência produtiva não é simples — quanto mais não seja porque além do efeito do duche frio há ainda a considerar o «efeito do banho turco»! (STREETEN, 1964; CORDEN (1970).

Toda a questão à volta destes efeitos «dinâmicos» da integração está recheada de dificuldades e propomos que a partir de agora os esqueçamos com base em que, seja qual for a sua importância e pode ser muito grande, a análise económica ainda se não mostrou capaz de lançar muita luz sobre eles. Desta forma, neste capítulo limitar-nos-emos a introduzir algumas modificações na análise do capítulo anterior, necessárias para podermos ter em conta os efeitos sobre os termos de troca e as economias de escala. Certos aspectos relacionados com a terceira categoria dos efeitos dinâmicos serão analisados nos Capítulos 8 e 11.

Efeitos nos Termos de Troca das Uniãos Aduaneiras e Zonas de Comércio Livre

Se admitirmos a possibilidade de se registarem efeitos sobre os termos de troca, pode ser necessário modificar em alguns aspectos a análise do capítulo anterior. Em especial,

quando se verificam efeitos sobre os termos de troca no comércio entre a união e o resto do mundo, já não pode pressupor-se que o bem-estar mundial varie *pari passu* com o da união. No estudo de MUNDELL (1964) pode encontrar-se uma das mais esclarecedoras análises dos efeitos nos termos de troca dos acordos preferenciais.

Se a formação de uma união aduaneira não afectar a procura de bens importados do resto do mundo, os termos de troca da união permanecerão inalterados, mesmo que a oferta do resto do mundo não seja infinitamente elástica. De outro modo haveria uma tendência para os termos de troca da união com o resto do mundo se elevarem. Este efeito compensará a perda que um eventual desvio de comércio provoque, e pode ser bastante para eliminá-lo se a queda de preço dos produtos importados for suficiente.

Quanto às zonas de comércio livre, os efeitos nos termos de troca são menos claros. Enquanto que numa união aduaneira é mais provável que após a integração o comércio com terceiros países diminua, a não ser que o nível pautal médio seja reduzido, no caso da zona de comércio livre as importações não descerão abaixo das necessidades do país membro com mais baixos direitos alfandegários antes da formação da zona de comércio livre; podem até elevar-se devido à deflexão indirecta de comércio que pode surgir. Consequentemente, qualquer subida nos termos de troca será menor numa zona de comércio livre do que numa união aduaneira. De facto, se a deflexão indirecta de comércio for muito grande, é provável que os termos de troca da zona de comércio livre se deteriore, embora não necessariamente. No entanto, quando surgem efeitos sobre os termos de troca, uma zona de comércio livre será apesar de tudo menos prejudicial para terceiros países do que uma união aduaneira de pauta média.

Quando ocorrem efeitos nos termos de troca, é possível que membros de uma união aduaneira sejam capazes de usar a sua influência nos termos de troca de um modo mais eficaz do que se fixassem direitos separadamente. Este eventual efeito das uniões aduaneiras, cabalmente reconhecido por

VINER (1950), envolve necessariamente um prejuízo para o resto do mundo. Sendo tudo o resto invariável, quanto maior for a área económica de pauta unitária mais provável é que, devido a ela, se dê um aumento nos termos de troca com o resto do mundo.

A possibilidade de uma união aduaneira originar maiores ganhos nos termos de troca do que seria possível de outro modo, foi estudada por ARNDT (1968). No entanto, a dificuldade da sua análise resulta do facto de geralmente se criar um conflito de interesses e de frequentemente, os ganhos só surgirem se um país membro persuadir outro a prosseguir uma política não optimizada, no interesse do primeiro. Uma possível excepção a isto, poderá ser o caso de uma união aduaneira formada apenas para impor direitos alfandegários comuns a um produto determinado, que cada um dos países continuasse a importar. Neste caso, cada país poderia lucrar com a actuação dos outros. Embora qualquer país pudesse lucrar ainda mais estando fora da união aduaneira, ela própria poderá não se formar a não ser que todos estejam de acordo. As questões são, assim, idênticas às que surgem no caso de um acordo internacional sobre produtos, no qual um grupo de países obtém ganhos para si próprio aumentando o preço do produto através de restrições às exportações. Um país não-participante lucraria ainda mais; mas se o grupo não se formar, nenhum produtor ganhará.

Os termos de troca de uma união aduaneira com o resto do mundo, podem ser influenciados não apenas pela pauta externa comum da união mas também pelos direitos alfandegários de outros países. Em geral, quanto mais elevados forem os direitos de outros países sobre os produtos de exportação da união, menos favoráveis serão os termos de troca da união com o resto do mundo. Uma vez que o nível tarifário dos países externos à união pode de algum modo ser alterado através de negociações, tem também de se ter em conta este aspecto. De acordo com isto, parece provável que quanto maior for a união aduaneira, maior será o seu poder negocial. Este aspecto foi considerado por VINER (1950) como tendo sido

historicamente muito importante para a constituição de uniões aduaneiras e é também acentuado por MEADE (1955a). Embora neste caso possam surgir conflitos de interesses relacionados também com a natureza das concessões pretendidas no decurso da negociação, as possibilidades de efeitos negativos do ponto de vista dos membros individuais da união bem como globais, são talvez menores. São poucas as obras com dados empíricos sobre os efeitos nos termos de troca. Pode destacar-se para o caso da CEE a obra de PETTIT (1977). Nela se sugere que a formação da CEE teve como consequência ganhos nos termos de troca resultantes de um aumento de 0,3 — 1,0 % do produto nacional bruto.

As Economias de Escala na Teoria das Uniões Aduaneiras

A teoria ortodoxa das uniões aduaneiras, apresentada no capítulo anterior, parte do princípio que o preço de oferta da união aumenta. A introdução das economias de escala dá origem a uma quantidade de problemas e torna necessárias algumas modificações nos conceitos básicos. Esta secção explica de acordo com CORDEN (1972b), como as economias de escala podem ser tidas em consideração. Vamos considerar as economias de escala internas às empresas e que provocam um decréscimo nos custos unitários à medida que a produção aumenta.

Com este propósito, iremos considerar o caso de um único produto homogéneo, o qual é produzido fora da união e fornecido a preços constantes aos países H e P, mas que pode ser produzido nos países H e P a custos médios decrescentes. Admita-se que as curvas de custo dos países H e P para o produto estão uniformemente acima do correspondente preço de importação e que, na situação pré-união aduaneira, nenhum país exporta para o outro. De modo a evitar uma série de problemas, sem interesse para esta questão, pressupõe-se que os preços internos são determinados pelo custo das importações do resto do mundo mais os direitos alfandegários. Na prática, o preço das importações competitivas no mercado

interno, fixa apenas um limite máximo ao preço que um produtor interno pode praticar. Poderia ser mais compensador para um produtor que quisesse maximizar o lucro fixar um preço menor, mas iremos ignorar esta possibilidade. No que se refere aos impostos alfandegários, serão examinadas as implicações de duas hipóteses alternativas:

1.^a — Pressupõe-se que ambos os países antes da união se fôrmar aplicam a mesma taxa de imposto sobre o produto, e que esta situação se mantém depois da constituição da união. Em conjugação com os outros pressupostos, isto leva a que os preços no consumidor não sejam alterados pela união. Consequentemente:

- a) o mercado total para o produto mantém-se inalterado em cada país;
- b) não há efeitos de consumo. Contudo e diferentemente do caso analisado pela teoria ortodoxa, considerado no capítulo anterior, este causará outros efeitos a ter em conta.

2.^a — Alternativamente, admite-se que as taxas são fixadas a níveis tais que tornem o preço de importação incluindo o imposto, apenas igual aos custos médios, incluindo o lucro normal, impedindo assim lucros anormais para os produtores. Nesta segunda alternativa, se não houver produção interna, não haverá aplicação de direitos. Este pode ser um pressuposto mais realístico do que o primeiro.

1. Considerando primeiro o pressuposto de que os impostos alfandegários uniformes anteriores à formação da união se mantêm, apresentam-se-nos três possibilidades: o produto pode ser, inicialmente, produzido em ambos os países, só num ou em nenhum. Consideremos sucintamente cada um destes casos.

Se, inicialmente, há *produção em ambos os países*, quando a união se forma um dos dois produtores — por hipótese

o país H — açambarcará todo o mercado, ficando o outro de fora. Os custos médios do produtor do país H decairão e os custos totais de produção do bem dentro da união serão menores devido à especialização. Este efeito pode ser dividido em duas partes:

- a) A produção interna do país P, relativamente cara, é substituída por bens importados do país H, que se produzem a custos mais baixos. Assim, verifica-se, em certo sentido, uma orientação para uma fonte de oferta mais barata, através da abertura do comércio entre os países H e P — e portanto um efeito clássico de criação de comércio. Contudo, visto pressupor-se que é dado o preço interno no país P, todo o ganho reverte para o país H;
- b) O país H obtém o seu abastecimento interno a um custo de produção mais baixo. Isto pode ser chamado *efeito de redução de custos*. Embora seja conseqüência da criação do comércio com o país P, não é um efeito clássico de criação de comércio, uma vez que resulta não de uma orientação para uma fonte de oferta mais barata noutro local, mas da diminuição de preço de uma fonte de oferta interna já existente. No entanto, os consumidores do país H não ganham nada com a mudança, indo todo o benefício para o produtor.

Se na situação pré-união aduaneira há *produção num só país*, surgem duas possibilidades. A conseqüência mais provável é que o produtor já estabelecido — suponhamos que isto se passa no país H — consiga açambarcar a totalidade do mercado da união. Os efeitos podem uma vez mais ser divididos em duas partes:

- a) O país P substitui as importações do resto do mundo por importações do país H. Estas devem ser mais caras do que as importações do resto do mundo, uma vez que, de outro modo, o país H não precisaria

de integrar a união para competir no mercado do país P. Em consequência, no país P vai-se verificar desvio de comércio devido ao facto de uma origem de importações barata ter sido substituída por uma mais cara. A perda por desvio de comércio do país P é igual à perda das receitas aduaneiras sobre as importações do resto do mundo. Para a união como um todo, a perda por desvio de comércio pode ser menor, uma vez que os produtores do país H podem conseguir algum ganho extra sobre as exportações para o país P.

b) Tal como no exemplo precedente, o país H obtém o seu próprio produto a um custo inferior para que se verifique um efeito de redução de custos igual ao excedente de lucros obtidos nas vendas internas.

É contudo possível que neste caso se venha a verificar uma reversão da produção. A produção no país P começa quando a união se forma; e é concebível, ainda que pouco provável, que o produtor do país P possa afastar o produtor do país H e açambarcar a totalidade do mercado da união. Os custos de produção no país P serão menores do que eram os do país H antes da formação da união, de modo que, neste caso, haverá um ganho de criação de comércio, visto que o país H satisfaz as suas necessidades de uma origem mais barata (embora o lucro vá totalmente para o país P), enquanto que o país P perde, como resultado da substituição de importações baratas do resto do mundo por uma produção interna mais cara. Os custos do produtor recém-estabelecido do país P quando passa a abastecer todo o mercado da união, têm de ser mais elevados do que o custo das importações do resto do mundo pois, de outro modo, ele ter-se-ia podido estabelecer antes da constituição da união. Quando, como neste caso, as importações do resto do mundo são substituídas por produção interna, dá-se um efeito que Viner (1950) designou por efeito de «supressão de comércio». Está próximo do efeito de desvio de comércio no qual se dá uma substituição de uma

origem mais barata por uma mais cara, mas difere dele na medida em que a origem mais cara é um produtor interno recentemente estabelecido, e não o país parceiro.

Se inicialmente *não houver produção em nenhum dos países*, a constituição da união pode permitir o início da produção num dos países — digamos no país H —, uma vez que os seus custos médios podem agora descer abaixo do preço interno anterior. Os custos do país H situar-se-ão ainda acima dos custos das importações do resto do mundo, não incluindo os direitos aduaneiros, pois de outro modo o país H poderia ter competido no mercado do país P antes da formação da união. Neste caso, a formação da união aduaneira gera um efeito de supressão de comércio para o país H e um efeito de desvio de comércio para o país P. Em ambos os países, o total da perda exprime-se na perda de receitas aduaneiras. Esta perda de receitas excederá a perda conjugada dos rendimentos reais dos dois países se o novo produtor obtiver lucros anormais.

Esta análise pode ser ilustrada pela figura 3.1 em que se representa o caso de impostos alfandegários inicialmente uniformes, e apenas no país H há uma produção inicial.

Na figura 3.1, D_H representa a curva de procura do país H e D_{H+P} a curva conjunta da procura dos países obtida adicionando à curva de procura do país H, a um qualquer nível de preço dado, a procura do país P. O preço das importações do resto do mundo é OW_M e o preço (f.o.b.) de exportação para o resto do mundo é OW_X . O imposto alfandegário é $W_M T$. Os custos de transporte no interior da união não são considerados. Antes da união se formar, o país P tem de pagar o imposto sobre as importações tanto do país H como do resto do mundo, de forma que a curva conjunta da procura que se dirige ao produtor do país H é $TQ'RVZW_X$. Depois da formação da união torna-se em $TYZW_X$. A curva C representa a curva do custo médio do país H. Se ela cortar D_H abaixo de Q, como na figura, haverá alguma produção interna antes da formação da união. Se cortar D_H acima de Q, todo o consumo interno será importado

(OM = TQ). Se C cortar $D_H + p$ acima de V, como acontece na figura 3.1, não haverá exportações para o país P caso não exista união, porque para o país P as importações do resto do mundo serão mais baratas. Se C cortar $D_H + p$ abaixo de V, então haverá exportações para o país P mesmo no caso de não existir união.

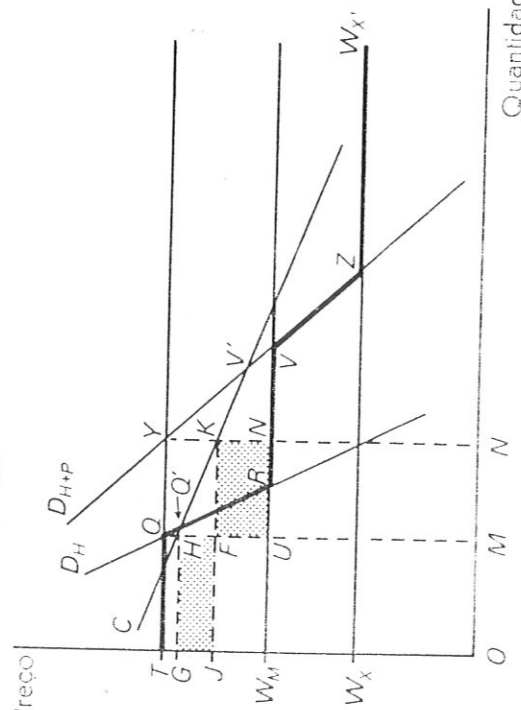


Figura 3.1 Uma união aduaneira com economias de escala

Se o produtor no país H fixar o preço OT, e se o país P importava do resto do mundo antes da união, o país H terá uma procura OM e o país P uma procura MN. O efeito da união na redução de custos é então a área sombreada GHFJ, e o efeito do desvio de comércio para a união no seu conjunto é a área sombreada FKNU. A perda de receitas aduaneiras do país P, e portanto a perda total desse país, é UQYN. Assim, o efeito de desvio de comércio é uma perda líquida para o conjunto dos países da união e FQYK representa a redistribuição de rendimento a favor do produtor do país H, que além dele ganha ainda o que resulta do efeito de redução de custos. Do ponto de vista do país P isoladamente, a perda de receitas aduaneiras UQYN constitui o efeito de desvio de comércio.

2. Na análise que se segue assume-se (i) que os impostos alfandegários nos países H e P são inicialmente os mesmos, para que já exista um nível aduaneiro comum; e (ii) que o preço da produção interna iguala o custo das importações mais imposto (ou é ligeiramente inferior). Estes pressupostos servem para eliminar os efeitos de consumo mas levam a resultados improváveis na prática, nomeadamente que o ganho de criação de comércio originado pelo facto de o país P obter o seu produto de uma fonte mais barata, vai inteiramente para o país H. Se, de um modo mais realístico, se considerar que os futuros parceiros concordam em impor direitos alfandegários a um nível tal que lhes dê protecção, isto é, apenas suficientemente altos para cobrir os custos, incluindo os lucros normais, não se verificarão receitas aduaneiras nem lucros anormais e todos os ganhos e perdas recairão sobre os consumidores. De acordo com esta hipótese analisemos novamente dois dos casos considerados antes.

Suponhamos que na situação pré-união há produção em ambos os países, mas que, depois da formação da união, o país H açambarca todo o mercado. Os custos médios do produtor do país H, quando ele abastece todo o mercado, serão menores do que os seus custos quando ele abastece só o seu mercado interno e menores do que os custos do anterior produtor no país P quando ele abastecia o seu próprio mercado. Assim, o preço interno da união pode ser inferior ao preço interno vigente inicialmente em cada um dos países. Consequentemente, a pauta externa comum será inferior aos impostos alfandegários iniciais e os consumidores de ambos os países lucrarão com a constituição da união.

a) No país P há um ganho de criação de comércio (esta expressão está a usar-se no sentido mais lato que adquiriu depois de VINER, em que se lhe incorporam efeitos de consumo), o qual tem duas componentes: (i) o efeito de produção, resultante da substituição de uma produção interna cara por importações mais baratas do país H; e (ii) o efeito

de consumo, resultante do aumento de consumo induzido pela diminuição do preço interno.

- b) No país H há um ganho de redução de custos, que reverte a favor dos seus consumidores. Também aqui, há uma componente de produção e consumo. O efeito de produção resulta do facto de que o volume original da produção vendida internamente se obtém agora a um preço mais baixo; e o efeito de consumo deriva do facto de a um preço mais baixo, haver uma maior quantidade comprada, com base na qual é obtido o excedente dos consumidores.

Se inicialmente só houver *produção num único país* — por hipótese no H — considera-se que o imposto alfandegário pré-união do país P terá sido de zero. Se o país H açambarcar o mercado do país P, isto não resultará da liberalização do comércio na união mas do facto do país P impor um imposto alfandegário — isto é, resulta da fixação duma pauta externa comum que implica um aumento no nível médio de protecção. Sendo assim, o preço para os consumidores internos do país P, subirá. As perdas resultantes podem ser repartidas entre as componentes de produção e de consumo. A menor quantidade agora consumida no país P será obtida a um custo superior ao anterior. Verifica-se uma orientação para uma fonte de oferta mais cara, o que constitui um efeito de desvio de comércio. Além disso, há uma perda no excedente do consumidor devido à redução da quantidade consumida causada pelo aumento do preço.

É desnecessário analisar o caso referido na figura 3.1 em que se assume que os impostos alfandegários são fixados de modo a cobrir os custos. Deve, contudo, notar-se que, se forem fixados nesta base, o preço para os consumidores do país H, antes da formação da união, será dado pelo ponto Q' e o preço para os consumidores de ambos os países H e P, depois da formação da união, será dado pelo ponto V'.

Resumindo, no primeiro caso considerado acima, não surgem efeitos de consumo. No segundo caso, todos os

ganhos ou perdas originados pelos efeitos de produção ou consumo reverterão para os consumidores. Estes são os casos limite. Mas também se podem verificar casos intermédios em que há alguns efeitos de consumo, em que alguns dos ganhos são obtidos sob forma de lucros anormais e em que algumas das perdas são suportadas pelo Estado através de uma redução nas suas receitas aduaneiras. O valor dos efeitos de consumo e dos lucros anormais dependerá do quanto o sistema tarifário permitir ao produtor monopolista explorar a sua posição, e do facto de ele o querer fazer. A distribuição dos ganhos e das perdas entre Estados, produtores e consumidores afecta necessariamente a distribuição entre os países membros dos ganhos e das perdas causados pela formação da união. Isto acentua a importância crucial das políticas de preços e de impostos alfandegários nos acordos visando integração sectorial de indústrias em que há economias de escala. Esta questão tem particular relevância no caso da integração de países menos desenvolvidos e das economias planificadas do Leste Europeu.

A partir desta análise pode-se ver que na presença de economias de escala, as concepções ortodoxas de criação e desvio de comércio continuam a ser relevantes para a apreensão das uniões aduaneiras, mas que devem ser complementadas de modo a terem em conta a supressão de comércio e os efeitos de redução de custos. Uma vez que estes efeitos são parte integrante do processo e conceptualmente similares aos efeitos considerados no caso tradicional, é conveniente alargar os conceitos de criação e desvio de comércio de modo a incluir estes fenómenos — tal como os conceitos de Viner, originariamente limitados aos efeitos de produção das uniões aduaneiras, se alargaram de modo a incluir os efeitos de consumo, tal como foi exposto no capítulo anterior.

Alguns Problemas postos pelas Economias de Escala nas Uniãos Aduaneiras

Embora os conceitos de criação e de desvio de comércio possam facilmente ser alargados de modo a abranger

rem as economias de escala, há outro tipo de problemas, originados pela presença de economias de escala, que não podem ser tão facilmente resolvidos. Entre estes, há um implícito na questão tratada nas páginas anteriores, nomeadamente quando se diz que quando se apresentam economias de escala não é possível, na base de uma análise estática comparativa, especificar qual das várias posições possíveis de equilíbrio será alcançada numa união aduaneira. Por exemplo, se na situação inicial o produto, cuja produção está sujeita a economias de escala, é produzido em ambos os países, é previsível que, depois da formação da união, se o produto for homogêneo, uma empresa se apodere da totalidade do mercado. Contudo, a análise não pode indicar de qual dos países ela será. O resultado dependerá de considerações que podem ser designadas como «dinâmicas» — incluindo a especificidade da concorrência oligopolística, do tipo de reacções perante as várias vias experimentadas e outras.

A análise dos problemas originados pela existência de economias de escala levou alguns economistas (GRUBEL, 1967) a defender que a liberalização do comércio não produz necessariamente uma especialização vantajosa. A figura 3.2 ilustra o problema e esta tese. As curvas C_H e C_P representam os custos médios a vários níveis de produção, de um determinado produto no país (H) e no seu parceiro (P). Embora os custos de produção do país H, ao nível da produção anterior à união, OL, sejam inferiores aos do país P, assume-se que o nível da produção no país P antes da união seja OM; isto permitiria que aquele produto tivesse o preço OP', inferior, portanto, a OP. Se depois da formação de uma união aduaneira entre os países H e P, os consumidores do país H subtituírem a procura do produto produzido internamente pelo produto mais barato do país P, a produção do país P expandir-se-á ainda mais, de modo que o seu preço pode ser baixado; entretanto, haverá uma tendência oposta no país H, aumentando deste modo a vantagem do país P, não obstante os seus custos unitários, a cada nível de produção, serem mais elevados do que os do país H. Em última análise,

pode-se atingir uma situação de equilíbrio na qual o país P satisfaz as necessidades totais do mercado da união ao preço OP'', o que representaria uma especialização de tipo perverso entre os dois países.

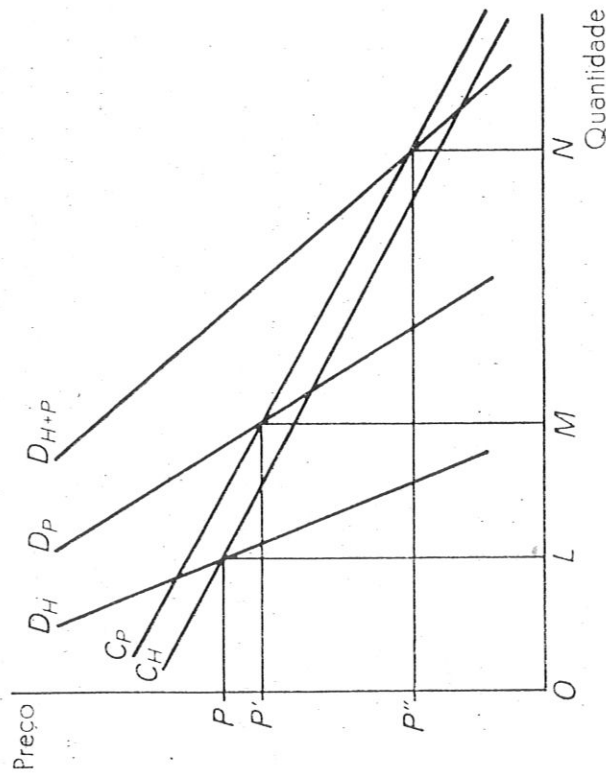


Figura 3.2 Especialização perversa com economias de escala

Este tipo de situação pode revelar-se, na prática, muito importante, mas parece depender de pressupostos diferentes daqueles que subjazem ao modelo ortodoxo. Por exemplo, poder-se-ia pensar que com um conhecimento perfeito e seguro do mercado e ausência de custos de transporte, a longo prazo a produção desse produto seria desviada para o país H. Contudo, a incerteza e os custos de transporte do produto para o país P onde a maior parte dele é consumido deverão impedir que tal aconteça. Evidentemente que os custos de transporte devem ser tidos em consideração ao tentar-se determinar o modelo óptimo de especialização. O resultado «perverso» em análise, poderia também produzir-se numa

época fértil em inovações, em que a aprendizagem pela prática fosse uma determinante importante dos custos e estivesse relacionada com o nível de produção. Neste caso, este factor «dinâmico» na criação de vantagens comparativas, poderia ser suficiente para garantir a sobrevivência da indústria de «alto custo» do país P. Notar-se-á que este problema não impede a união aduaneira de originar ganhos, mas poderá ter como resultado que eles sejam menores do que «tecnicamente» seria possível.

Levando mais longe as implicações das economias de escala Kojima (1971) defendeu que, na presença de economias de escala, a especialização pode pura e simplesmente não se dar, visto que o mecanismo dos preços pode ser incapaz de promover, verificando-se equilíbrio estável na situação inicial. Estas várias possibilidades têm sido exploradas por vários outros economistas (MEADE, 1955b), relacionando-as com outras questões. Se elas forem empiricamente significativas, impõe-se uma importante conclusão, nomeadamente que a liberalização do comércio *per se* pode não ser suficiente para garantir as vantagens da integração. A probabilidade de se verificar um comportamento monopolístico, face a economias de escala persistentes, reforçará esta conclusão. O comércio livre entre membros de uma união aduaneira pode, então, ser condição necessária mas não suficiente para garantir tais vantagens. Com base nesta e em outras conclusões, analisadas no Capítulo 4, pode defender-se que quando na presença de economias de escala, será necessário um acordo sobre a especialização, envolvendo planificação e acções suplementares às forças de mercado de modo a garantir os benefícios das economias de escala nas uniões aduaneiras.

CAPÍTULO 4

UNIÕES ADUANEIRAS E «BENS PÚBLICOS»

Nos Capítulos 2 e 3 foi delineada a teoria económica básica das uniões aduaneiras e das zonas de comércio livre, com especial incidência nos efeitos sobre a afectação de recursos das uniões aduaneiras, no aproveitamento das economias de escala e nos efeitos sobre os termos de troca. Este capítulo debruça-se sobre uma dificuldade fundamental, até aqui ignorada. Num contexto clássico, a teoria básica tal como foi desenvolvida por VINER, MEADE e LIPSEY, é incapaz de fornecer a fundamentação lógica das uniões aduaneiras. Exceptuando o raciocínio feito para os termos de troca, isto deve-se ao facto de as razões que permitem demonstrar a superioridade das uniões aduaneiras sobre uma situação de protecção não-discriminatória, serem exactamente as mesmas que levam a concluir que as uniões aduaneiras e as zonas de comércio livre são elas próprias necessariamente menos vantajosas do que o comércio livre. As tentativas de abordagem deste problema fundamental conduziram a uma profícua reformulação da teoria das uniões aduaneiras. Esta reformulação e as suas importantes implicações constituem o objecto deste capítulo.

Será o Comércio Livre Preferível?

A questão básica pode ser ilustrada com a figura 2.1 (anteriormente apresentada na pág. 33). Suponhamos que o país H tem um imposto alfandegário inicial WT_H . Se ele formar uma

união aduaneira com o país P, e ambos adoptarem uma pauta externa comum PEC', então como já foi demonstrado, daí resultará uma criação de comércio igual a $(\alpha + \gamma)$. No entanto, o país H tem igualmente a opção de unilateralmente reduzir o seu tarifário para WPEC' numa base não discriminatória. Se ele o fizesse, conseguiria exactamente o mesmo nível de produção e consumo internos que na união aduaneira. A diferença estaria em que, com a redução não discriminatória do imposto, as importações viriam do resto do mundo; e isto, comparado com a alternativa da união aduaneira, daria origem a um ganho líquido para o país H, equivalente à diferença entre a despesa total em importações duma origem e de outra. Este ganho líquido seria também igual às receitas aduaneiras que seriam maiores, se o país H optasse pela redução do imposto numa base não discriminatória.

No caso das zonas de comércio livre pode da mesma maneira demonstrar-se que, embora uma zona de comércio livre seja mais vantajosa do que uma união aduaneira, a zona de comércio livre é ela própria menos vantajosa do que uma redução tarifária não discriminatória. Relativamente à situação expressa na figura 2.3a, por exemplo, uma redução não discriminatória do imposto alfandegário para WT_P pelo país H, resultaria numa quantidade de consumo e produção internos idêntica à do caso da zona de comércio livre. Porém, de novo, numa tal situação, as necessidades de importação seriam satisfeitas pelo resto do mundo. O ganho adicional para o país H, quando comparado com a alternativa da zona de comércio livre, igualaria as receitas obtidas com os direitos aduaneiros sobre as importações, o qual por sua vez igualaria os direitos aduaneiros cobrados no caso de zona de comércio livre pelo país P. Nesta hipótese, a opção pela zona de comércio livre e não pela redução não discriminatória dos impostos alfandegários resultaria apenas numa redistribuição das receitas fiscais das importações (= rendimento nacional) do país H para o país P.

Nos termos da análise ortodoxa, portanto, parece certo que as considerações até agora tecidas neste livro, não conseguem fornecer uma fundamentação lógica para a formação

quer das zonas de comércio livre quer das uniões aduaneiras, se existir a opção alternativa da redução tarifária unilateral. Se uma união aduaneira criadora de comércio é benéfica, isto deve-se ao facto de ela representar um passo em direcção ao comércio livre. Sob o ponto de vista ortodoxo, o comércio livre seria uma solução ainda mais vantajosa.

O problema desta perspectiva, como JOHNSON escreveu (1965), é que ela:

«... coloca o economista em oposição às correntes dominantes que determinam as actuais políticas económicas internacionais, as quais, por definição, terão de ser consideradas «irracionais» ou «anti-económicas». Simultaneamente, o economista fica sem uma teoria que seja capaz de explicar inúmeros e importantes fenómenos observáveis, tais como a natureza da negociação de acordos tarifários, as políticas comerciais adoptadas pelos vários países, as condições em que os países estão dispostos a integrar uniões aduaneiras e os argumentos que conseguem persuadir os países a alterar as suas políticas comerciais.»

Perante esta dificuldade, têm sido feitas tentativas no sentido de fornecer uma fundamentação lógica para a formação de uniões aduaneiras e agrupamentos económicos regionais, por meio da inclusão dos «bens públicos» no factor bem-estar. Assim, a teoria daí resultante centra a sua atenção sobre as implicações deste alargamento — em particular sobre o problema da eficiência relativa, do ponto de vista de dois ou mais países operando em conjunto, das uniões aduaneiras enquanto alternativas aos sistemas tarifários não-preferenciais, como um meio de fornecimento de bens dotados de um certo carácter «público», no sentido de que as vantagens do seu consumo não reverterem apenas para o comprador. Se, neste contexto, pudesse demonstrar-se que uma união aduaneira pode trazer mais vantagens para *ambos* os países do que as políticas individuais da protecção aduaneira não preferencial, teríamos

uma possível fundamentação lógica para tais uniões. Este tipo de abordagem afasta-se necessariamente do modelo tradicional, a um país e um produto, das uniões aduaneiras, usado por muitos autores, que é incapaz de esclarecer a questão.

Uma análise sistemática destes problemas foi feita pela primeira vez por JOHNSON (1965) e COOPER e MASSELL (1965), que simultânea e independentemente desenvolveram uma análise, relevante para as uniões aduaneiras, na qual é incluído um bem público no factor do bem-estar e portanto no critério de avaliação. Cada uma destas análises pode também ser interpretada de modo a aplicar-se a uma situação na qual o bem-estar é definido apenas em termos do consumo privado de bens e serviços mas onde existem externalidades de vários tipos, provocando distorções internas, que até agora não têm sido consideradas. JOHNSON preocupou-se fundamentalmente em desenvolver uma teoria que explicasse o comportamento dos Estados relativamente a um conjunto de políticas comerciais de tipo proteccionista. COOPER e MASSELL, por outro lado, estavam directamente interessados no problema das uniões aduaneiras — mais especificamente em explicarem como o facto de integrarem uma união aduaneira pode permitir aos países atingir com maior racionalidade económica os fins prosseguidos com o protecционismo. Assim, cada uma destas análises assenta num argumento à partida favorável ao protecционismo, do qual a protecção industrial é um caso especial.

A Análise das Uniões Aduaneiras tendo em consideração o Consumo Colectivo

Para ilustrar esta questão, a análise seguinte baseia-se na perspectiva de COOPER e MASSELL (1965), que é basicamente idêntica à de JOHNSON (1965) mas menos complexa. Embora ela tivesse sido formulada tendo em vista os países em vias de desenvolvimento, é aplicável à análise das uniões

aduanearas entre países num qualquer estágio de desenvolvimento. Tem o mérito de apontar um conjunto de questões de importância prática, relativas ao problema das uniões aduaneiras.

Contrastando com a análise dos capítulos anteriores, vamos agora supor que o bem-estar é propiciado tanto pelo consumo privado de bens e serviços como pelo consumo colectivo de um conjunto de bens públicos, que têm de ser fornecidos através da acção do Estado à custa do sacrifício do consumo privado. Um desses bens, por exemplo, pode ser um maior nível de determinada produção industrial, relativamente ao que seria comercialmente viável na ausência de protecção. As origens da preferência pela indústria podem residir em aspirações nacionalistas, ou na crença de que a actividade industrial envolve vários tipos de vantagens económicas externas que acabariam por conduzir ao crescimento económico e a um aumento no consumo privado de bens e serviços. A consideração de tais bens públicos acrescenta uma nova dimensão ao problema e exige que, na avaliação de situações alternativas, se tenha em conta não só o nível do produto nacional mas também o nível da produção industrial associada a cada nível de rendimento.

A análise que se segue das uniões aduaneiras toma em consideração a existência de tais «bens». Imaginemos duas economias, H e P. Inicialmente, em cada uma só é produzido um único bem agrícola para exportação, o qual é mais rentável do que qualquer outra forma de actividade económica. Fica mais barato importar todos os outros bens em troca deste do que produzi-los localmente. O «custo» médio de instalação de uma indústria local será então igual ao excesso do custo médio de produção nessa indústria sobre o custo de um volume de importação idêntico. Assumindo o pleno emprego, etc., este custo é uma medida da redução do produto privado, avaliado aos preços do mercado mundial, resultante da produção unitária dum produto industrial local. Para se obter a curva de «oferta de indústria» (a qual não é, evidentemente uma curva de oferta no sentido convencional),

as indústrias são dispostas por ordem ascendente, de acordo com este custo. Nas condições admitidas, esta curva toma a forma de uma escada. Como se assume que todos os produtos industriais precisam de protecção e não podem ser exportados, o nível da procura interna determinará o nível de produção em cada indústria.

Pressupõe-se que aos dois países é indiferente a escolha entre quaisquer duas indústrias e que a diversificação industrial não é em si mesma um objectivo político. Também se pressupõe que a procura interna privada de cada produto é a mesma e idêntica em ambos os países. Finalmente, a análise pressupõe que os custos e os benefícios das uniões aduaneiras têm apenas origem no comércio, excluindo a possibilidade de redistribuições de benefícios através de transferências financeiras. A análise pode ser facilmente modificada, de modo a abandonar estes pressupostos restritivos, mas as questões essenciais podem funcionar dentro desta simples hipótese de trabalho.

Para produzir internamente um certo volume de produção industrial, cada país tem de impor para cada indústria um apropriado conjunto de impostos alfandegários; e, para as indústrias serem eficientes, a taxa deve igualar em média o excesso de custo do produto. Pode-se encarar o equilíbrio como sendo determinado pela intersecção da curva de procura da indústria da comunidade com a curva de oferta da indústria. A curva de procura da comunidade expressa o preço, em termos de excesso de custo ou de produto privado perdido, que a comunidade está disposta a pagar pelos montantes alternativos de indústria interna. A curva (que não está traçada) é descendente, indicando que quanto maior for o preço, menos indústria será procurada.

Os ganhos da união aduaneira são ilustrados na figura 4.1a). As curvas S_H e S_P representam as curvas de «oferta» dos países H e P antes da integração na união. Com uma união aduaneira há uma nova hierarquia de indústrias para a união como um todo e uma nova curva de oferta de indústria da união, correspondendo a S_U . A curva de

«oferta» da união está abaixo das curvas de «oferta» do país por duas razões:

- 1.^a — se algum bem for produzido na união, sê-lo-á no país que oferece menores custos;
- 2.^a — as indústrias de baixo custo podem duplicar a produção anterior à formação da união, de modo a obter qualquer dado nível de produção industrial sem recorrer a indústrias de mais alto custo.

Suponhamos que antes da formação da união os níveis óptimos de produção industrial em ambos os países H e P são OM. No país H, é produzida a quantidade OL de sapatos com o imposto OT_H e a quantidade LM de chapéus com o imposto OT'_H ; enquanto que no país P, a quantidade OL de casacos é produzida com o imposto OT_P e a quantidade LM de camisas com o imposto OT'_P . Com a união aduaneira e a nova curva de oferta de indústria da união, é possível a ambos os países produzir a mesma quantidade de produtos industriais que antes, mas a um mais baixo custo em termos de produto perdido. Isto será conseguido se cada país se especializar naquele produto em que goza de uma vantagem comparativa dentro da união, para que seja produzida a quantidade OM de sapatos no país H e a quantidade MP de casacos no país P, renunciando assim à produção de chapéus e camisas de mais alto custo na união e realizando uma poupança de produto real igual a $T_H T'_H \times LM$ no país H e $T_P T'_P \times LM$ no país P. Deve notar-se que fixar um imposto de OT_H sobre sapatos e de OT_P sobre casacos, permitiria o nível especificado de produção industrial na união aduaneira ao custo mais baixo em termos de rendimento nacional conjuntamente perdido e assim se maximizaria o rendimento nacional dos dois países. Tal pauta pode ser designada como uma pauta externa comum «eficiente».

O equilíbrio indicado só se verificaria se a curva de procura composta de produção industrial da união, intersectasse a curva de «oferta» da união de produção protegida num ponto que indicasse ser a produção industrial igual a OP.

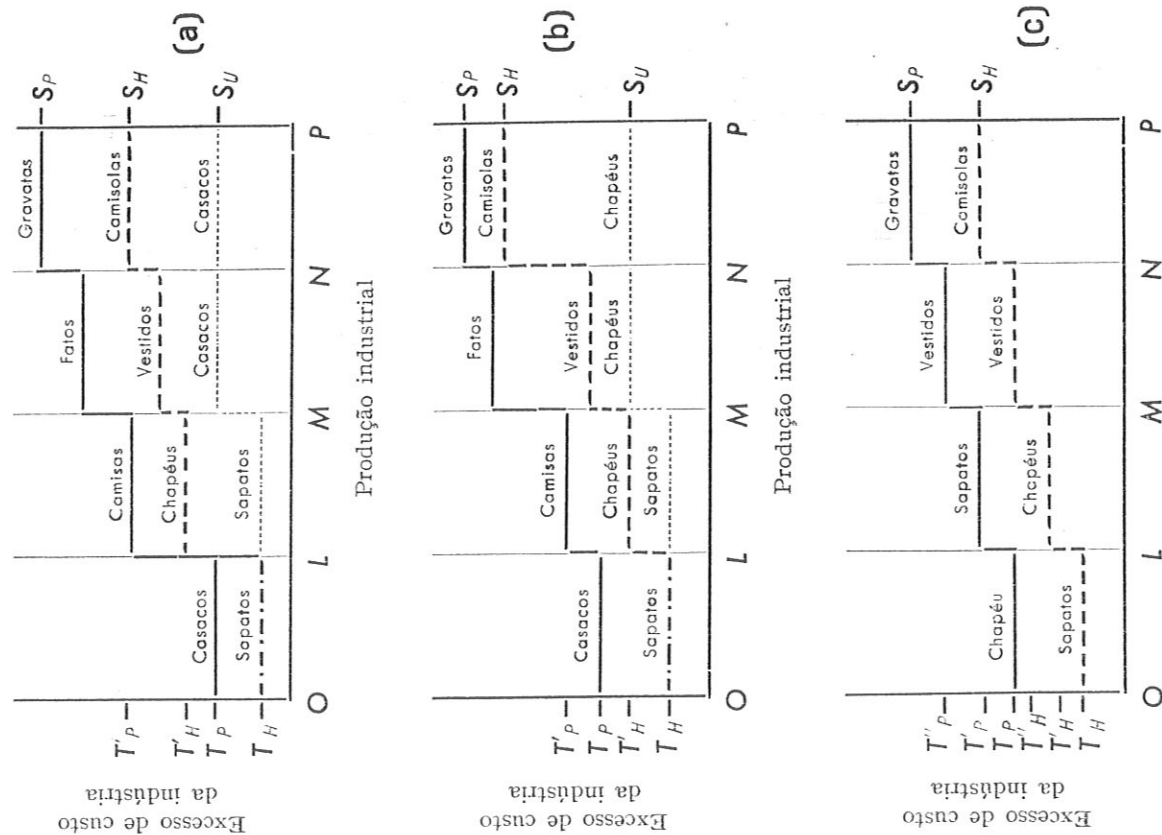


Figura 4.1 Ganhos da especialização industrial

Contudo, uma vez que cada país pode satisfazer mais eficientemente a sua preferência por indústrias por meio de uma associação de mercados, registar-se-á um efeito benéfico no rendimento, porque os países podem realizar a mesma produção industrial conjunta que antes e ainda poupar recursos. O efeito benéfico de rendimento tenderia a induzir um aumento na produção industrial assim como no rendimento nacional. Também se verificaria um efeito de substituição devido ao facto de se satisfazer a um custo mais baixo a preferência pela indústria; este levaria a um aumento na produção industrial à custa do rendimento nacional. Ambos os efeitos se combinariam para aumentar a produção industrial; o rendimento nacional aumentaria igualmente se o efeito de rendimento fosse maior do que o efeito de substituição.

No exemplo acabado de considerar, a estrutura de custo industrial dos dois países é tal que uma pauta externa comum eficiente daria bons resultados em cada país que tivesse uma das indústrias de mais baixo custo para servir a união. A figura 4.1b) mostra uma situação alternativa na qual as duas indústrias de menor custo estão ambas localizadas no país H. Se continuarmos a supor que a produção industrial conjunta deve ser igual a OP e fosse fixada uma pauta eficiente, só os sapatos e os chapéus estariam protegidos, os quais se localizariam ambos no país H. O resultado da união aduaneira seria então o seguinte: o país H duplicaria a sua produção industrial inicial e o país P não produziria nada. Tal, pauta não seria aceitável para o país P, já que numa união aduaneira aquele país deve ter (ignorando a possibilidade de transferências fiscais) pelo menos tanta indústria como na situação pré-união. Uma união aduaneira mutuamente vantajosa seria ainda possível, mas para que isso acontecesse seria necessário escolher uma pauta que permitisse a cada país ter um determinado nível de produção industrial da forma menos onerosa possível. Uma tal pauta pode ser designada por «quase-eficiente». No caso suposto na figura 4.1b), uma pauta quase-eficiente protegeria as indústrias de sapatos e

casacos, que são as mais eficientes dos países H e P, respectivamente, embora a indústria de casacos no país P seja de custo mais elevado do que a indústria de chapéus no país H.

No entanto, nem mesmo este tipo de solução será sempre possível, pois numa união aduaneira correcta, nenhum país membro pode produzir bens que possam ser fabricados a um custo mais baixo por outro membro. A figura 4.1c) representa uma situação na qual o país P tem dentro da união uma posição de desvantagem nas indústrias de chapéus, sapatos e vestidos. Portanto, ele não estaria em posição de produzir qualquer destes bens numa união aduaneira simples com o país H. Se estas indústrias fossem protegidas, elas localizar-se-iam necessariamente no país H. Nestas circunstâncias, seria condição para a maximização das vantagens, que houvesse alguma protecção *no interior* da união aduaneira para a indústria do país menos eficiente. Este raciocínio pode justificar muitas das modificações introduzidas nas uniões aduaneiras entre países em vias de desenvolvimento, como são os casos da Comunidade Leste Africana, Grupo Andino e a União Aduaneira da África Austral. Pode igualmente ser relevante para futuros acordos visando o alargamento da Comunidade Económica Europeia (CEE) à Espanha, Portugal e possivelmente Turquia.

A análise feita tanto neste como nos capítulos anteriores tem pressuposto que os efeitos das uniões aduaneiras sobre o rendimento nacional dos países que as integram, se verificam apenas através do comércio. Se considerarmos a hipótese de pagamentos compensatórios de um país a outro, a análise torna-se muito mais complexa. É então concebível que *pudesse* ser escolhida uma pauta eficiente, maximizando assim os efeitos positivos da união sobre o rendimento, mesmo que todas as indústrias se localizassem num único país, desde que o outro país fosse compensado pelas suas perdas de indústria por uma transferência de rendimento suficientemente grande. No entanto, o montante de rendimento compen-

satório exigido por um qualquer país dependeria do seu factor de preferência e os pagamentos efectuados nesta base não seriam necessariamente compatíveis com os ganhos de rendimento obtidos pelo outro país. É possível que o país cuja indústria (e rendimento) lucre com a união, não lucre o suficiente para conseguir pagar uma compensação adequada ao seu parceiro, de modo a tornar possível a fixação de uma pauta inteiramente eficiente. Nesse caso, se se quiser que a união aduaneira funcione, na melhor das hipóteses só poderá ser adoptada uma pauta quase-eficiente. De qualquer modo, se um país não conseguir nenhuma indústria, pode concluir-se que possivelmente ele necessitaria de uma maior indemnização compensatória do que a representada pelo excesso de custos dos produtos do país parceiro, já que ele poderia atingir essa situação recorrendo unilateralmente ao comércio livre. Algumas destas questões são tratadas com maior profundidade nos Capítulos 8 e 10, os quais são dedicados respectivamente à política regional num mercado comum e à integração de países menos desenvolvidos.

Crítérios para Avaliação das Vantagens das Uniões Aduaneiras com Preferência por Bens Públicos

Na abordagem delineada na secção anterior, as vantagens da união aduaneira para um país dependem do que acontece quer ao rendimento quer à produção industrial, que neste caso é o bem público. Será que esta análise torna irrelevante a distinção clássica entre uniões aduaneiras criadoras e desviadoras de comércio? No seu contributo para esta discussão, COOPER e MASSELL (1965) disseram que «a criação de comércio e o desvio de comércio tanto podem ser positivos como negativos». Do mesmo modo, JOHNSON (1965) fez notar:

«... contrariamente à análise comum, tanto o desvio como a criação de comércio são vantajosos para os

parceiros; de facto, para o país a que é dada a preferência, o desvio de comércio é preferível à criação de comércio pois ele não implica nenhum sacrifício da sua produção industrial interna. Esta inversão das conclusões usuais é devida à presença da preferência pela produção industrial.»

Em certo sentido, estas afirmações são paradoxais e enganadoras. Claramente, o que está na origem das vantagens da formação das uniões aduaneiras com presença de uma preferência de indústria é o potencial inicial de criação de comércio quando comparado com os níveis iniciais, efectivos ou planeados, de produção das indústrias protegidas em regime de autarcia. Contudo, para que cada membro individual possa obter vantagens, a criação de comércio é uma condição necessária mas não suficiente. Um país não lucrará com a criação de comércio a menos que haja uma suficiente expansão das exportações para os seus parceiros (o que do ponto de vista deles representa um desvio de comércio). Além disso, a redução do custo de oportunidade da produção industrial que a especialização dentro da união pode facilitar — através do efeito de substituição, como já foi notado — induz um maior desenvolvimento industrial, que pode resultar tanto em desvio de comércio como na redução do rendimento nacional a um nível inferior àquele que inicialmente tinha em regime de autarcia. À luz destas considerações, os critérios convencionais devem ser tidos mais como inadequados do que irrelevantes.

A sua inadequação deriva da introdução dos **bens públicos** (entendidos aqui simplesmente como **uma opção pelo desenvolvimento industrial**), a qual em última análise se deve basear em uma das muitas possíveis justificações para o protecçãoismo. É isto que dá origem à escolha entre os ganhos no rendimento nacional que provêm da criação do comércio e os benefícios sociais da indústria. Obviamente, a aborda-

gem ensaiada neste capítulo podia ser alargada de modo a ter em conta outros tipos de bens públicos ou objectivos políticos comuns que pudessem afectar o bem-estar de um país e em que os países pudessem cooperar numa base regional. Tais bens poderiam incluir a possibilidade de oportunidades de emprego adequadas, a estabilização do rendimento e do emprego, etc. No que respeita aos objectivos deste tipo, uma idêntica alternativa pode surgir entre os ganhos e as perdas de eficiência, estaticamente considerados, que é a única coisa que importa para a criação e desvio de comércio, e outros ganhos e perdas associados a vários graus de satisfação destas outras opções e objectivos.

Se continuássemos a alargar a análise neste sentido, o critério clássico de criação de comércio — desvio de comércio — ainda se tornaria mais inadequado para avaliar as consequências das uniões aduaneiras ou de formas mais restritas de integração económica internacional. Segundo esta perspectiva mais ampla, a avaliação da integração exigiria uma análise custo-benefício mais geral, na qual a criação e o desvio de comércio, embora de uma importância fundamental, seriam apenas um de vários efeitos possíveis que teriam de ser pesados e avaliados em contraste com outros, de modo a calcular as implicações para o bem-estar das medidas de integração económica.

Bens Públicos e Razões para a Constituição das Uniões Aduaneiras

Sugeriu-se na secção anterior que no contexto de uma preferência por bens públicos, a constituição de uma união aduaneira pode ser um meio mais eficiente de satisfazer aquela preferência do que a existência de uma protecção não-discriminatória. Sendo assim, parece ter-se encontrado uma razão para a constituição de uniões aduaneiras. Os benefícios devem, evidentemente, ser demonstrados em cada caso,

pois que mesmo neste contexto mais lato, as vantagens gerais das uniões aduaneiras não se podem *a priori* reconhecer com mais facilidade do que quando elas se apresentam num contexto clássico. Contudo, será que esta abordagem resolve as dificuldades levantadas no início?

Se estivermos apenas a considerar uniões aduaneiras ou zonas de comércio livre, é razoável afirmar que não as resolve. A mera demonstração de que uma união aduaneira é preferível do ponto de vista da eficiência a políticas alfandegárias unilaterais quando são os bens públicos que motivam a protecção, não consegue fornecer razões económicas para a constituição de uniões aduaneiras, a não ser que tais uniões representem uma solução ideal para assegurar a protecção. Se os Estados puderem conceder directamente subsídios de produção, é defensável afirmar que estes constituirão um mecanismo de protecção muito mais eficaz do que as uniões aduaneiras, no caso específico de bens públicos que se está a considerar. Nesta perspectiva, só pode encontrar-se uma razão económica para as uniões aduaneiras, com base na inclusão de bens públicos, se razões políticas ou outras impedirem aos Estados o uso directo de subsídios de produção, os quais evitam a repercussão dos impostos alfandegários sobre o consumo.

Numerosos factores institucionais, em particular as obrigações internacionais de um país, determinam, de facto, e frequentemente, políticas de protecção alternativas, possivelmente mais vantajosas, tal como a *redução* recíproca de direitos alfandegários. Por exemplo, na prática, segundo os princípios estabelecidos no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), as uniões aduaneiras e as zonas de comércio livre são as únicas formas permitidas de redução tarifária preferencial, excepto no caso dos países menos desenvolvidos. Do mesmo modo, o pagamento de subsídios de exportação encontraria obstáculos face aos princípios do GATT. Estas limitações internacionais podem ainda ser reforçadas por considerações políticas internas, resultando daqui que as uniões aduaneiras

se podem tornar a única forma viável de conseguir as vantagens em questão. Mesmo assim, o argumento dos bens públicos não consegue fornecer uma razão económica geral para as uniões aduaneiras, levando a abandonar a perspectiva de Viner, segundo o qual as uniões aduaneiras devem ser vistas como instituições essencialmente não-económicas (KRAUSS, 1972).

Há nisto alguma razão no que se refere às uniões aduaneiras *per se*. Não se pode refutar tal opinião com o argumento de que os subsídios devem ser financiados por impostos, os quais por si só provocarão distorções, uma vez que se pode demonstrar que se se prosseguirem políticas optimizadas de tributação/subsídios, é provável que tais distorções sejam menores do que as originadas por um imposto alfandegário (MEADE, 1955b; CORDEN, 1974). Se assim for, uma razão puramente económica para o uso de impostos alfandegários, e portanto para uma união aduaneira, deverá basear-se nos custos administrativos e de cobrança dos impostos alternativos usados para financiar os subsídios e os custos envolvidos na sua atribuição. Podendo estes custos ser bastante altos, enquanto que os impostos alfandegários são normalmente de baixo custo e fáceis de colectar, a união aduaneira pode ainda continuar a representar uma muito boa escolha.

Contudo, se considerarmos uniões aduaneiras em que seja dada uma interpretação mais lata ao conceito de bens públicos — ou mais ainda se estiverem em questão formas de integração mais avançadas do que as uniões aduaneiras — pode encontrar-se uma justificação para a integração regional que assente, não apenas em considerações institucionais ou políticas ou nos custos da cobrança e da atribuição de subsídios alternativos aos impostos alfandegários, mas em sólidos argumentos económicos.

A questão está em que, relativamente à vasta gama de bens públicos das complexas economias modernas, há muitos factores de tipo tecnológico — tais como os derivados das economias de escala, a existência de externalidades e as dificuldades que se apresentam a um país actuando isoladamente

de assegurar a estabilidade económica — que fornecem argumentos económicos válidos para o alargamento do âmbito de jurisdição. É provável que uma integração com tais objectivos aponte para a formação de agrupamentos económicos limitados a uma escala regional, uma vez que os custos de organização, administração e informação, por razões técnicas colocariam a área de jurisdição óptima muito abaixo da área do nível global. Ao mesmo tempo, para muitos bens públicos em sentido lato, os subsídios à produção são totalmente irrelevantes.

Deve igualmente ter-se em conta o facto de os Estados diferirem consideravelmente nas suas opções por bens públicos em geral e por bens públicos específicos, devido a diferenças culturais e de níveis de rendimento. Estas considerações fornecem um argumento para limitar a dimensão dos agrupamentos económicos mesmo abaixo da área que seria aconselhável de acordo com critérios técnicos e de gestão. Também levam a restringir a participação em tais agrupamentos a Estados relativamente homogéneos, com o objectivo de se conseguir um nível óptimo de bens públicos, o que requer a harmonização de um vasto leque de políticas económicas. Na verdade, a maior parte dos casos de integração económica internacional ocorre entre grupos de países cujas preferências por bens públicos são relativamente homogéneas segundo padrões gerais.

Esta análise começa, contudo, neste ponto a tocar em problemas relacionados com formas de integração que estão para além das uniões aduaneiras, nas quais, à parte a política aduaneira, a harmonização de políticas é provavelmente pouco importante. Deixaremos para capítulos posteriores outras considerações sobre estas matérias. Em conclusão, deve contudo acentuar-se que uma análise puramente estático-comparativa quer de uniões aduaneiras quer de formas mais restritas de integração económica, tal como tem sido feita até aqui, será incapaz de captar muitos dos aspectos que na prática se poderão revelar de extrema importância. Na parte final deste capítulo, um dos aspectos mais significativos, naquele

contexto, é o de que os acordos para a integração económica internacional não reflectem apenas preferências relativamente homogéneas de bens públicos; os acordos podem também incentivar a sua homogeneidade. Este é um argumento táctico que tem largamente influenciado as discussões sobre a unificação da Europa Ocidental, e continua a ser um importante elemento no debate em curso acerca da união económica e monetária da CEE.