

A política comercial estratégica e a globalização da concorrência*

Horácio Crespo Faustino**

Introdução

«One of the most controversial ideas of the new IO/trade literature has been the suggestion that government intervention can raise national welfare by shifting oligopoly rents from foreign to domestic firms. The starting point of this debate was several papers by Brander and Spencer (1983, 1985), who showed that in principle government policies such as export subsidies can serve the same purpose as, for example, investment in excess capacity in the IO literature on entry deterrence» (Krugman, 1989, p. 1201).

Como a nova teoria do comércio internacional coloca o acento nas estruturas imperfeitas de mercado e nos produtos de alta tecnologia intensivos em I&D, a política económica correspondente, nomeadamente a política comercial e a política industrial (fortemente relacionadas entre si devido à íntima relação entre estrutura de mercado e *performance* no comércio) tinha as portas abertas para se opor ao comércio livre como política óptima e defender medidas neoproteccionistas com o fim de aumentar o bem-estar do país. Assim uma diferente teoria do comércio internacional significaria que havia novas fontes de comércio e especialização¹, o que implicaria uma diferente política comercial e, logo, diferentes objectivos, diferentes instrumentos e diferentes efeitos. A nova teoria do comércio

internacional considera que o que era tido como distorção exógena ou endógena pela teoria tradicional, não era episódico, secundário, mas antes a regra, o fundamental. Logo, a teoria das distorções endógenas não era o instrumento teórico correcto para analisar a nova situação². Não se tratava de colmatar as falhas do mercado, mas antes aproveitar as falhas do mercado em proveito próprio. Para os *strategic traders*, estava aberto o caminho para políticas proteccionistas com suporte teórico na nova teoria do comércio internacional, na economia industrial e na teoria dos jogos. Essas medidas proteccionistas fariam aumentar o bem-estar nacional do país que as impunha através da extracção das rendas monopolistas às firmas estrangeiras. Essa política era, nas actuais condições do mercado mundial, a melhor política possível: política de *second best*.

A extracção de rendas monopolistas às firmas estrangeiras não é contudo o único argumento dos defensores do neoproteccionismo, embora seja, de facto, um novo argumento. Outro argumento, já antigo e agora repescado pelos neoproteccionistas, é o argumento da existência de externalidades (economias externas) em algumas indústrias, particularmente nas indústrias de alta tecnologia, com efeitos de difusão (*spillovers*). Haveria uma incapacidade das firmas inovadoras de se apropriarem da totalidade dos benefícios que as actividades de I&D dessas fir-

* Este artigo baseia-se na minha tese de doutoramento, capítulos 2 e 8. Agradeço as sugestões e críticas que foram feitas pelo consultor da revista, a uma primeira versão.

** Professor de Economia no ISEG.

¹ Em Ricardo, a fonte do comércio reside na diferença de produtividade do factor trabalho e na teoria de HOS a origem do comércio reside na diferença na dotação relativa de factores e na proporção em que são utilizados nas diferentes indústrias. Nestas teorias o comércio considerado é o comércio intersectorial. Na nova teoria do comércio internacional a origem do comércio (considerado fundamentalmente um comércio intra-sectorial) é atribuída às diferenças nas economias de escala, à diferenciação do produto (vertical ou de qualidade e horizontal) às diferenças da experiência acumulada (*learning effects*), às diferenças na inovação tecnológica, diferenças no comportamento estratégico das empresas (que afectam os preços e a própria estrutura do mercado), diferenças nos custos autárquicos (vantagens comparativas, à semelhança da teoria tradicional). Note-se que para a teoria tradicional as economias de escala só existiam exteriormente à firma (internas à indústria).

² Para um *survey* da teoria das distorções endógenas, v. Faustino (1994, capítulo 2).

mas geram ³. No modelo de concorrência perfeita a actividade de inovação, que provoca as economias externas, é mais uma resultante do *learning-by-doing*, o que permite manter, teoricamente, a concorrência perfeita ⁴.

Se considerarmos que as economias externas nas indústrias inovadoras estão ligadas ao investimento em I&D — que funciona como uma parte do custo fixo total da firma —, então estas indústrias funcionam em concorrência imperfeita e estão criadas as condições para que o governo as considere como sectores estratégicos e as possa subsidiar. A única diferença entre a política económica estratégica baseada nas economias externas e a política comercial estratégica baseada na concorrência imperfeita dos mercados internacionais é a seguinte: no primeiro caso essa política não afecta outros países ⁵, ao passo que na política comercial estratégica o que um país ganha, um outro país o perde (jogo de soma nula). Em qualquer dos casos, na óptica dos seus defensores, o neoproteccionismo seria benéfico para o país ⁶.

Esta ilação, como iremos ver, não é pacífica e os defensores do comércio livre contra-atacarão com novos argumentos.

Desde esta altura os teóricos do comércio internacional dividiram-se em duas posições: os que como J. Brander, B. Spencer, W. Branson, L. Thurow, L. Tyson entre outros, defendem a política comercial estratégica e os que, como A. Dixit, Kyle, G. Grossman, J. Eaton, J. Bhagwati entre outros, criticam essa política. As principais posições destes dois grupos foram reunidas e editadas por Krugman (1986). O próprio Krugman tomou de início uma posição de neutralidade benévola em relação à política comercial estratégica ⁷.

Partindo da posição de defesa do neoproteccionismo outra pergunta lógica se impunha: como o rendimento nacional é o rendimento dos factores de produção como influenciar a afectação dos factores de forma que esse rendimento aumente e, logo, aumente o bem-estar nacional? A resposta a esta pergunta implica a resposta a esta outra: em que sectores se deverão concentrar esses factores? E logo, outra pergunta: esses sectores considerados estratégicos como serão identificados? Que critérios utilizar nessa identificação? Quem vai definir esses critérios?

Esta questão tornou-se actual com a subida ao poder da Administração Clinton que trouxe para

³ Note-se que a existência de economias externas no modelo de concorrência perfeita — e associadas às actividades de inovação — pressupõe que não há um investimento em I&D que as firmas considerariam como parte do seu custo fixo.

⁴ Mesmo considerando que o progresso tecnológico nestas indústrias é o resultado do *learning-by-doing* e não do investimento em I&D, é irrealista considerar que essas indústrias funcionam em concorrência perfeita. Segundo Klepper (citado por CEPR Bulletin, n.º 35, de 1989, p. 4), e concluindo sobre um estudo feito para a indústria de transporte aéreo, 90% das economias de escala são devidas aos *learning effects*. Pelo que, concluímos nós, as indústrias que não investem em I&D mas têm *learning effects* têm economias de escala e, como consequência, estas indústrias tendem a não funcionar em concorrência perfeita.

⁵ Mais uma vez, a questão não é assim tão simples: com a internacionalização crescente das grandes firmas, principalmente as ligadas aos recentes desenvolvimentos tecnológicos, as economias externas não se limitam ao mercado nacional. Daí ser natural considerar-se também uma política comercial estratégica no sentido de cada país tentar apoderar-se da maior parte destes efeitos. De qualquer modo continua a haver sempre uma diferença entre políticas para um país se apropriar das economias externas «internacionais» e políticas para um país se apoderar de rendas monopolistas.

⁶ O problema que se coloca aos decisores da política económica no caso das *economias externas* é o problema da sua medida, visto que as economias externas são efeitos benéficos entre as firmas que não estão sujeitos à lei da oferta e da procura. Neste caso como prever os efeitos de um subsídio à I&D? A inclusão da variável I&D nos modelos neotecnológicos e nos modelos de comércio intra-sectorial é uma forma de captar esses efeitos ao nível do comércio. Mas não esqueçamos que a ligação entre concorrência e inovação não é uma questão pacífica (sobre esta questão v. Faustino 1994, n.ºs 5.2.2.2 e 8.1.1).

⁷ Na nossa opinião, Krugman clarificou, recentemente, a sua posição. Numa polémica na revista *Foreign Affairs* (v. Krugman 1994a e 1994b; Prestowitz 1994, Thurow 1994). Krugman contesta a mensagem neoproteccionista do livro de Lester Thurow (1993) *Head to Head* e opõe-se à nova política comercial dos EUA (política comercial estratégica de subsídio aos sectores de alta tecnologia) defendida pelos principais conselheiros do Presidente Clinton (onde pontifica Laura Tyson). Sintomático desta mudança de posição é o facto de o próprio L. Thurow citar Krugman como um dos teóricos do campo republicano que defendia na Administração Bush medidas de política comercial estratégica (v. Thurow, 1993, p. 297). Na polémica referida e em resposta aos críticos que apontavam a sua mudança de posição Krugman argumenta que os estudos empíricos (realizados de forma crescente nos últimos anos) concluíram por ganhos modestos em resultado da política comercial estratégica. Além disso esses estudos concluíram pela enorme dificuldade não só em identificar os sectores estratégicos a promover como em escolher e quantificar o instrumento de política comercial. Argumenta ainda com os resultados contraditórios ao nível dos modelos teóricos. Em princípio tudo pode ser verdade: «For example in certain theoretical situations a tax cut could definitely stimulate the economy so much that government revenues would actually rise, and it would be very nice if that were the actual situation; but unfortunately it isn't» (p. 202). Também, no seu livro *Peddling Prosperity*, Krugman distingue entre a utilidade para a ciência económica do conceito de política comercial estratégica e a utilização política abusiva feita pelos economistas políticos (policy entrepreneurs). E avisa: «Concepts such as strategic trade policy can all too easily be used to rationalize good old-fashioned protectionism» (p. 244).

seus principais consultores na área económica os defensores da política comercial estratégica, Lester Thurow, Laura Tyson e Robert Reich. A política neoproteccionista ganhava um novo impulso e tentava dar-se-lhe uma fundamentação académica. Ao mesmo tempo acentuava-se a importância da competitividade internacional para a melhoria do crescimento da produtividade e do nível de vida nos Estados Unidos. O acentuar da importância da competitividade veio associada ao acentuar da importância do novo conceito de globalização da concorrência e dos mercados. Mas como escreve P. Kruman (1994d, p. 257), «turning to the factual issues, what the rethoric of strategic trade seems to imply is both that the typical American business or worker is now producing for *global markets* [sublinhado nosso], and that the extent of 'globalization' is historically unprecedented. In fact, neither of these is true».

Os neoproteccionistas fazem, também, confusão entre o conceito de produtividade e de competitividade: «Productivity is important, but international competitiveness has nothing to do with it.» (P. Kruman, *op. cit.*, p. 279).

Perante a realidade do mercado único e a realidade da criação da Organização Mundial do Comércio impunha-se, discutir a ligação entre o acentuar da importância da competitividade internacional, da globalização da economia e das medidas neoproteccionistas.

O artigo está estruturado da seguinte forma: na primeira secção temos a definição e caracterização do sector estratégico à luz da teoria da política comercial estratégica; na segunda secção temos os argumentos mais utilizados a favor e contra a política comercial estratégica; na terceira secção temos a fundamentação teórica e formal desses argumentos; na quarta secção consideramos a política comercial estratégica ao nível da Comunidade Europeia e apresentamos os argumentos a favor (corrente neoproteccionista) e contra (corrente liberal); na quinta secção apresentamos as nossas principais conclusões e pistas para a discussão da relação entre a novidade do conceito de globalização e a posição dos *strategic traders*.

1 — Definição e caracterização do sector estratégico

Vimos que o objectivo da política comercial estratégica consiste em apoiar e estimular o desenvolvimento de sectores considerados estratégicos com vista a aumentar o rendimento nacional. Este aumento conseguir-se-ia através do aumento da remuneração dos factores dos sectores estratégicos, remuneração essa que seria superior ao seu custo de oportunidade. O aumento assim conseguido — e obtido através de uma repartição da renda monopolista mais favorável para as firmas oligopolistas nacionais, e em detrimento das firmas estrangeiras — mais do que compensaria a possível diminuição dos factores nos sectores não estratégicos e os custos de ajustamento estrutural devido à reafecção dos factores (subsídios aos factores temporariamente não empregues e subsídios às empresas dos sectores estratégicos, nomeadamente subsídios à exportação e subsídios à investigação e desenvolvimento). Os factores dos sectores estratégicos aufeririam assim uma renda (uma remuneração superior ao seu custo de oportunidade) e o aumento dessa renda seria conseguido à custa da renda extraída às empresas estrangeiras. A política comercial é estratégica porque a acção de um dos jogadores (governo nacional em conjugação com os sectores oligopolistas nacionais) tem em vista induzir uma resposta no outro jogador (governo e empresas estrangeiras) de forma a obter um ganho (apropriação de uma quota maior das rendas dos factores no comércio internacional e no mercado de um determinado produto)⁸.

O sector estratégico pode assim ser definido como o sector onde os factores (trabalho e capital) auferem rendas. As rendas são devidas às economias de escala, à inovação tecnológica, à experiência acumulada, às barreiras à entrada, enfim ao poder monopolista, e nunca à qualidade dos factores. «'Rent' in economic parlance, means 'payment to an input higher than what that input could earn in an alternative use'. It could mean a higher rate of profit in an industry than is earned in other industries of equivalent riskiness, or higher wages in an industry than equally skilled workers earn in other sectors.» (Krugman, ed., 1986, p. 12).

⁸ Na teoria tradicional do comércio internacional não há lugar a rendas dos factores porque a mobilidade intersectorial assegura que a remuneração seja igual em todos os sectores e igual ao custo de oportunidade do seu emprego. Só no modelo de factores específicos e só em termos de curto prazo é que a teoria tradicional admite a diferença intersectorial das remunerações dos factores. Sobre esta questão, v. Faustino (1994, cap. 1, n.º 1.1.3, e cap. 2, n.º 2.7.1.3).

Como a *renda é uma remuneração do factor para além da remuneração normal* (custo de oportunidade) levantam-se várias dificuldades para saber em que empresas estão os factores que recebem rendas. Assim: *i)* é preciso saber dentro de cada indústria quais as empresas que contribuem positivamente para essas rendas e quais as que não contribuem; *ii)* é preciso separar a renda das diferenças de qualidade dos factores: se uma indústria emprega trabalhadores mais qualificados que outra é natural que a produtividade marginal seja mais elevada e, logo, os salários mais elevados sem que isso constitua renda; *iii)* quando há uma economia externa na indústria — o que implica que o custo privado seja maior que o custo social —, como medir essa economia externa? Na prática, é habitual confrontar só as remunerações do capital e do trabalho dos diferentes sectores sem ter em conta estas considerações.

Outras dificuldades que se colocam na definição do sector estratégico dizem respeito à própria estrutura industrial de cada país. Assim diferentes estruturas industriais necessitarão de diferentes políticas (incentivos) e mesmo dentro de cada país as diferentes firmas de um sector reagirão diferentemente a essa política. Logo, é muito difícil ter uma política estratégica generalizável para todos os países e para todos os sectores. Mais uma vez, só o estudo caso a caso parece ser a melhor solução.

Para a caracterização do sector estratégico B. Spencer (1986, pp. 69-82) avança os seguintes elementos ⁹:

- O sector deve ter potencialidades para ganhar lucros adicionais superiores ao subsídio;
- Estrutura oligopolista;
- Concentração elevada em relação à indústria estrangeira concorrente;
- Nível elevado de barreiras à entrada, seja de barreiras legais seja por investimento em excesso de capacidade produtiva e ou I&D;

— O sector deve estar sujeito a forte concorrência internacional;

— O sector deve ter uma vantagem de custo (vantagem comparativa), há economias de escala e *learning effects*. Os custos em I&D e em capital devem constituir a fracção principal dos custos (produtos novos);

— A intervenção do governo deve fazer-se no início do ciclo de vida do produto. Desta forma a intervenção governamental funciona como uma ameaça credível e desencoraja uma intervenção semelhante por parte do país estrangeiro. O objectivo do governo consiste em alterar o conjunto das acções credíveis das firmas nacionais (função de reacção) de forma a alterar ao nível da indústria o equilíbrio (não cooperativo) internacional a favor das firmas nacionais (deslocação para a direita da função de reacção). Ao actuar em primeiro lugar (hipótese fundamental dos modelos de Brander e Spencer) o governo nacional faz com que as firmas nacionais fiquem na posição de líder (firma líder de Stackelberg);

— A tecnologia das firmas dos sectores estratégicos deve possibilitar um efeito de difusão tecnológica de molde a favorecer toda a economia (mas somente a economia nacional). O governo deve favorecer a transferência de tecnologia para as firmas nacionais. A existência de economias externas ligadas às indústrias de alta tecnologia justificam que o governo promova estes sectores e os apoie ¹⁰;

— Os custos dos factores dos sectores subsidiados não devem, no início, sofrer qualquer aumento, caso contrário a vantagem inicial dissipar-se-ia. Isso exige ou que a sindicalização no sector seja fraca, e ou que os trabalhadores tenham participação nos lucros, e ou que a oferta de qualquer factor não seja fixa.

Em síntese, podemos dizer que o sector estratégico deve ter, entre outras, as seguintes características, para poder potenciar a ajuda governamental: *i)* ter uma estrutura oligopolista de molde a permitir o aproveitamento de economias

⁹ A autora fez esta caracterização só para os sectores exportadores de alta tecnologia.

¹⁰ As economias externas à firma mas internas à indústria significam que o custo marginal da firma é superior ao custo marginal social (custo de oportunidade). Nesta situação em que a indústria tem um custo marginal inferior ao da firma, a produção da indústria em concorrência perfeita é inferior à produção socialmente ótima. Como as firmas de outros sectores beneficiam das actividades dos sectores onde há economias externas — v. o caso das indústrias de alta tecnologia em que o benefício privado é menor que o benefício social —, justifica-se o subsídio a essas indústrias. Embora conceptualmente haja uma diferença entre a economia externa e a renda ambas são utilizadas para justificar a política comercial estratégica.

de escala; *ii*) ter barreiras à entrada elevadas de molde a que os ganhos resultantes das economias de escala não desapareçam com a entrada de novas firmas; *iii*) o investimento em I&D deve ser a principal orientação estratégica das firmas do sector de molde a que a ajuda do governo, para além de reforçar as barreiras à entrada, seja vista como um meio de beneficiar a economia como um todo através do efeito de difusão tecnológica (economias externas devido à rapidez da circulação da informação, que impede que as firmas inovadoras retenham os seus segredos durante muito tempo). Ou seja, o sector é estratégico porque tem potencialidades para se apropriar (ou para disputar), com a ajuda governamental, de uma parte das rendas monopolistas. Note-se que *a definição de sector estratégico está condicionada pela teoria subjacente*: a teoria da política comercial em concorrência imperfeita. Neste sentido, o sector não é estratégico só porque gera economias externas — como é o caso do apoio ao sector estratégico na teoria da política comercial em concorrência perfeita —, embora os decisores da política comercial estratégica possam, também, invocá-las.

Os instrumentos de política comercial preconizados são: o subsídio à produção, o subsídio à exportação, o subsídio à I&D e o subsídio ao capital. O subsídio à exportação é preferível ao subsídio à I&D do ponto de vista da afectação óptima dos recursos (Spencer e Brander, 1983), mas devido às regras do GATT o subsídio à I&D, ou uma combinação dos dois instrumentos, continua a ser o instrumento privilegiado.

2 — Argumentos a favor e contra a política comercial estratégica

Os defensores da política comercial estratégica apresentam os seguintes argumentos:

— Neo-argumento da tarifa óptima, ou argumento da transferência de renda (*shifting rents*). Defensável numa situação em que a indústria es-

trangeira tem poder de mercado (cf., Spencer e Brander, 1983 e 1985). À semelhança da tarifa óptima justificada pela teoria das distorções endógenas —concretamente no caso de uma distorção externa— se o país for suficientemente grande para influenciar os preços internacionais então pode utilizar uma tarifa para extrair parte da renda à empresa estrangeira. Este argumento só é válido quando há barreiras à entrada. Quando a entrada é livre, o lucro é normal, e só se pode defender a intervenção governamental com base nas imperfeições do mercado — teoria das distorções endógenas (cf., Venables, 1984, CEPR, WP, n.º 9). Por outro lado na teoria das distorções endógenas, o aumento do bem-estar nacional advém de uma restrição ao comércio, com consequente melhoria dos termos de troca para o país (no caso de o país grande poder influenciar o preço do bem exportado, a política óptima seria um imposto sobre esse bem), ao passo que no neo-argumento da tarifa óptima de Brander e Spencer em vez da tarifa defende-se sempre um subsídio, com a consequente deterioração dos termos de troca para o país e aumento do comércio ¹¹. A diferença reside só no facto de passarmos de mercados em concorrência perfeita para mercados em concorrência imperfeita ¹²;

— Neo-argumento da indústria nascente ¹³ (cf. Brander, 1988). Como se pretende desenvolver sectores que têm um efeito dinamizador sobre os outros sectores e sobre o rendimento nacional, então é defensável a ajuda do Governo até que a indústria seja competitiva. A tarifa vai permitir o aumento do preço doméstico e a entrada da empresa nacional no mercado. Há aumento da ineficiência devido à entrada do produtor nacional, mas considera-se que esta ineficiência é temporária (cf., Brander 1988, Brander e Spencer, 1984a e 1984b, e Krugman, 1984);

— Os modelos de comércio internacional baseados na concorrência perfeita foram ultrapassados pelos novos modelos baseados nos rendimentos crescentes à escala e na concorrência imperfeita. E estes novos modelos dão o suporte teórico

¹¹ Subsídio à exportação ou subsídio às actividades de I&D, por impossibilidade de subsidiar directamente a exportação devido às regras do GATT.

¹² Peter Neary (1991) considera que o *shifting profits* (ou *shifting rents*) das firmas estrangeiras para as firmas nacionais — com consequente aumento do bem-estar nacional — através do subsídio às firmas oligopolistas só é uma política de intervenção óptima quando as firmas concorrem pelas quantidades (modelo de Cournot) e o governo escolhe o valor do subsídio antes das decisões estratégicas quanto à quantidade a produzir, tomadas pelas firmas. Se a hipótese quanto ao *timing* da decisão de subsidiar se alterar e se considerarmos o custo de oportunidade dos fundos públicos as conclusões serão diferentes (v. n.º 3.3).

¹³ O argumento da indústria nascente baseia-se na correcção de uma distorção temporária que desaparecerá com o tempo: a indústria nascente tem de suportar uma situação competitiva desvantajosa face ao concorrente estrangeiro já instalado.

à intervenção governamental no domínio da política comercial com vista a aumentar o rendimento nacional. Embora os termos de troca se deteriore para o país que subsidia e o bem-estar mundial diminua, o bem-estar nacional pode sempre aumentar porque na situação de concorrência imperfeita o preço excede o custo marginal das exportações. Ou seja, no final, embora o subsídio à exportação subsidie os consumidores estrangeiros, *o aumento da quota de mercado mais do que compensa a deterioração dos termos de troca*: o acréscimo de produção é sempre vendido acima do custo marginal (Brander e Spencer, 1985);

— A teoria das distorções endógenas é insuficiente e está ultrapassada: *as falhas do mercado não são uma questão secundária mas fundamental*. Ou seja, o preço é maior que o custo de oportunidade na generalidade dos mercados devido à sua estrutura oligopolista;

— Há que ter em conta a interacção estratégica das firmas oligopolistas nos mercados mundiais e os apoios que os governos estrangeiros dão às suas firmas: *o comércio livre unilateral não é defensável*;

— Os produtos das indústrias de alta tecnologia beneficiam as outras indústrias através das economias externas. Devido às barreiras existentes ao investimento por parte dos países estrangeiros *só com o apoio do governo nacional é possível desenvolver as indústrias de alta tecnologia*: sem apoio governamental o risco é muito elevado;

— O crescimento económico do Japão e a sua transformação em país de alta tecnologia só foi possível devido ao apoio do governo japonês às indústrias estratégicas;

— A própria realização do mercado interno pela CEE com todas as medidas contidas no Livro Branco destinadas a apoiar a investigação e desenvolvimento ao nível comunitário e todo o movimento de aquisições e fusões que desde 1986 se iniciou é o reconhecimento de que as empresas necessitam de uma certa dimensão

para poderem aproveitar as economias de escala e necessitam de apoio na área da I&D para poderem competir com as grandes firmas multinacionais do Japão e EUA.

Argumentos **contra** a política comercial estratégica ¹⁴:

— Os *efeitos da estratégia* do governo sobre o comportamento estratégico das firmas *não são fáceis de prever*: o contexto é de *incerteza* e tudo depende da forma como é modelizado o comportamento estratégico das firmas;

— Os resultados dos modelos de Brander e Spencer dependem da condição fundamental das funções de reacção das firmas serem negativamente inclinadas — o que permite que o aumento da produção devido ao subsídio à exportação desloque a função de reacção da firma nacional para a direita com a consequente diminuição da produção da firma estrangeira. Ora esta condição, como os próprios autores referem, pode ser violada «if demand is very convex» (Brander e Spencer, 1985, p. 86) ¹⁵;

— *Subsidiam-se os vencedores*: os sectores onde já se verificam rendas não necessitam de ajuda governamental. Por outro lado não se contabilizam as perdas dos perdedores;

— *Subsidiam-se os sectores exportadores*, logo são as empresas voltadas para o mercado interno e os consumidores domésticos que vão ser prejudicados;

— Quem escolhe os sectores estratégicos? Se for o governo é uma escolha política e, logo, sujeita à *influência dos «lobbies» económicos e políticos*. Há um reforço da classe burocrática em detrimento dos mecanismos de mercado. Se a escolha for feita pelo mercado este indicará os sectores mais fortes e estes não necessitam de ajuda: triunfam por si e a concorrência aberta e leal é indispensável à sua saúde;

— Podem ser *promovidas actividades* que aumentam o rendimento e os lucros, mas que sejam *socialmente improdutivas*. Estas actividades

¹⁴ Muitos destes argumentos encontram-se no livro editado por P. Krugman (1986). V., por exemplo, A. Dixit «Trade Policy: An Agenda for Research», J. Richardson «The new Political Economy of Trade Policy», G. Grossman, «Strategic Export Promotion: A Critique». Sobre os argumentos pró e contra da política comercial estratégica v. também F. Manuel (1990).

¹⁵ A inconsistência teórica do modelo de Brander e Spencer veio a ser posta em causa por Eaton e Grossman (1986), e as conclusões do próprio modelo destes dois autores foram postas em causa por Carmichael (1987) e Gruenspecht (1988). Mais tarde Neary (1991) restabelece as conclusões de Eaton e Grossman, utilizando uma estrutura teórica, ligeiramente diferente. Estes resultados contraditórios serão expostos no ponto a seguir.

estão geralmente ligadas aos *lobbies* (importadores ou exportadores);

— Nos mercados de concorrência imperfeita há geralmente distorções internas e externas pelo que a *política ótima nunca é só a política comercial isoladamente*. Mesmo neste caso só nos mercados mundiais oligopolizados — que não são a maioria dos mercados — em que os preços são superiores aos custos de oportunidade, só nestes mercados é que é defensável a intervenção governamental para alterar os preços (e mesmo assim, só considerando, por hipótese, que não há retaliação). Mas mesmo neste caso, e considerando o modelo mais simples de dois países e duas firmas, a *política comercial ótima difere radicalmente caso se considere o comportamento à Cournot ou o comportamento à Bertrand*: no primeiro caso a política ótima é um subsídio à exportação e no segundo caso um imposto sobre a exportação (cf. Eaton e Grossman, 1986) ¹⁶;

— A política ótima pretende combater a distorção na sua fonte, mas a distorção «concorrência imperfeita dos mercados» é difícil de definir. Conforme Horstmann e Markusen (1992), a estrutura imperfeita do mercado pode ser endogeneizada e alterada através da própria política comercial;

— O argumento da indústria nascente foi já utilizado pelos teóricos do comércio internacional que defendem o comércio livre;

— Os governos protegem os sectores de alta tecnologia mais por uma *questão política* — prestígio nacional associado às actividades de I&D — ou com o argumento das economias externas. Neste último caso nada foi adiantado em relação à política comercial tradicional;

— Na política comercial estratégica os primeiros movimentos são fundamentais — o governo nacional ¹⁷ tem de ser o primeiro a jogar para poder alterar o equilíbrio —, o que implica um conhecimento profundo sobre a situação dos

sectores concorrentes: *a informação é a variável estratégica e a sua obtenção implica custos elevados*. Os defensores do neoproteccionismo não incluem nos seus cálculos dos efeitos sobre o bem-estar os custos da informação;

— A *retaliação* por parte do país estrangeiro fará diminuir o bem-estar nos dois países. Em que condições não há ameaça de retaliação? Só no caso dos outros parceiros comerciais não se aperceberem dessas políticas ou serem fracos no sector ou sectores onde incide a política comercial estratégica. Mesmo neste último caso a retaliação pode ser feita utilizando outros sectores;

— A política comercial estratégica «força» a alteração da especialização em vez de deixar que esta se faça naturalmente conduzida pelo padrão de comércio e pela afectação ótima dos recursos a nível mundial. Por outro lado, como a política comercial estratégica é frequente nos três grandes parceiros comerciais (CEE, EUA e Japão), a *política estratégica reforça o regionalismo* e a integração numa via neoproteccionista (liberalização interna, mas reforço da protecção em relação ao exterior) em detrimento do multilateralismo e do reforço do GATT e da OMC (Organização Mundial do Comércio, criada pelo Uruguay Round) ¹⁸;

— Os *ganhos de bem-estar são insignificantes* ao nível do país (e em termos internacionais o equilíbrio em comportamento não cooperativo é subótimo), pelo que mesmo que a política estratégica seja uma consequência do neoproteccionismo por parte dos outros ela nunca é defensável: a retaliação não compensa. Só os esforços pela liberalização do comércio são defensáveis: os ganhos de bem-estar resultantes da liberalização do comércio em mercados de concorrência imperfeita (aumento da concorrência nestes mercados) são de facto grandes, conforme prova o estudo de Venables e Smith (1988) em relação à realização do mercado único;

— O subsídio à exportação é um jogo de soma negativa em que os exportadores tomados no

¹⁶ Note-se que os próprios Brander e Spencer (1983) consideraram no seu modelo a possibilidade do último estágio do jogo poder ser de concorrência à Cournot (pelas quantidades) ou de concorrência à Bertrand (pelos preços) e reconhecem que os resultados só são idênticos se houver diferenciação do produto.

¹⁷ Veremos, no ponto a seguir, que o primeiro movimento tanto pode pertencer ao governo como às firmas nacionais.

¹⁸ Esta tese não é pacífica. Note-se que a criação de uma união aduaneira leva, em geral, a dois fenómenos contraditórios: *criação e desvio de comércio*. No entanto, é possível que os países membros da União alinhem a pauta exterior comum pela pauta mais baixa dos países membros anterior à formação da União Aduaneira para reduzir o fenómeno do desvio de comércio. Como a tendência ao nível da CEE foi no sentido da diminuição da pauta exterior comum, podemos afirmar que, neste caso, o regionalismo conduziu a um reforço do multilateralismo.

seu conjunto acabam por perder. É preferível um acordo negociado em que todos os países desistem de subsidiar as exportações: *a política comercial estratégica é uma política de «second best», como o é toda a política de subsídios;*

— Os defensores da política comercial estratégica *não levam em conta os efeitos redistributivos e os seus efeitos na coesão social:* subsidiam-se as indústrias de trabalhadores altamente qualificados (geralmente, nos países mais desenvolvidos, as indústrias com maior intensidade exportadora) com vista a aumentar o rendimento nacional per capita em detrimento dos sectores voltados para o mercado interno (que concorrem com as importações) intensivos em trabalho não qualificado ou pouco qualificado;

— A *implementação da política implica custos elevados* que devem entrar no cálculo dos efeitos sobre o bem-estar: há que subtrair esse custo aos excedentes do produtor e do consumidor;

— Há outras políticas alternativas à política comercial estratégica que alcançam os mesmos objectivos de aumento de bem-estar sem os inconvenientes desta: a política *anti-trust* de regulação da concorrência; a política de educação e formação profissional que permite aumentar a oferta de trabalhadores altamente qualificados e, assim, a produtividade marginal do factor trabalho e do próprio capital; a política de I&D, que permite a inovação e difusão tecnológica e, ao mesmo tempo, a reestruturação dos sectores de uma forma dinâmica; a política macroeconómica monetária e orçamental;

— M. Porter tem uma posição ambígua (de acordo com a ambiguidade do seu conceito de «vantagem competitiva nacional»). Segundo Porter

(1990), a política governamental deve ser feita de uma forma indirecta¹⁹ com vista a criar um ambiente favorável à generalidade das empresas e não a um número restrito, considerado estratégico. Desta forma impede-se o fenómeno frequente da habituação (dependência) às ajudas governamentais. Por outro lado, para Porter, *a política comercial estratégica só tem um efeito positivo quando as vantagens competitivas do país se apoiam nas vantagens de custo ou quando o país está na fase do esforço de investimento em capital fixo.* Mesmo neste caso, todos os países tendem a utilizar os mesmos modelos teóricos e empíricos (modelo de HOS e modelos de concorrência imperfeita baseados nas economias de escala), pelo que o resultado será uma especialização sensível às alterações de preços e criação de capacidade produtiva em excesso nas mesmas indústrias e segmentos (cf. Porter, *op. cit.*, pp. 674-675). Para M. Porter são os modelos baseados nos custos relativos em factores e nas economias de escala que justificam o *us versus them* da política comercial estratégica e a concepção de que a vantagem competitiva nacional é um jogo de soma nula²⁰. A política comercial estratégica não resolve o problema de passar para o estágio superior da vantagem competitiva baseada na inovação e melhoria constante da produtividade factorial, pois esse esforço deve ser feito, no essencial, pelas empresas e não pelo governo. «Too much government support also makes it difficult to persuade industry to invest and take risk without it» (p. 682).

Em síntese, e como políticas alternativas temos: o aumento da dotação em capital humano nos seus vários níveis de qualificação, o aumento das despesas em educação em percentagem do PIB, o aumento das despesas privadas (das empresas) em investigação e desenvolvimento²¹, a

¹⁹ «Policy must shift to much more indirect forms of government assistance designed to support efforts by any industry to upgrade its demand conditions, human resources, and scientific expertise. Government also has a legitimate and important role in encouraging the development of particular skills or technologies that are important to upgrading in a substantial number of industries.» (Porter, 1990, p. 675).

²⁰ Não deixa, contudo, de ser sintomático que os geoeconomistas da Administração Clinton utilizem o conceito de «competitividade nacional» — identificando o país como uma espécie de empresa — para defender medidas neoproteccionistas no âmbito da política comercial estratégica. Por outro lado, há a ressaltar que os modelos de concorrência imperfeita não se baseiam só nas economias de escala: as imperfeições do mercado que levam à sua estrutura imperfeita podem ser, também, devidas à diferenciação do produto (tanto pelo lado da oferta como pelo lado da procura), às barreiras à entrada, aos custos de informação. Por outro lado, ainda, os fenómenos de integração — como a actual comunidade europeia — possibilitam o aproveitamento de economias de escala sem que isso implique, necessariamente, a adopção de uma política comercial estratégica por parte dos agrupamentos regionais.

²¹ Pensamos que o esforço principal da I&D deve ser conduzido pelas empresas e não pelo Estado: são elas que sabem quais os processos de fabrico a alterar, que alterações introduzir nos produtos e que alternativa escolher entre inovar ou copiar. Assim, a criação dos centros tecnológicos não é, na nossa opinião, a melhor forma de ajudar a I&D das empresas. A haver uma *política industrial de subsídio à I&D conduzida pelas empresas* (ou seja, já iniciada pelas empresas) ela deve ser temporária, com objectivos claramente definidos e o seu nível definido *ex ant*, ou seja, antes que as empresas decidam o nível de produção. Como as nossas empresas são, em geral, *price-taker* não há o perigo delas reflectirem nos preços a «necessidade» de um subsídio maior.

melhoria das relações de trabalho e um espírito empresarial, moderno, aberto, dinâmico e flexível. E estas políticas não distorcem a afectação dos recursos como sucede com a política comercial estratégica.

Podemos, também, em relação a Portugal, levantar as seguintes questões:

— A estratégia de um dado governo tem de ter em conta não só os outros sectores no país (e na Comunidade Europeia) como a estratégia dos outros parceiros comerciais. Portugal tem autonomia para desenvolver uma estratégia comercial independente dos outros países da CEE?

— Os ganhos do comércio de países abertos como Portugal advêm mais do aumento da quota de mercado nos outros países do que da restrição das importações de países terceiros. Assim, a nossa estratégia de desenvolvimento continuará a ser a do crescimento baseado nas exportações (*export-led-growth*)? Uma estratégia neoproteccionista para a CE, logo para Portugal, não é vantajosa só para os sectores importadores e ou só para as empresas ineficientes?

— O ajustamento estrutural de Portugal e da CE deve ser feito protegendo sectores considerados estratégicos, embora estejam numa situação competitiva desvantajosa? Como nos diferentes países da Comunidade a situação dos sectores não é a mesma, quem vai escolher esses sectores?

— Poderá haver concorrência interna ao nível da CE — pressuposto básico da realização do Mercado Único — e protecção ao nível externo? No caso afirmativo, a justificação teórica não servirá, também, para consumo interno? Ou seja, não poderão os países menos desenvolvidos, como Portugal, Grécia e Espanha, utilizar os mesmos argumentos para se aproximarem dos países mais desenvolvidos da CE? Neste caso a própria realização do Mercado Único não estaria posta em causa?

Em conclusão: a questão «comércio livre *versus* política comercial estratégica» não está ainda resolvida ao nível dos principais teóricos do comércio internacional, que continuarão a influenciar num sentido ou no outro os decisores da política económica tanto nos EUA como na CEE e Japão. Por isso, Krugman (1987) e Bhagwati

(1989) voltaram a questionar a pertinência da defesa do comércio livre como política óptima. Krugman defende que «free trade is not passé... [but] Its status has shifted from optimum to reasonable rule of thumb» (p. 132). Ou seja, reserva-lhe pouco mais que um lugar meramente académico. Para ele, nos últimos 10 anos os modelos baseados na concorrência imperfeita suplantaram os modelos baseados na concorrência perfeita e puseram em causa a explicação do padrão de comércio através das vantagens comparativas²², e, para além disso, esses modelos «also open the possibility that government intervention in trade via import restrictions, export subsidies, and so on may under some circumstances be in the national interest after all» (p. 132). E, mais adiante, conclui escrevendo que «To say that is difficult to formulate the correct interventionist policy is not a defense of free trade, however» (p. 141). Para Krugman os *argumentos dos críticos* da política comercial estratégica resumem-se a três, a saber: *i*) é impossível definir políticas intervencionistas correctas (úteis) devido às dificuldades de dados empíricos para construir os modelos baseados na concorrência imperfeita; *ii*) os ganhos resultantes do neoproteccionismo desaparecerão com a entrada de novas firmas no mercado que levam a que os lucros supranormais sejam nulos; *iii*) a consideração do equilíbrio geral, ao levar em consideração tanto os sectores estratégicos como os sectores não apoiados, põe em dúvida os ganhos em termos do país e aumenta as dificuldades referidas em *i*). Como vimos, os economistas que defendem a aplicação política da nova teoria minimizam as dificuldades e defendem que os ganhos adicionais dos sectores estratégicos através da apropriação de rendas das firmas oligopolistas estrangeiras mais do que compensarão as perdas dos sectores menos eficientes e os subsídios atribuídos. Quanto à ameaça de guerra comercial, ela não é inevitável desde que os governos não caiam no *dilema do prisioneiro*: neste caso a estrutura do jogo é tal que cada país fica melhor intervindo se o outro não intervier, mas ambos ficariam melhor se nenhum deles tivesse intervindo. A melhor *maneira de evitar a armadilha do prisioneiro é intervir de forma mínima e discreta de forma a impedir a retaliação*. Ou seja, para os teóricos da política comercial estratégica as empresas oligopolistas e as rendas monopolistas são uma realidade, independentemente de se preferir a concorrência

²² Também esta questão não é pacífica. Recentemente A. Deardorff (1994) estendeu a lei da vantagem comparativa a situações em que se verificam distorções endógenas (caso do poder de monopólio).

perfeita à concorrência imperfeita²³. A questão está em saber se os governos vão deixar as empresas estrangeiras apropriarem-se de todas as rendas à custa dos consumidores nacionais ou se vão disputar a partilha dessas rendas, ajudando as suas empresas a obterem a escala mínima de eficiência ou protegendo-as através de barreiras à entrada contra as empresas estrangeiras.

Bhagwati argumenta que a teoria do comércio internacional não considera que o comércio livre seja sempre a política ótima: daí a teoria das distorções endógenas e do bem-estar. Por outro lado há que alertar os decisores da política económica para a multiplicidade de instrumentos consoante os modelos teoricamente considerados e para a distinção entre benefício para as indústrias consideradas estratégicas e apoiadas e benefício geral para o país, que tem de ter em conta que os rendimentos ganhos por uns sectores poderão ser contrabalançados pela diminuição dos rendimentos dos outros²⁴. Ou seja, as medidas neoproteccionistas podem alterar a repartição do rendimento a favor de certos trabalhadores (os mais qualificados) e a favor dos investidores dos sectores protegidos, mas o aumento dos preços ao nível nacional prejudicará os consumidores e a reafecção dos recursos não será ótima segundo Pareto. Além disso, a ameaça de retaliação é real e não pode ser iludida.

Recentemente, Krugman (1994a) tomou uma posição clara contra os *strategic traders* e adoptou o ponto de vista de um defensor moderado do comércio livre, baseado nos dois argumentos seguintes: «over the course of the last ten years a massive international research program has explored the prospects for strategic trade policy. Two broad conclusions emerge. First, to identify which industries should receive strategic promotion or the appropriate form and level of promotion is very difficult. Second, the payoffs of even a successful strategic trade policy are likely

to be very modest [...] (p. 202)». A «cruzada» de Krugman contra a tese neoproteccionista contida no subtítulo do livro *Head to Head*, de Lester Thurow (1992)²⁵, é tanto mais relevante se recordarmos que uma das autoridades referidas no livro de L. Thurow em defesa das suas teses é precisamente P. Krugman. Na nossa opinião, Krugman manteve de início uma posição ambígua: para nós, só após a recente polémica com Thurow (1992) e Laura Tyson (1992) é que a posição de Krugman se tornou clara²⁶.

Na *nossa opinião*, qualquer modelo, por mais sofisticado que seja, não pode prever todo e qualquer tipo de resposta dos principais parceiros comerciais: há sempre uma margem de incerteza e a possibilidade de modelizar um novo jogo com novas jogadas e novos resultados. Se adicionarmos a isso o facto dos principais estudos empíricos concluírem por ganhos de bem-estar (em termos líquidos) insignificantes, não é difícil a opção pela liberalização do comércio. Ou, pelo menos, *não é difícil a nossa opção de defensor moderado do comércio livre*: há sempre que ter em consideração as distorções endógenas do mercado e a necessidade da política comercial (industrial) para as corrigir, bem como a possibilidade de utilizar a política comercial estratégica como arma de dissuasão/persuasão. É sempre preferível chegar a acordo para eliminar as barreiras tarifárias e não tarifárias e outras dificuldades de acesso aos mercados a enveredar pelo neoproteccionismo.

3 — Modelos teóricos que demonstram que a política comercial estratégica aumenta/diminui o bem-estar nacional

Nunca é de mais referir que em qualquer teoria as conclusões valem o que as hipóteses permitem, que a hipótese é tanto mais importante quanto mais corresponde a uma regularidade empírica (a não verificação empírica de uma hipótese não invalida a própria teoria, embora lhe

²³ A situação paradoxal (ou aparentemente paradoxal) é que tanto os críticos como os defensores da política comercial estratégica são teóricos neoclássicos, tendo todos a posição comum de que fora da teoria das distorções endógenas qualquer intervenção do Estado diminui a eficiência na afectação dos recursos e diminui o bem estar mundial. É como se os defensores da política comercial estratégica não acreditassem no «desarmamento» (estratégico) por parte dos principais parceiros comerciais, CEE, EUA e Japão e o GATT não fosse mais que uma jogada (ou simulação de jogada).

²⁴ A transferência de recursos provoca escassez e o aumento dos preços dos factores nos sectores não protegidos diminui-lhes a capacidade competitiva.

²⁵ O subtítulo é «The Coming Economic Battle among Japan, Europe and America».

²⁶ Por exemplo, em P. Krugman (1990, p. 153) podemos ler: «My own proposal is that we adopt an explicit, but limited, U. S. industrial policy. That is, the U. S. government should make a decision to frankly subsidize a few sectors, especially in the high-technology area, that may plausibly be described as 'strategic', where there is a perceived threat from Japanese competition. It is possible that the costs of such a policy would exceed its economic benefits.»

diminua a sua utilidade prática) e que as conclusões só são robustas se elas não se alterarem grandemente quando se altera alguma das hipóteses do modelo teórico.

Por outro lado é reconhecida a dificuldade da especificação de modelos econométricos baseados nos modelos teóricos da política comercial estratégica. A técnica utilizada é a técnica da calibração²⁷, sendo os resultados condicionados pelos dados disponíveis relativos a certos parâmetros fundamentais — como as economias de escala e as elasticidades da procura —, bem como pelo comportamento estratégico das firmas — geralmente assume-se comportamento à Cournot ou à Bertrand — e ainda pelo modelo de equilíbrio parcial utilizado.

Segundo Helpman e Krugman (1989, caps. 5 e 6) podemos considerar a política comercial estratégica sobre as exportações e a política comercial estratégica sobre as importações. Em ambos os casos considera-se os efeitos da política distinguindo o comportamento à Cournot do comportamento à Bertrand das firmas²⁸. Os modelos que apresentamos, de forma sintética e cronológica, pretendem dar uma ideia da dificuldade

em se chegar a conclusões seguras do ponto de vista teórico. Tudo está em aberto: os resultados da política comercial dependem da estrutura do mercado, do tipo de concorrência entre as firmas, do *timing* de actuação dos jogadores (firmas e governos) e da dimensão temporal do jogo²⁹.

3.1 — Os modelos de Brander e Spencer, de Dixit e Grossman e de Beath-Katsoulacos-Ulph

O modelo de Brander e Spencer³⁰ considera que em cada indústria só existem duas firmas, uma em cada país. Ambas as firmas exportam toda a produção para um terceiro mercado e têm um comportamento à Cournot. Na ausência de política comercial o ponto de equilíbrio é dado pela intersecção das duas funções de reacção. Suponhamos que devido às condições de custo e de procura a função de reacção da firma nacional é mais inclinada (em termos absolutos) que a função de reacção da firma rival. Nesta situação um subsídio à exportação por parte do governo nacional faz deslocar a sua função de reacção para a direita levando ao aumento da

²⁷ Segundo Smith e Venables (1988, WP, n.º 233, p. 9) a técnica da calibração segue o seguinte procedimento: «First, values of parameters of the model are obtained from secondary sources, where these are available. Second, base year values of endogenous variables of the model are obtained. Third, values of the remaining parameters (and other endogenous variables) are calculated such that the base year observations are an equilibrium of the model.» A técnica da calibração adapta, assim, o modelo teórico de equilíbrio parcial, algumas hipóteses, aos dados disponíveis. Segundo o nosso conhecimento, em Portugal os estudos empíricos no âmbito da política comercial (efeitos da alteração tarifária) em concorrência imperfeita têm sido feitos por Cristina Corado (1990, 1991), seguindo a metodologia dos estudos feitos por A. Smith e A. Venables (1988). C. Corado utilizou as estimativas de Pratten (1988) para as economias de escala e as estimativas de Piggot e Whalley (1985) para a elasticidade da procura. Para o cálculo do número de firmas representativas em cada indústria, Corado, utilizou o inverso do índice de Herfindahl (v., para a justificação do cálculo deste número, S. Martin, 1988, p. 102). Recentemente João P. Filipe (1994) fez uma aplicação semelhante aos sectores do vestuário e do calçado em Portugal.

²⁸ Nos modelos que apresentamos a seguir não incluímos os modelos baseados na teoria dos jogos: os jogos com repetição infinita. Tal como outras pistas, que indicamos ao longo da tese, são ideias de trabalho que ficam a aguardar disponibilidade de tempo. Segundo Brander, in P. Krugman (ed.) (1986), a estratégia vencedora nos estudos empíricos é a estratégia *tit for tat*, ou seja, o primeiro movimento é o da cooperação e nos movimentos seguintes o jogador faz o que o jogador rival fez. A estratégia *tit for tat* é uma estratégia bilateral — adequada à política comercial estratégica — mas incompatível com o espírito multilateral do GATT, que não contempla, explicitamente, o instrumento da retaliação.

²⁹ Todos os modelos que apresentamos a seguir são modelos que consideram um único período de tempo. Recentemente Theodore To (1994) considerou o mesmo modelo de duopólio, mas introduziu um segundo período de tempo. Isso permite-lhe introduzir a hipótese da quota de mercado detida pelas firmas no primeiro período afectar os lucros das firmas e o bem-estar nos períodos seguintes. Essa hipótese assenta na ideia de *switching costs* — custos de transacção e de informação quando os consumidores mudam de fornecedor —, associados ao comportamento dos consumidores. Assim, quando os *switching costs* são significativos e a concorrência é à Bertrand, o governo subsidiará as exportações no primeiro período para fidelizar os consumidores e aumentar a quota de mercado da firma nacional. No segundo período o governo pode lançar um imposto sobre as exportações recuperando a despesa com o subsídio. Num modelo a *n* períodos — não formalizado por T. To — há a intuição de que o governo deve subsidiar nos *n-1* períodos e lançar o imposto no último período. A ideia do *switching cost* poderá constituir uma explicação teórica para o *dumping* que as empresas japonesas teriam praticado nos EUA no sector da electrónica nos primeiros anos: o objectivo era ganhar quota de mercado e fidelizar os consumidores norte-americanos. A introdução de vários períodos no modelo, com a consideração dos custos de informação, vem dar outra importância à quota de mercado e recoloca, novamente, o problema de a política óptima ser um subsídio ou um imposto à exportação quando a concorrência se faz pelos preços num modelo de duopólio. Como o próprio To refere, o *learning by doing* é outra forma de introduzir a importância da quota de mercado num modelo de *n* períodos.

³⁰ P. Krugman (1989, n.º 5) fez já um *survey* sobre as principais contribuições teóricas no domínio da política comercial estratégica, pelo que nós nos limitamos aqui às conclusões essenciais desse *survey*.

produção da firma nacional à custa da redução da produção da firma estrangeira, e ao aumento do rendimento nacional ³¹.

Krugman (1989, p. 1203) destaca o facto de o princípio subjacente ao modelo ser o de dissuadir a entrada de novas firmas, que é alcançado quando as firmas investem em excesso de capacidade produtiva, pelo que o mesmo resultado pode ser alcançado mediante o subsídio ao investimento e ou subsídio à I&D: é o caso do modelo de Spencer e Brander (1983).

Eaton e Grossman (1986), no contexto dos modelos de variação conjectural, ressaltam que *estes resultados de Brander e Spencer dependem crucialmente da hipótese de as firmas se comportarem à Cournot. Se as firmas se comportarem à Bertrand e se se verificar a situação de a função de reacção da firma doméstica ser mais inclinada do que a da firma estrangeira, a política a seguir pelo governo é o do imposto à exportação, e não o subsídio (o aumento do preço da firma doméstica leva ao aumento do preço da firma estrangeira)* ³². Neste caso — *imposto sobre o bem exportado* ou, dito de outra forma, um subsídio negativo à exportação — *não haveria o perigo da retaliação* ³³.

Dixit e Grossman (1986) realçam o facto de o subsídio à exportação no modelo de Brander e Spencer desempenhar um efeito positivo no rendimento nacional porque ao baixar o custo marginal do exportador nacional essa política constitui ao mesmo tempo uma ameaça credível para a firma concorrente estrangeira. Mas isto é

assim porque o modelo é de equilíbrio parcial, e não de equilíbrio geral. No modelo de equilíbrio geral a expansão de uma indústria é feita à custa dos recursos das outras indústrias do país e a diminuição do custo marginal na indústria estratégica (subsidiada) leva ao aumento do custo marginal nos outros sectores nacionais.

Dixit e Grossman construíram um modelo em que várias indústrias oligopolistas concorrem pelo factor escasso capital humano (só cientistas, neste modelo) e demonstram que um subsídio à exportação a um desses sectores leva necessariamente à contracção dos outros. Logo, o subsídio só aumenta o rendimento nacional se o aumento dos lucros do sector subsidiado mais do que compensar a contracção dos outros sectores.

Uma posição crítica em relação às conclusões dos modelos de Brander e Spencer é também defendida por Beath, Katsoulacos e Ulph (1988). Estes autores utilizam um modelo de duopólio para analisar os efeitos do subsídio à I&D. Consideram que há duas variáveis fundamentais que explicam o investimento em I&D: o incentivo ao lucro (definido como a diferença entre o lucro corrente e o lucro que a firma obtém se for a única a introduzir a inovação) e a ameaça da concorrência (definida como a diferença entre os lucros da firma se ela inova primeiro e os lucros que a firma obtém se deixa a firma rival inovar em primeiro lugar). Concluem — contrariamente a Brander e Spencer para quem os subsídios à I&D são, em geral, benéficos — que «The only circumstances in which the subsidizing country

³¹ Neste modelo o rendimento nacional é identificado com os lucros da firma e estes lucros mais do que compensam o montante do subsídio. Note-se que esta conclusão da política ótima ser um subsídio à exportação na situação de duopólio é a oposta à política ótima de imposto sobre a exportação no caso do país grande e na situação de concorrência perfeita. Note-se que no caso do imposto o objectivo da política comercial é melhorar os termos de troca do país ao passo que no caso de um subsídio à exportação o efeito directo é a deterioração dos termos de troca do produto subsidiado. Daí o interesse suscitado pelo modelo e conclusões de Brander e Spencer. Note-se, contudo, que no modelo de Brander e Spencer a deterioração dos termos de troca é compensada pelo aumento dos lucros da firma doméstica. Como o modelo é à Cournot e o subsídio (à produção) é fixado *ex ant*, o aumento da produção da firma doméstica ao levar à diminuição da produção da firma estrangeira pode ter um efeito indirecto de melhoria dos termos de troca numa fase posterior (cf. Neary, 1988).

Recentemente, Andrew Dick (1993) introduziu no modelo de Brander e Spencer (1985) a hipótese, realista, de parte da produção doméstica dos sectores considerados estratégicos ser feita por filiais de multinacionais (ou haver participações cruzadas no capital de ambas as firmas) e concluiu que o subsídio ótimo à exportação era muito inferior (47%) ao que seria sem essa hipótese. O investimento directo estrangeiro cruzado funciona como uma parcela negativa no efeito *profit-shifting* e desencoraja o subsídio há uma parte do subsídio que vai para os accionistas estrangeiros e, ao mesmo tempo, os accionistas nacionais com participações na empresa estrangeira perdem devido à transferência dos lucros. Esta conclusão de A. Dick possibilita mais um argumento aos críticos da política comercial estratégica: a consideração do IDE torna a política comercial estratégica ainda menos atractiva: a somar à dificuldade em identificar os sectores estratégicos temos a dificuldade adicional de determinar não só o instrumento ótimo como o seu nível ótimo.

³² O subsídio à exportação levaria ao aumento da exportação tanto da firma nacional como da firma estrangeira e a uma posterior queda dos preços reduzindo os lucros e o rendimento nacional.

³³ O ponto comum das duas políticas — subsídio ou imposto à exportação — é o objectivo estratégico do governo de transformar a firma nacional numa firma líder à Stackelberg: a política comercial desloca o equilíbrio de Nash para um equilíbrio tipo «firma líder» de Stackelberg. O fim último do governo é a extracção de lucros supranormais às firmas estrangeiras.

gains is when the relative magnitudes of the profit incentive and competitive threat are different for the two firms». Ou seja, se a ameaça da concorrência domina o incentivo ao lucro em ambos os países, então o subsídio provocará o aumento dos esforços de I&D por parte da firma rival e este processo levará a um *excesso de investimento em I&D por parte de ambas as firmas*. Se, por outro lado, o incentivo ao lucro dominar a ameaça da concorrência nos dois países, então ambas as firmas desejarão comportar-se como seguidoras, deixando à firma rival os custos do investimento em I&D. Se o incentivo e a ameaça forem idênticos nos dois países então em vez do subsídio o governo devia lançar um imposto sobre as actividades de I&D. Logo, considerando todas estas hipóteses os autores concluem que o modelo de Brander e Spencer é muito limitado e fortemente condicionado nos seus resultados por ser um modelo de duopólio à Cournot em duas etapas: fosse qual fosse o subsídio atribuído na primeira etapa (subsídio à I&D, subsídio à produção) ele faz baixar o custo de produção da firma na segunda etapa levando ao aumento da produção da firma nacional e à diminuição da produção da firma rival. Logo, as actividades de I&D no modelo de Brander e Spencer não desempenham qualquer papel estratégico.

Os autores chamam ainda a atenção para a seguinte situação: *no caso de a imitação ser relativamente fácil, a prioridade na inovação deixa de constituir uma vantagem para constituir uma desvantagem*. É preferível deixar as firmas rivais efectuarem as despesas na investigação e desenvolvimento (I&D) e, ao mesmo tempo, diminuir as suas próprias despesas em I&D. Ou seja *é preferível ser seguidor a ser líder*. Neste caso a política de subsídio à I&D é completamente indefensável.

Recentemente, Grossman e Helpman (1992) consideraram, também, esta distinção entre inovação e imitação e concluíram que *só no caso em que os efeitos de difusão tecnológica estão*

*geograficamente concentrados e não são acessíveis a todos*³⁴ é válida a afirmação de que o avanço tecnológico inicial cria uma vantagem monopolística que permite conquistar o mercado (teoria do ciclo do produto). No longo prazo e considerando os produtos de alta tecnologia, teríamos que estes países com essa vantagem inicial acabariam por dominar todo o mercado devido a que a diferença de produtividade do trabalho qualificado não cessaria de aumentar em relação aos países que não são líderes tecnológicos.

No caso de haver difusão tecnológica entre os países desenvolvidos e os países menos desenvolvidos e da imitação ser fácil a questão que se coloca no quadro da teoria do ciclo do produto é: «What are the implications of Southern imitation for the strength of incentives to innovate in the North?» (P. 342.) E de acordo com o modelo de equilíbrio geral, construído por Grossman e Helpman, *quanto maior a facilidade de imitação no Sul menor é o incentivo para inovar e produzir novos produtos no Norte*.

3.2 — Os modelos de Venables e de Krugman

Hipóteses do modelo de Venables (1984):

- Estrutura do mercado oligopolista;
- Rendimentos crescentes à escala;
- Livre entrada e saída das firmas, o que implica lucros normais;
- Cada firma depara com uma curva da procura negativamente inclinada;
- Comportamento estratégico das firmas à Cournot.

Instrumentos da política comercial:

- Direito aduaneiro sobre as importações;
- Subsídio à exportação.

³⁴ O que constitui a negação da hipótese fundamental do modelo de HOS — de funções de produção idênticas para o mesmo bem em todos os países — e um retorno às diferenças tecnológicas do modelo de Ricardo. Esta posição de economias externas locais serviu de base ao conceito de *cluster* de indústrias de M. Porter e aos benefícios que os países teriam se reforçassem a sua «clusterização». Só que historicamente há países que «clusterizaram» em indústrias de alta tecnologia (como é o caso do Silicon Valley, na Califórnia, EUA) e outros países, como Portugal, que «clusterizaram» em indústrias tradicionais como têxteis, vestuário e calçado no Vale do Ave, Braga. Neste caso, a defesa da manutenção e reforço da «clusterização», actual para aproveitar as economias externas locais só é benéfico para os EUA: para Portugal seria perpetuar o padrão de especialização baseado em produtos intensivos em trabalho pouco qualificado e para os quais a dinâmica da procura mundial é regressiva. Por outro lado, a especialização dos países tem outras determinantes para além da «clusterização» e da história: v., por exemplo, o caso da indústria de moldes em Portugal: é apontada como exemplo e na Marinha Grande não houve «clusterização».

Conclusões:

— Tanto o direito aduaneiro como o subsídio aumentam o bem estar do país que os impõe: esse benefício traduz-se em preços mais baixos para os consumidores domésticos.

O modelo de Krugman (1984) «Import Protection as Export Promotion» — hipóteses do modelo:

— Modelo de duopólio e cada firma produz um único produto homogéneo ou diferenciado;

— Mercados oligopolizados e segmentados devido aos custos de transporte e ou preferências dos consumidores ³⁵;

— Produção caracterizada por economias de escala internas à firma, estáticas (curva do custo marginal decrescente) ou dinâmicas (*learning by doing*);

— Comportamento das firmas à Cournot.

Conclusões: se o governo proteger a indústria doméstica (quota ou tarifa), isso permitir-lhe-á aumentar a sua quota de mercado doméstica, obtendo economias de escala que lhe permitirão numa segunda fase conquistar quota de mercado no exterior. Quanto aos efeitos sobre o bem-estar, eles não são analisados ³⁶.

3.3 — O modelo de Carmichael-Gruenspecht-Neary

Carmichael (1987) retomou o modelo de Brander e Spencer (1985) e considerou que não é o governo o primeiro jogador mas a firma exportadora. Assim, o nível de subsídio só é fixado após o preço fixado pela firma exportadora (após o contrato ser estabelecido entre a firma doméstica e o comprador estrangeiro). Esta seria, aliás, a prática corrente do Eximbank (Export-Import Bank of the United States). O crédito à exporta-

ção do Eximbank dos Estados Unidos funciona como um subsídio à exportação. Esse subsídio *ad valorem* é mais um subsídio ao preço do que à quantidade exportada pelo que o modelo teórico mais adequado será o modelo de Bertrand. E neste modelo, como vimos, desde que o governo actue primeiro a política ótima é um subsídio negativo à exportação (um imposto). Para retomar as conclusões de Brander e Spencer havia que alterar a ordem da entrada em campo dos jogadores da equipa nacional.

A diferença no *timing* de actuação do Governo e das firmas oligopolistas vai levar a que o subsídio à exportação seja a política ótima quando a concorrência é à Bertrand: *restabelece-se assim a conclusão de Brander e Spencer* e resolve-se o problema apontado por Eaton e Grossman (1986). O raciocínio económico é o seguinte: as firmas sabem que o governo concede um subsídio à exportação (ao preço de exportação e não à quantidade produzida), mas que o nível do subsídio é função do preço de exportação, logo não está fixado *ex ant* ³⁷. Por isso, as firmas podem actuar primeiro fixando o preço e induzindo o nível do subsídio que o governo pagará numa segunda fase (*ex post*). *As firmas podem, assim, inflacionar o preço e determinar o comportamento do governo de forma que este conceda um subsídio maior.* O objectivo da firma é obter um lucro maior sem alterar o bem-estar (sem alterar a diferença entre lucros e custo do subsídio), ou seja, obter uma redistribuição interna do rendimento. Devido ao aumento do subsídio que cobre o aumento do preço não temos alteração da quota de mercado nem alteração do excedente nacional. Mesmo que o governo estrangeiro retalie adoptando a mesma política a situação mantém-se. Daí que no modelo de Carmichael «retaliatory export subsidies are welfare-neutral» (p. 11) ³⁸.

Gruenspecht (1988) utiliza a mesma estrutura sequencial dos jogadores (firmas e governos) utilizada por Carmichael, mas introduz uma nova

³⁵ A hipótese de segmentação dos mercados permite que haja comércio intra-sectorial mesmo com produto homogéneo devido à discriminação de preços praticada por cada uma das firmas (*dumping* recíproco).

³⁶ Note-se que Krugman não está preocupado com possíveis utilizações políticas das suas conclusões teóricas. Note-se também que destas conclusões não se poderia inferir medidas de política neoproteccionista: falta a análise em termos de bem-estar.

³⁷ Só haveria fixação *ex ant* do subsídio se houvesse limites ao crédito à exportação, acordados internacionalmente. Neste caso, o governo voltaria a ser o primeiro jogador e voltaria a poder influenciar (alterar) as variáveis estratégicas (preço e quantidade) das firmas.

³⁸ Note-se que no caso do imposto à exportação, se o outro governo retaliar com a mesma política, temos um aumento dos preços e do bem-estar para ambos os países exportadores: o aumento das receitas dos impostos é superior à queda nos lucros devido à baixa do preço estabelecido pelas firmas (a diminuição do preço estabelecido pelas firmas em resposta ao anúncio da política do governo é inferior ao imposto, pelo que o preço de exportação sobe).

hipótese, distinguindo entre os efeitos do anúncio de um programa de subsídios e os efeitos dos próprios subsídios. Os governos actuam primeiro na definição dos programas e as firmas actuam primeiro no estabelecimento dos preços. O governo, ao estabelecer um programa de subsídios, tenta conciliar os interesses privados com o interesse público ao considerar o custo de oportunidade dos dinheiros públicos, dado por um parâmetro, d ³⁹. As firmas, ao estabelecerem os preços antes de os governos estabelecerem os níveis de subsídio, tentam influenciar os governos e transferir para si uma parte maior da renda nacional. Quando um governo estabelece um programa de subsídios, tanto a firma nacional como a firma estrangeira podem ganhar, chegando a acordo e fixando um preço mais elevado. Este efeito — efeito indirecto dos subsídios, que beneficia ambas as firmas — altera a própria estrutura da concorrência entre as firmas (altera a quota de mercado em favor da firma estrangeira) e pode contrabalançar o efeito directo negativo do subsídio sobre a firma estrangeira, não subsidiada.

Neary (1991) restabelece a conclusão de Eaton e Grossman (1986) de que o subsídio positivo ao preço de exportação nunca é a política ótima quando as firmas concorrem pelos preços (modelo de Bertrand) e o jogo é conduzido pelo governo (jogo *ex ant*). Neary demonstra também que o governo tem sempre interesse, em termos de bem-estar, em subsidiar as firmas *ex ant* e não *ex post* (como defendem Carmichael e

Gruenspecht). Comparando os efeitos sobre o bem-estar de um subsídio estabelecido *ex ant* e de um subsídio estabelecido *ex post*, Neary demonstra que para valores de $d \geq 1$ o bem-estar é crescente com d e é sempre superior quando o jogo é *ex ant*⁴⁰. E quando o jogo é *ex ant* a política ótima do ponto de vista da maximização do bem-estar nacional é o imposto à exportação (valor negativo do subsídio), como demonstraram Eaton e Grossman (1986). O lucro tanto da firma nacional como da firma estrangeira é menor no jogo *ex ant* do que no jogo *ex post* (quando o jogo é conduzido pelas firmas e os governos estabelecem o nível de subsídio após as firmas terem jogado entre si e estabelecido o preço). No jogo *ex ant* e em termos de maximização do lucro a firma estrangeira melhora sempre a sua situação em relação à situação de comércio livre enquanto a firma doméstica fica sempre pior. Esta situação está ligada à deterioração da quota de mercado da firma doméstica provocada pelo aumento em termos líquidos do seu preço (a diminuição do preço fixado pela firma doméstica em reacção ao imposto lançado pelo governo é inferior ao próprio imposto). Temos, assim, alteração dos preços relativos que leva ao aumento da quota de mercado da firma estrangeira e dos seus lucros⁴¹.

O que interessa ressaltar é que neste modelo tanto a firma doméstica como a firma estrangeira preferem o jogo *ex post*. Por isso o crédito à exportação concedido pelo Eximbank — que é um subsídio positivo à exportação e se insere

³⁹ O governo pode decidir conceder subsídios à exportação para aumentar as receitas fiscais resultantes da tributação dos lucros. O objectivo do governo é maximizar a diferença entre lucros e valor dos subsídios. O valor dos subsídios é ponderado por um parâmetro d ($1 < d < \infty$), que reflecte o *trade off* entre interesse público (preferências do líder político no poder) e interesse privado. Ou dito de outra forma, o parâmetro d reflecte o custo de oportunidade (preço sombra) dos dinheiros públicos (subsídio). O facto de o parâmetro ser superior a 1 reflecte um certo «egoísmo» do governo: 1\$ adicional destinado aos subsídios reduz mais o bem-estar quando comparado com o aumento de bem-estar resultante de 1\$ adicional de lucro. Ou dito de outra forma, ainda: as receitas do governo têm uma valorização social superior à valorização dos lucros. Assim, os subsídios não devem ser aumentados infinitamente: há limites. O subsídio ótimo é positivo para valores de $d < 3$. Para valores de $d > 36/25$ o governo prefere a não intervenção ao subsídio. Para $36/25 < d < 3$ o subsídio aumenta os lucros da firma doméstica sem prejudicar a firma estrangeira (para a firma estrangeira o efeito indirecto positivo da alteração da estrutura da concorrência mais que compensa o efeito directo negativo do subsídio). Segundo Neary (1991, p. 88) o modelo de Eaton e Grossman (1986) seria um caso particular do modelo de Carmichael-Gruenspecht, em que $d = 1$ e o governo fixa *ex ant* o nível de subsídio (considerado, na segunda fase, como um parâmetro pelas firmas quando tomam as suas decisões). Neste caso, utilizando a própria estrutura do modelo de C-G, a política ótima é o imposto, e não o subsídio à exportação. Quando se assume que o subsídio é fixado *ex ant* e as firmas concorrem pelos preços a política ótima é sempre um subsídio negativo (imposto) independente do valor de d . Mais correctamente, o valor do subsídio é sempre negativo e decrescente (crescente em valor absoluto) com d . Esta generalização é feita, analítica e geometricamente, por Neary (*op. cit.*, p. 89).

⁴⁰ Isso prende-se com a maior valorização social que é dada às receitas do Estado (fundos públicos) em relação aos lucros das firmas. Daí o bem-estar ser crescente com d .

⁴¹ Neary assume que as firmas têm custos fixos nulos e que o custo marginal é independente do nível de produção, ou seja constante, para as duas firmas. Nesta situação haveria aumento de bem-estar nos dois parceiros comerciais e não haveria lugar à retaliação. O único senão do modelo é a medida do bem-estar: lucros da firma doméstica menos custo do subsídio. Nada se diz sobre o excedente dos consumidores porque este modelo não contempla a venda para o mercado interno de nenhum dos parceiros comerciais: ambas as firmas vendem para um terceiro país. Num modelo de equilíbrio geral esses efeitos teriam de ser considerados. Daí a crítica fundamental a este tipo de modelos: são modelos de equilíbrio parcial.

num jogo *ex post* — está subordinado não à maximização do bem-estar geral, mas à maximização dos lucros das firmas oligopolistas tanto dos Estados Unidos como estrangeiras. Embora o bem-estar dos EUA (e do parceiro comercial dos EUA) aumente com o crédito ao preço de exportação, quando comparado com a situação em que não exista essa política, esse aumento de bem-estar é maior quando o governo fixa o nível de subsídio antes de a firma fixar o preço. Só que neste caso a política ótima é um subsídio negativo (um imposto). Temos pois um *trade off*: se o jogo é *ex ant* (a política ótima é um imposto) o bem-estar geral aumenta (em relação ao jogo *ex post*) mas o lucro da firma doméstica diminui, ao passo que o lucro da firma estrangeira aumenta com o aumento da sua quota de mercado. Em qualquer dos casos, o aumento do bem-estar dos dois países é feito à custa dos consumidores de um terceiro país, que não é considerado no modelo. Ou seja, *é possível, teoricamente, a situação em que ambas as firmas oligopolistas (nacional e estrangeira) e ambos os países ganhem evitando, assim, a possibilidade de retaliação*. A política de *shifting profits* da firma estrangeira para a firma nacional só é a política ótima quando as firmas concorrem pelas quantidades (modelo de Cournot de Brander e Spencer).

3.4 — O modelo com endogeneização da estrutura de mercado de Horstmann e Markusen

Segundo Horstmann e Markusen (1992) os modelos *standard* utilizados na política comercial estratégica (Brander e Spencer 1983, 1985, Brander e Krugman, 1983, Eaton e Grossman, 1986) utilizam uma estrutura de mercado exógena, caracterizada por uma firma doméstica que concorre com uma única firma estrangeira (duopólio) e ambas produzem um produto substituto perfeito ou imperfeito. Ora, a própria política comercial provoca distorções com efeitos na própria estrutura imperfeita de mercado. Os autores consideram *três alterações na estrutura de mercado* em resultado de pequenas alterações dos instrumentos da política comercial (tarifa e subsídio/imposto à produção): i) a firma estrangeira abandona a produção; ii) a firma estrangeira reentra no mercado através da exportação; iii) a firma doméstica abandona o mercado na-

cional, exporta para o outro país e reexporta para o mercado nacional.

A alteração da estrutura de mercado altera os preços, quantidades produzidas e lucros e, logo, o bem-estar. Ao endogeneizar a estrutura industrial a alteração dessa estrutura constitui um objectivo e, indirectamente, um instrumento da política económica (política industrial e comercial, neste caso). Os efeitos finais sobre o bem-estar dependem, em última instância, da alteração do padrão de especialização ⁴².

3.5 — O modelo de Anis e Ross em que a política comercial estratégica pode ser benéfica para ambos os países, exportadores e importadores

Hipóteses do modelo:

— Os mercados funcionam em concorrência imperfeita;

— O número de firma é dado e é constante;

— Há barreiras à entrada através de medidas de restrição governamentais ou através de custos não recuperáveis (*sunk costs*);

— As firmas seguem um comportamento à Cournot;

— Os países têm como objectivo a maximização do bem-estar nacional medido pelos excedentes do produtor e do consumidor mais as receitas do Estado menos as despesas em subsídios. O aumento do bem-estar medido pelo aumento do rendimento (excedente) nacional não significa que todos os agentes económicos nos países considerados ficaram melhor: o critério de bem-estar é o de aumentar o bem-estar de todos os países e não o critério habitual de Pareto, utilizado em concorrência perfeita, em que nenhum dos agentes económicos pode ficar pior.

Instrumentos de política comercial utilizados para subtrair rendas às firmas oligopolistas estrangeiras: subsídio à exportação e imposto sobre a exportação, restrição voluntária das exportações, direito aduaneiro sobre as importações.

⁴² Esta questão é importante para o caso de Portugal, nomeadamente no que respeita à via de ajustamento estrutural que a nossa economia vai seguir e ao papel que está destinado nesta matéria aos fundos comunitários.

Conclusões do modelo: i) considerando que uma firma monopolista domina o mercado interno e o mercado de exportação e que esta firma se depara com um custo marginal crescente, então um direito aduaneiro sobre as importações fará que a firma aumente a sua produção no mercado interno com consequente diminuição do preço neste mercado. No país exportador haverá aumento do excedente do consumidor devido à diminuição do preço e alteração (possível diminuição) do excedente do produtor. Há diminuição do preço, mas haverá aumento da quantidade produzida para o mercado interno devido à deslocação de produção, pelo que o efeito sobre os lucros depende da forma da inclinação da função procura e da função custo. Quanto ao país importador, haverá aumento do bem-estar se o aumento das receitas do Estado mais do que compensar a diminuição do excedente do consumidor devido ao aumento do preço. Amis e Ross (1992) demonstram que o efeito sobre o bem-estar é positivo para ambos os países se o aumento do preço for inferior ao direito aduaneiro. *O problema reside, pois, em construir as funções procura e custo tal que esta condição se verifique;* ii) um segundo modelo considera dois países, mas n firmas oligopolistas em cada país, com custos marginais constantes. Neste caso, um imposto sobre as exportações ou alternativamente um acordo de restrição voluntária das exportações levará ao aumento dos lucros das firmas exportadoras se o seu número, n^* , for maior que o número de firmas, n , mais uma no país importador ($n^* > n+1$). O país importador aumentará também o seu bem-estar se as suas n firmas detiverem mais de 50% do mercado. Ou seja, *se estas duas condições se verificarem, ambos os países ganharão com a restrição ao comércio na situação de concorrência imperfeita, não havendo o perigo da retaliação*⁴³.

Em síntese, os acordos de limitação ao comércio na situação de concorrência imperfeita permitem obter os mesmos resultados, em termos de bem-estar, dos acordos de comércio livre, desde que se verifiquem determinadas condições: dimensão do mercado (número de firmas), repartição do mercado (quotas de mercado) pelas firmas nacionais e pelas firmas estrangeiras, e

formas determinadas das curvas de custo e da procura.

São muitos *ses*, o que só vem reforçar a posição dos críticos do neoproteccionismo.

4 — A política comercial estratégica ao nível da Comunidade Europeia: argumentos a favor e contra o neoproteccionismo

A política comercial estratégica da Comunidade Europeia (CE) está intimamente relacionada com a política comercial dos seus dois principais parceiros comerciais, os EUA e o Japão.

Logo a primeira questão que temos de abordar é a de saber entre os dois principais cenários de evolução do comércio mundial — o cenário da liberalização crescente de acordo com as regras e os princípios do GATT (agora OMC — Organização Mundial do Comércio) ou o cenário neoproteccionista de acordo com os defensores da política comercial estratégica — qual o cenário preferido pelos decisores da política económica na CE, EUA e Japão. Ou seja, é previsível que os três jogadores joguem um jogo cooperativo dentro dos princípios e das regras do GATT ou é previsível que o jogo passe a ser não cooperativo, dentro dos princípios da política comercial estratégica?

Os argumentos a favor do europeu proteccionismo e os argumentos a favor da liberalização interna e externa foram sintetizados por Pearce e Sutton (1985) e são os seguintes:

— *Argumentos a favor do neoproteccionismo para a Europa pós-mercado único de 1992:* i) não é contraditório conjugar dois objectivos: a realização do mercado interno através do aumento da concorrência interna e a recuperação da competitividade no mercado mundial, em relação aos EUA e Japão, através de medidas de política industrial e comercial; ii) devido ao atraso da CE em termos de I&D aplicado às indústrias de alta tecnologia só a protecção temporária destas indústrias até que elas alcancem os níveis de competitividade internacional — *argumen-*

⁴³ Note-se que o custo marginal é constante. Se esse custo fosse igual para as firmas nacionais e estrangeiras, então, como as firmas estrangeiras, são em maior número, era de esperar que detivessem também uma maior quota de mercado, porque esta dimensão depende do número de firmas. Neste caso, as suas condições não seriam satisfeitas. Logo, é necessário que o custo marginal das firmas estrangeiras seja superior ao das firmas domésticas: isso permitirá que embora em maior número elas detenham uma quota menor do mercado. Esta situação, segundo os autores, aplica-se ao mercado automóvel nos EUA entre as firmas americanas (em menor número) e as firmas japonesas (em maior número, mas com menor quota de mercado que as suas congéneres americanas).

to teórico da indústria nascente — pode impedir o pleno aproveitamento por parte das empresas japonesas e americanas das economias de escala e outros benefícios que a realização do mercado interno acarreta; *iii*) o comércio livre em relação aos seus principais parceiros comerciais pode ser inaceitável em termos de desemprego e outros custos sociais resultantes de um ajustamento brusco dos sectores em declínio e pode, também, ser inaceitável em termos de desigualdade na repartição do rendimento nacional — *argumento da coesão económica e social ligado a um gradualismo no ajustamento estrutural*; *iv*) de forma a evitar a retaliação por parte dos EUA e do Japão, a política proteccionista não devia ser global mas específica e limitada no tempo, ou seja, destina-se a promover as indústrias estratégicas durante um período de tempo curto de quatro a cinco anos: *teoria da política comercial estratégica baseada no argumento da indústria nascente*; *v*) tanto os EUA como o Japão protegem — através do apoio ao investimento e subsídios à I&D — as indústrias emergentes criadoras do novo sistema tecnológico; *vi*) quanto ao IDE proveniente dos EUA e do Japão a CE deve encorajar o IDE que crie emprego e permita a difusão das novas normas tecnológicas ⁴⁴; *vii*) ao nível da CE, a política industrial difere de país para país e mesmo ao nível da política comercial há diferentes níveis de barreiras não tarifárias entre os países. Para que a Europa não se torne um subcontratante dos EUA e Japão ao nível das indústrias de tecnologia mais avançada é necessário *definir uma política industrial comum* baseada na protecção a essas indústrias (protecção da concorrência externa) e no desenvolvimento de projectos conjuntos dos Estados membros (liberalização interna) ⁴⁵; esta é a tese defendida principalmente pela França; *viii*) podíamos ainda adicionar o argumento de que a

realidade dos acordos de restrição voluntária das exportações — de que o acordo multifibras é o exemplo mais apontado — vem mostrar que, apesar da diminuição das barreiras tarifárias no âmbito do GATT, surgiram novas formas de barreiras não tarifárias (medidas neoproteccionistas), que, embora dentro da letra do GATT, violam o seu espírito ⁴⁶;

— *Argumentos a favor da liberalização interna e da liberalização externa após o mercado único de 1992*: *i*) excepto no caso das distorções endógenas e no caso do argumento da indústria nascente, a letra e o espírito do Tratado de Roma vão no sentido da diminuição da intervenção do Estado e da defesa do comércio livre como política óptima: *argumento baseado na teoria das distorções endógenas*; *ii*) o argumento da indústria nascente é aceitável no curto prazo, mas tende a tornar-se permanente. Este argumento pode ser aceitável para os países em vias de desenvolvimento (PVD), mas é inadequado para a Europa: *este é o argumento da Alemanha que defende a cooperação entre as firmas europeias* e o papel secundário do Estado no campo da inovação, do investimento e da criação da «vantagem competitiva nacional», na linha do pensamento de Porter (1990); *iii*) o desenvolvimento das indústrias de alta tecnologia pressupõe a colaboração entre os Estados membros (liberalização interna) e a protecção face ao exterior. Esta protecção é ineficiente porque diminui a concorrência necessária ao fortalecimento dessas indústrias de alta tecnologia e de todas as indústrias e é também prejudicial em termos de bem-estar mundial. Além disso, *há o risco da protecção temporária se tornar em permanente e há o risco de retaliação*: esta é a posição do Reino Unido; *iv*) o argumento da indústria nascente é defensável para a promoção das novas

⁴⁴ No entanto nem no Livro Branco nem no Acto Único Europeu — que altera o Tratado de Roma e os outros tratados que instituíram as Comunidades Europeias para os adaptar à realização do mercado único — se encontra qualquer disposição tendente a concretizar esta ideia. Daí que tenhamos que concluir que a tendência dominante consubstanciada no Livro Branco e no Acto Único seja a tendência liberalizadora: liberalização interna e liberalização externa.

⁴⁵ No Acto Único Europeu, no artigo 130.º, dedicado à investigação e desenvolvimento tecnológico, considera-se que «A Comunidade assume o objectivo de reforçar as bases científicas e tecnológicas da indústria europeia e de favorecer o desenvolvimento da sua competitividade internacional. Para esse efeito *incentivará* [sublinhado nosso] as empresas, incluindo as pequenas e médias empresas, os centros de investigação e as universidades nos seus esforços de investigação e de desenvolvimento tecnológico; *apoiará* [sublinhado nosso] os seus esforços de cooperação, tendo especialmente por objectivo dar às empresas a possibilidade de explorarem plenamente as potencialidades do mercado interno da Comunidade por meio, nomeadamente, da abertura dos mercados públicos nacionais, da definição de normas comuns e da eliminação dos obstáculos jurídicos e fiscais a esta cooperação». Ou seja, concorrência interna e apoio indirecto da Comunidade ao esforço de I&D deixando que as empresas sejam os agentes principais, mas sem qualquer referência à necessidade de protecção face ao exterior.

⁴⁶ Da mesma forma se pode argumentar em relação à hierarquia de preferências criadas pela CEE nos seus acordos com os países ACP (acordos de Lomé), nos seus acordos com os países do Magreb e Machereque (política global para o Mediterrâneo) e outros acordos preferenciais que põem em causa o princípio da não discriminação (cláusula da nação mais favorecida) e o princípio da proibição das restrições quantitativas. Adicionalmente podíamos considerar as medidas *anti-dumping* tomadas de forma quase discricionária pelos EUA ao abrigo da célebre cláusula 301.

indústrias, mas isso não implica necessariamente o neoproteccionismo e a distorção da concorrência internacional, sob a forma de política comercial estratégica. A política comercial estratégica só é defensável se os parceiros comerciais não respeitarem as mesmas regras: *esta é a posição da Comissão das Comunidades, consubstanciada no Livro Branco* ⁴⁷.

A opção da Comissão reflectida no Livro Branco (1985) é uma *conciliação entre as posições liberais dos Alemães e Ingleses e a posição neoproteccionista dos Franceses*, com predomínio da tendência liberal.

No entanto, será que, na realidade, se tem verificado um reforço desta corrente liberal ou, pelo contrário, tem prevalecido, na prática, a corrente neoproteccionista? Um *método* que permite avaliar qual a evolução consiste na *comparação de dois indicadores*: o indicador da evolução do comércio intra-CEE e o indicador da evolução do comércio extra-CEE. Se o primeiro tiver ganho terreno em detrimento do segundo, então poderemos dizer que houve aumento da liberalização interna e reforço da protecção em relação ao exterior: logo, reforço da corrente europeoproteccionista. No caso contrário, ou seja, se ambos os tipos de comércio tiverem crescido mas o comércio extra-CE tiver crescido mais, reforçou-se a corrente favorável à liberalização interna e à liberalização externa.

Segundo os dados publicados no n.º 42 da revista *Economie Européenne* (Novembro de 1989), para a generalidade dos produtos as importações extracomunitárias têm aumentado mais que as importações intracomunitárias, considerando o período 1986-1988. Quanto aos produtos de alta tecnologia (particularmente nos aviões, plásticos, máquinas especializadas e má-

quinas eléctricas) — que representavam entre 1982 e 1988 mais de um terço do total das importações industriais —, essa diferença de crescimento das importações intra e extra-CEE é ainda maior, reflectindo uma dependência crescente da CEE em relação aos seus principais parceiros comerciais, EUA e Japão. O que interessa ressaltar é que a aplicação das medidas do Livro Branco conducentes à realização do mercado único têm contribuído positivamente para a liberalização do comércio mundial, ou seja, *na prática tem predominado a tendência liberalizadora* ⁴⁸.

Quanto às exportações intra e extra-CEE, nota-se o fenómeno inverso: para a generalidade dos produtos há um aumento da taxa de crescimento das exportações intracomunitárias em volume, ao passo que para a maioria dos produtos a taxa de crescimento das exportações extra-CEE é negativa em 1986 e 1987 e para alguns produtos em 1988 (produtos alimentares e produtos energéticos). Assim, para o período de 1986-1988 o crescimento das exportações totais da CEE deveu-se principalmente ao crescimento das exportações intra-CEE. Quanto aos produtos de alta tecnologia (especialmente na informática, telecomunicações, produtos de electrónica para o grande público, produtos farmacêuticos e produtos de plástico), verifica-se que a diferença aumenta ainda mais, constituindo o comércio intra-CEE destes produtos o motor do crescimento das exportações intra-CEE.

É de realçar também que em termos da evolução das exportações totais dos três parceiros comerciais, EUA, Japão e CEE (considerando só as exportações extracomunitárias da CEE) entre 1985 e 1987 e dos factores explicativos dessa evolução — utilizando o método de análise «quotas constantes de mercado» ⁴⁹ —, constata-se o

⁴⁷ «Em particular, uma política de concorrência forte e coerente deverá garantir que as ajudas estatais proteccionistas ou as práticas restritivas das empresas não conduzam a uma compartimentação do mercado interno. Além disso, a identidade comercial da Comunidade deve ser reforçada de tal maneira que os nossos parceiros comerciais não beneficiem das vantagens de um mercado alargado, sem concessões similares da sua parte.» [Livro Branco da Comissão para o Conselho Europeu, Junho de 1985, COM (85), 1986, p. 9].

⁴⁸ Esta tendência é confirmada também pelos dados apresentados por Jacquemin (1991): entre 1986 e 1990 as importações intra-CEE e extra-CEE de produtos industriais cresceram, em volume, 7,1% e 9,4% respectivamente.

⁴⁹ Este método considera que a alteração das exportações de um país entre dois períodos — dada pelo crescimento em volume das exportações — pode ser decomposto em quatro factores, ou quatro efeitos: i) o efeito de crescimento do comércio mundial; ii) o efeito relacionado com a estrutura das exportações por produtos; iii) o efeito relacionado com a estrutura geográfica das exportações; iv) um efeito residual que compreende a competitividade-preço e outros efeitos competitivos (*marketing*, serviços pós-venda, etc.). Sobre este método das parcelas constantes de mercado (*shift share* — que é uma variante do modelo de conservação da estrutura) v. Deruyck e Bobe (1975). V. também Rendeiro (1980, vol. 3), como exemplo de uma aplicação deste método. Os modelos de conservação da estrutura baseiam-se na hipótese das trocas internacionais poderem ser traduzidas por uma matriz de trocas (semelhante, por exemplo, ao nosso quadro de entradas e saídas, QES, da contabilidade nacional). Ao considerar-se que a estrutura se mantém constante está a considerar-se que cada fluxo de comércio é uma proporção constante

seguinte: i) que o crescimento negativo do volume das exportações extracomunitárias da CEE é devido à *composição geográfica e por produto das suas exportações*, reflectindo que a CEE se continuava a *especializar predominantemente em produtos de procura pouco forte* (média) e em que o peso dos países em desenvolvimento ⁵⁰ é ainda grande, embora em queda (30% em 1986 e 28% em 1987); ii) os *efeitos competitivos* foram negativos na CEE e no Japão em 1987 (tinham passado de positivos para negativos de 1986 para 1987) e positivos nos EUA tanto em 1986 como em 1987; iii) os *efeitos dinâmicos do crescimento* do comércio mundial — idênticos para os três parceiros comerciais e positivos no período considerado — são conjuntamente com o efeito competitividade os factores fundamentais na explicação da evolução das exportações. Logo, *o que fez a diferença* na evolução das exportações dos EUA, Japão e CEE (exportações extra-CEE) foi, fundamentalmente, *o factor competitividade*. Neste caso é o *factor residual* (o factor competitividade-preço e competitividade-extrapreço) o factor explicativo fundamental, pelo que *não podemos dizer que a diferença entre a taxa de crescimento das exportações e a taxa de crescimento do comércio mundial é devida à conservação da estrutura do comércio mundial*⁵¹. Aliás, os ganhos (ou perdas) devidos ao *efeito estrutura (estrutura geográfica e por produtos)* pode ser obtida residualmente como a diferença entre os ganhos (perdas) de quotas de mercado ⁵² e os ganhos (perdas) da competitividade-preço ⁵³.

Em princípio espera-se que haja uma correlação positiva entre as variáveis quota de mercado e competitividade-preço. Se o coeficiente de correlação for estável ao longo de um determinado período podemos dizer que a hipótese de permanência da estrutura das trocas comerciais é realista; no caso contrário teremos de admitir que a hipótese não é comprovada empiricamente, ou

seja, que houve alteração da estrutura dos fluxos comerciais.

Em conclusão, não podemos afirmar à partida que a estrutura do comércio extracomunitário se vai manter nem que se vai manter a estrutura do comércio mundial após a realização do mercado único. A alteração da estrutura do comércio da CEE pode não alterar significativamente a estrutura do comércio mundial. Ou seja, a tendência liberalizadora do mercado único e a pressão competitiva que ele, por si só, acarreta — e que os dados estatísticos confirmam — não implica automaticamente o reforço da Comunidade em relação aos EUA e Japão ao nível do comércio mundial: isso depende, essencialmente, do efeito competitividade (preço e extrapreço), intimamente ligado às estratégias internas e externas que as firmas europeias decidam adoptar e do *ambiente favorável à competitividade*, especialmente nos produtos de alta tecnologia, que a Comunidade e os países membros decidam promover.

Quanto à política comercial estratégica, embora continuem a existir alguns «campeões nacionais» — como é o caso da indústria aeronáutica —, parece-nos que ela é cada vez mais encarada como uma arma estratégica de dissuasão de guerras comerciais. A própria evolução da CEE — baseada num processo de integração «natural» respeitando o padrão de comércio e sem uma política industrial activa, aponta nesse sentido. Só no caso da CE ter que retaliar a medidas neoproteccionistas da parte dos EUA e Japão é que se poderá admitir o reforço das teses proteccionistas e, logo, do papel da política comercial estratégica.

Outras questões, que carecem de aprofundamento, no futuro, são as seguintes: se o comércio livre se vai desenvolver no âmbito do GATT (OMC), numa perspectiva multilateral, que

do fluxo total. Temos assim três tipos de relações estruturais: i) a que relaciona o fluxo de comércio do país *i* para o país *j* com o total das exportações do país *i*; ii) a que relaciona o fluxo de comércio do país *i* para o país *j* com o total das importações do país *j*; iii) a que relaciona o fluxo de comércio do país *i* para o país *j* com o total do comércio mundial. A consideração da hipótese de que a estrutura se mantém constante é importante em termos não só da análise retrospectiva (método *shift share*) como da previsão.

⁵⁰ O efeito da estrutura geográfica é dado pela diferença entre a taxa de crescimento das importações do país *j* (país de destino das exportações do país *i*) e a taxa de crescimento do comércio mundial.

⁵¹ Efeito estrutura dado pela diferença entre a taxa de crescimento das importações e a taxa de crescimento do comércio mundial.

⁵² Ganhos dados pela diferença entre as taxas de crescimento das exportações e do comércio mundial.

⁵³ Ganhos dados pela diferença entre a taxa de crescimento duplamente ponderada dos preços das exportações dos parceiros comerciais e a taxa de crescimento dos preços das exportações do país considerado.

lugar cabe ao comércio bilateral⁵⁴ e qual o futuro dos acordos bilaterais de autolimitação das exportações que a CEE e os EUA continuam a negociar com o Japão, no domínio da indústria automóvel⁵⁵, por exemplo? Será que o comércio multilateral é uma ideia utópica? Ou será que esta ideia é viável e o que há que alterar é o próprio GATT, no sentido de eliminar todas as cláusulas e derrogações que têm permitido a sobrevivência dos acordos de autolimitação das exportações e da política proteccionista? Avançará o multilateralismo através do reforço das integrações regionais ou os ganhos resultantes da coordenação e estabilidade das políticas será um estímulo ao *managed trade*? O reforço da integração ao nível comunitário e ao nível da NAFTA (acordo de comércio livre que agrupa os EUA, Canadá e México) reforçará o papel das firmas multinacionais e a globalização da concorrência ou surgirão novas formas de protecционismo interblocos regionais em resultado da pressão dos países menos desenvolvidos?

Apesar do desequilíbrio comercial com o Japão e dos conflitos comerciais entre a CE-Japão e EUA-Japão (devido à prática de *dumping* e barreiras não tarifárias) e CE-EUA relativos à política agrícola comum, que têm posto em causa o comércio multilateral e o sistema do GATT, a nossa posição é a de que as vantagens do neoproteccionismo são temporárias e incertas (devido à importância do comportamento estratégico das empresas e à ameaça de retaliação) e de pequena dimensão ao nível nacional, sendo que ao nível mundial há sempre diminuição do bem-estar. Daí que o caminho a seguir seja o de prosseguir o desmantelamento proteccionista no âmbito do GATT-OMC (através dos seus *rounds* ou negociações) e de ao mesmo tempo melhorar a vantagem competitiva das empresas europeias.

Há, contudo, um aspecto implícito na política comercial estratégica que não podemos iludir: perante a dimensão das principais empresas americanas, japonesas e europeias como alcan-

çar a dimensão óptima sem qualquer medida discriminatória ao nível comercial? Ou seja, como pode a Comunidade defender o comércio livre e o aumento da concorrência (por exemplo em relação aos novos países industrializados) se a própria realização da união aduaneira primeiro e do mercado interno depois foi um processo em duas etapas que obedece à lógica da concentração industrial e do aproveitamento de economias de escala com vista a ganhar posição competitiva? E como impedir que a estrutura de mercado oligopolista que gera comportamentos estratégicos por parte das grandes firmas não influencie no mesmo sentido a política industrial e comercial dos respectivos governos?

É evidente que o GATT não se revelou um instrumento capaz de fazer cumprir totalmente os seus objectivos porque a própria estrutura dos mercados dos produtos mais dinâmicos (produtos de alta tecnologia) tem evoluído no sentido da concorrência imperfeita. E de uma forma ou de outra tanto os EUA como o Japão e a Comunidade subsidiaram e continuam a subsidiar (proteger) alguns produtos dos sectores de alta tecnologia. Enquanto esta tendência não se inverter, é impossível a liberalização completa do comércio e é difícil eliminar o poder de atracção da política comercial estratégica sobre os decisores da política económica. Fica a consolação (fraca consolação) de a política comercial estratégica, tal como o arsenal nuclear, só vir a servir como força de dissuasão. Só que há certos países que pertencem ao clube nuclear e outros não. E é difícil convencer os novos países industrializados dos benefícios de não dispor de tal arma estratégica.

5 — Principais conclusões e pistas de trabalho futuro

— A questão «comércio livre *versus* política comercial estratégica» não está ainda resolvida ao nível dos principais teóricos do comércio internacional, que continuarão a influenciar num sen-

⁵⁴ Por exemplo, em 1992 os EUA, o Canadá e o México assinaram um acordo de comércio livre. Tudo parece apontar no sentido do reforço dos acordos bilaterais em detrimento dos acordos multilaterais no âmbito do GATT. A não ser que os acordos bilaterais e regionais sejam um primeiro passo no sentido dos acordos multilaterais (os acordos bilaterais e multilaterais seriam complementares e não substitutos) ou que estes acordos funcionem como substituto temporário do desbloqueamento das negociações do GATT. Como dissemos, esta questão necessita de um estudo mais aprofundado, ainda que nos inclinemos para a hipótese de complementaridade entre os acordos bilaterais (e regionais) e multilaterais: note-se que a própria CEE foi evoluindo na sua forma de integração.

⁵⁵ Acordo de Bruxelas-Tóquio de 31 de Julho de 1991 sobre as importações de automóveis japoneses: as empresas japonesas aceitaram manter as exportações de automóveis para a CEE ao nível actual até ao ano 2000. Esta limitação não engloba, contudo, as filiais instaladas seja na CEE seja noutro país qualquer.

tido ou no outro os decisores da política económica tanto nos EUA como na União Europeia e Japão.

— Para Krugman *os argumentos dos críticos* da política comercial estratégica resumem-se a três, a saber: *i)* é impossível definir políticas intervencionistas correctas (úteis) devido às dificuldades de dados empíricos para construir os modelos baseados na concorrência imperfeita; *ii)* os ganhos resultantes do neoproteccionismo desaparecerão com a entrada de novas firmas no mercado, que levam a que os lucros supranormais sejam nulos; *iii)* a consideração do equilíbrio geral, ao levar em consideração tanto os sectores estratégicos como os sectores não apoiados, põe em dúvida os ganhos em termos do país e aumenta as dificuldades referidas em *i)*. Como vimos, os economistas que defendem a aplicação política da nova teoria minimizam as dificuldades e defendem que os ganhos adicionais dos sectores estratégicos através da apropriação de rendas das firmas oligopolistas estrangeiras mais do que compensarão as perdas dos sectores menos eficientes e os subsídios atribuídos. Quanto à ameaça de guerra comercial, ela não é inevitável desde que os governos não caiam no *dilema do prisioneiro*: neste caso, a estrutura do jogo é tal que cada país fica melhor intervindo se o outro não intervier, mas ambos ficariam melhor se nenhum deles tivesse intervindo. A melhor *maneira de evitar a armadilha do prisioneiro é intervir de forma mínima e discreta de forma a impedir a retaliação*.

— Para Bhagwati a teoria do comércio internacional não considera que o comércio livre seja sempre a política ótima: daí a teoria das distorções endógenas e do bem-estar. Por outro lado, há que alertar os decisores da política económica para a multiplicidade de instrumentos consoante os modelos teoricamente considerados e para a distinção entre benefício para as indústrias consideradas estratégicas (e apoiadas) e benefício geral para o país. Em termos de bem-estar, há que ter em conta que os rendimentos ganhos por uns sectores poderão ser contrabalançados pela diminuição dos rendimentos dos outros (a transferência de recursos provoca escassez e o aumento dos preços dos factores nos sectores não protegidos diminui-lhes a capacidade competitiva). Ou seja, as medidas neoproteccionistas podem alterar a repartição do rendimento a favor de certos trabalhadores (os mais qualificados) e a favor dos investidores dos sectores protegidos, mas o aumento dos preços ao

nível nacional prejudicará os consumidores e a reafecção dos recursos não será ótima, segundo Pareto. Além disso, a ameaça de retaliação é real e não pode ser iludida.

— Tanto os críticos como os defensores da política comercial estratégica são teóricos neoclássicos que não põem em causa que qualquer intervenção diminui sempre o bem-estar mundial, ainda que possa aumentar o bem-estar de um ou vários países. Assim, é sempre preferível chegar a acordo para eliminar as barreiras tarifárias e não tarifárias e outras dificuldades de acesso aos mercados a enveredar pelo neoproteccionismo. *É esta a nossa posição*.

— Seguindo Helpman e Krugman (1989), podemos considerar a política comercial estratégica sobre as exportações e a política comercial estratégica sobre as importações. Em ambos os casos considera-se os efeitos da política distinguindo o comportamento à Cournot do comportamento à Bertrand das firmas. Os modelos que apresentámos, de forma sintética e cronológica, dão uma ideia da dificuldade em se chegar a conclusões seguras (definitivas) do ponto de vista teórico. Tudo está em aberto: *os resultados da política comercial dependem da estrutura do mercado, do tipo de concorrência entre as firmas, do «timing» de actuação dos jogadores (firmas e governos) e da dimensão temporal do jogo*.

— Ao nível da Comunidade Europeia têm-se defrontado também as duas principais correntes: os europeoproteccionistas (que defendem a liberalização interna, através do mercado único, mas a protecção externa face aos EUA e Japão) e os liberais (que defendem a liberalização interna e externa). A posição defendida no Livro Branco, e a que tem predominado na prática, vai no sentido da corrente liberal, que é a posição liderada pela Alemanha e pela Grã-Bretanha.

— A chamada «globalização da concorrência» não altera, no essencial, a teoria do comércio internacional: globalização não é mais que um outro nome para comércio internacional.

— Acentuar a globalização dos mercados como realidade nova ao mesmo tempo que se acentua o perigo dos novos países industrializados («tigres») do Pacífico e a necessidade de medidas neoproteccionistas não será demasiada coincidência?

Algumas pistas para reflexão sobre o conceito de globalização (da concorrência e dos mercados) ⁵⁶:

— A globalização não é mais que um outro nome para internacionalização, comércio internacional;

— O comércio não é mais que uma actividade económica: uma actividade destinada a transformar exportações em importações;

— A teoria das vantagens comparativas demonstra que o comércio livre é benéfico para os parceiros comerciais;

— Na maior parte dos países desenvolvidos, como os EUA ou Japão o comércio não representa a maior parte da actividade económica (nos EUA as exportações mais as importações não chegam em 1994 a 25% do Produto Interno Bruto);

— A questão do problema asiático: como Krugman demonstra no artigo «Does Third World Growth Hurt First World Prosperity?» as exportações dos países menos desenvolvidos não ameaçam a produção e o emprego dos países mais desenvolvidos — ambos ganham com o comércio: os países mais desenvolvidos tendem a exportar produtos intensivos em capital humano nos seus níveis mais elevados de qualificação e

a importar produtos intensivos em trabalho pouco qualificado proveniente dos países menos desenvolvidos;

— A moderna teoria do comércio internacional e a realidade empírica demonstram que o aproximar dos níveis de desenvolvimento entre os países traz consigo um tipo de comércio diferente: o comércio intra-sectorial (intraproduto a um nível mais desagregado de análise) com origem nas economias de escala e na diferenciação do produto. Logo, não há que temer o aumento do comércio proveniente do Pacífico nem o desenvolvimento (aumento do crescimento económico) dos PVD (países em vias de desenvolvimento): antes pelo contrário, em termos de bem-estar o mundo como um todo só tem a ganhar;

— Desta forma o aumento do peso do comércio internacional e o reforço do peso dos PVDs no mercado mundial — traduzido pelo conceito de globalização — não é mais que uma consequência, desejada, da política de comércio livre do GATT-OMC;

— Citando P. Krugman (1994d): «Most historians of the international economy date the emergence of a truly global economy to the forties — the 1840s, when railroads and steamships reduced transport costs to the point where large-scale shipments of bulk commodities became possible. International trade quickly surged» (p. 258).

⁵⁶ Segundo a opinião do consultor para a primeira versão do artigo há que distinguir entre globalização da concorrência e globalização de mercados: «A globalização de mercados deve ser entendida no sentido que Levitt, criador do termo, lhe atribuiu, de existir o mesmo segmento de mercado em várias áreas geográficas. Internacionalização é igual a globalização da concorrência, não a globalização de mercados.» Para nós a questão fundamental é a de que não se utilize o conceito de globalização para dar a entender que estamos perante uma realidade radicalmente nova a necessitar de um novo paradigma teórico. Como escreve P. Krugman (1994d, p. 258) «'Competing in the world marketplace': The strategic trade view is that countries are in competition with each other in the same way that companies are; the long stagnation of middle-class standards of living is attributed to a failure to compete effectively. What's wrong with this? Like the *claim that globalization changes everything* [sublinhado nosso], it seems to economists to combine a conceptual confusion with an apparent lack of knowledge about the data.»

Bibliografia

- ANIS, A., e ROSS, T. (1992) — «Imperfect Competition and Pareto-Improving Strategic Trade Policy», *Journal of International Economics*, vol. 33, pp. 363-371.
- BEATH, J., KATSOLACOS, Y., e ULPH, D. (1988) — «Strategic R&D Policy», CEPR, *discussion paper*, n.º 276, p. 33.
- BHAGWATI, J. (1989) — «Is Free Trade Passé after All?», *Weltwirtschaftliches Archiv*, pp. 17-44.
- BORRUS, M., TYSON, L., e ZYSMAN, J. (1986) — «Creating Advantage: How Government Policies Shape International Trade in the Semiconductor Industry», in P. Krugman (ed.), pp. 91-114.
- BRANDER, J., e SPENCER, B. (1981) — «Tariffs and the Extraction of Foreign Monopoly Rents under Potential Entry», *Canadian Journal of Economics*, vol. xiv, pp. 371-389.
- BRANDER, J., e KRUGMAN, P. (1983) — «A 'Reciprocal Dumping' Model of International Trade», *Journal of International Economics*, vol. 15, pp. 313-321.
- BRANDER, J., e SPENCER, B. (1984a) — «Tariff Protection and Imperfect Competition», in H. Kierzkowski (ed.), pp. 194-206.
- (1984b) — «Trade Warfare: Tariffs and Cartels», *Journal of International Economics*, vol. 16, pp. 227-242.
- (1985) — «Export Subsidies and International Market Share Rivalry», *Journal of International Economics*, vol. 18, pp. 83-100.
- BRANDER, J. (1986) — «Rationales for Strategic Trade and Industrial Policy», in P. Krugman (ed.), pp. 23-46.
- BRANDER, J., e SPENCER, B. (1988) — «Unionized Oligopoly and International Trade Policy», *Journal of International Economics*, vol. 24, pp. 217-234.
- CARMICHAEL, Calum (1987) — «The Control of Export Credit Subsidies and its Welfare Consequences», *Journal of International Economics*, vol. 23, pp. 1-19.
- CCE (1988a) — *Studies on the Economics of Integration*, p. 652.
- CHACHOLIADES, M. (1987) — *International Trade Theory and Policy*, McGraw Hill, p. 614.
- (1982) — *Economia Internacional*, McGraw Hill, Espanha, p. 677.
- COLLIE, David (1990) — «International Trade and Cournot Equilibrium: Existence, Uniqueness and Comparative Statics», *Warwick Economic Research Papers*, n.º 352, p. 21.
- COLLIE, D. (1990) — «Export Subsidies and Countervailing Tariffs», *Warwick Economic Research Papers*, n.º 353, p. 28.
- CORADO, Cristina (1990) — «Portuguese Industry and the Effects of EC Membership», *CEPR Discussion Paper*, n.º 428.
- (1991) — «'Costs of non-europe' and industrial location in Portugal and Spain», *Economia*, vol. xv, n.º 3, pp. 411-443.
- COTSOMITIS, J., DeBRESON, C., e KWAN, A. (1991) — «A Re-examination of the Technology Gap Theory of Trade: Some Evidence from Time Series Data for O.E.C.D. Countries», *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 127, pp. 792-799.
- DEARDORFF, Alan (1979) — «Weak Links in the Chain of Comparative Advantage», *Journal of International Economics*, vol. 9, pp. 197-209.
- (1980) — «The Correlation Between Price and Output Changes when There Are Many Goods», *Journal of International Economics*, vol. 10, pp. 441-443.
- (1980) — «The General Validity of the Law of Comparative Advantage», *Journal of Political Economy*, vol. 88, pp. 941-957.
- (1982) — «The General Validity of the Heckscher-Ohlin Theorem», *American Economic Review*, vol. 72, pp. 683-694.
- (1994) — «Exploring the Limits of Comparative Advantage», *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 130, pp. 1-20.
- DERYCKE, P.-H., e BOBE, B. (1975) — *Projections des Echanges Étrangers et Balance des Payments*, Paris, Economica.
- DICK, Andrew, (1993) — «Strategic Trade Policy and Welfare: The Empirical Consequences of Cross-Ownership», *Journal of International Economics*, vol. 35, pp. 227-249.
- DIXIT, A., e NORMAN, V. (1980) — *Theory of International Trade: A Dual, General Equilibrium Approach*, Cambridge University Press, pp. X + 339.
- DIXIT, A., e GROSSMAN, G. (1984) — «Target Export Promotion with Several Oligopolistic Industries», Discussion Paper in Economics, Princeton University (publicado em 1986 no *Journal of International Economics*, vol. 21, pp. 383-406).
- EATON, J., e KIERZKOWSKI, H. (1984) — «Oligopolistic Competition, Product Variety, and International Trade», in H. Kierzkowski (ed.), pp. 69-83.
- EATON, J., e GROSSMAN, G. (1986) — «Optimal Trade and Industrial Policy under Oligopoly», *Quarterly Journal of Economics*, vol. CI, n.º 2, pp. 383-406.
- ETHIER, W., e HORN, H. (1984) — «A New Look at Economic Integration», in H. Kierzkowski (ed.), pp. 207-229.
- FAUSTINO, H. (1994a) — «O comércio intra-setorial intracomunitário de Portugal e o cluster dos principais produtos: uma análise ao nível dos 20 e dos 40 principais produtos do comércio bilateral para os anos de 1983, 1985, 1989 e 1992», *Cadernos de Económicas*, DT, n.º 1/94, pp. 33 + 31.
- (1994b) — «Os efeitos da adesão à CEE e da preparação para o mercado único sobre o ajustamento estrutural da economia portuguesa: padrão de especialização e de comércio. Uma análise ao nível da indústria transformadora em geral e das indústrias de material eléctrico e electrónico em particular para o período 1980-1992», tese de doutoramento, ISEG, Lisboa, p. 855.
- (1995a) — «Estudo do sector eléctrico e electrónico: uma análise desagregada ao nível dos subsectores, ao nível dos 40 principais produtos do comércio bilateral comunitário e ao nível das principais empresas, para o período 1980-1992», *Estudos de Gestão*, vol. II, n.º 2, pp. 31-59.
- (1995b) — «A evolução da concentração industrial em Portugal para o período 1982-1992 e as suas determinantes», *Estudos de Gestão*, vol. II, n.º 3, pp. 13-43.
- FILIPE, João P. (1994) — «Política Comercial em Concorrência Imperfeita. Uma Aplicação para as Indústrias do Vestuário e do Calçado da Economia Portuguesa», tese de mestrado, ISEG, Lisboa, p. 222.
- FLAM, H., e HELPMAN, E. (1987) — «Industrial Policy under Monopolistic Competition», *Journal of International Economics*, vol. 22, pp. 79-102.
- GREENAWAY, D., e THARAKAN, P. (eds.) (1986) — *Imperfect Competition and International Trade*, Wheatsheaf Books, Sussex, p. 242.
- GROSSMAN, Gene (1986) — «Strategic Export Promotion: A Critique», in P. Krugman (ed.), pp. 47-68.

- GROSSMAN, G., e HELPMAN, E. (1992) — *Innovation and Growth in the Global Economy*, The MIT Press, Cambridge, p. 359.
- GRUENSPECHT, Howard (1988) — «Export Subsidies for Differentiated Products», *Journal of International Economics*, vol. 24, pp. 331-344.
- HELPMAN, E., e KRUGMAN, P. (1985) — *Market Structure and Foreign Trade*, Harvester Press, p. 271.
- (1989) — *Trade Policy and Market Structure*, The MIT Press, Cambridge, p. 191.
- HELPMAN, E., e RAZIN A. (eds.) (1991) — *International Trade and Trade Policy*, The MIT Press, Cambridge, p. 292.
- HINE, R. (1985) — *The Political Economy of European Trade: An Introduction to the Trade Policies of the EEC*, Harvester, Wheatsheaf, Nova Iorque, p. 294.
- HORN, Henrik (1984) — «Product Diversity, Trade, and Welfare», in H. Kierzkowski (ed.), pp. 51-68.
- HORSTMAN, I., e MARKUSEN, J. (1992) — «Endogenous Market Structures in International Trade (natura facit saltum)», *Journal of International Economics*, vol. 32, pp. 109-129.
- JESUS, Avelino (1986) — *La Politique Incitatrice. Le Cas des Exportations au Portugal*, tese de doutoramento, Universidade de Paris X, p. 332.
- KIERZKOWSKI, Henry (1984) — *Monopolistic Competition and International Trade*, Clarendon Press, Oxford, p. 257.
- KRUGMAN, P. (1984) — «Import Protection as Export Promotion: International Competition in the Presence of Oligopoly and Economies of Scale», in H. Kierzkowski (ed.), pp. 180-193.
- (ed.) (1986) — *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, The MIT Press, Cambridge, p. 313.
- (1987) — «Is Free Trade Passé?», *Economic Perspectives*, vol. 1, n.º 2, pp. 131-144.
- (1989) — «Industrial Organization and International Trade», in R. Schmalensee and R. Willig (eds.), pp. 1179-1224.
- (1990) — *Rethinking International Trade*, The MIT Press, Cambridge, p. 282.
- (1990) — *The Age of Diminished Expectations*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, p. 239.
- (1993) — «The Uncomfortable Truth about NAFTA», *Foreign Affairs*, vol. 72, n.º 5, p. 13-19.
- (1994a) — «Competitiveness: A Dangerous Obsession», *Foreign Affairs*, vol. 73, n.º 2, p. 28-44.
- (1994b) — «Does Third World Growth Hurt First World Prosperity?», *Harvard Business Review*, July-August, pp. 113-121.
- (1994c) — «The Myth of Asia's Miracle», *Foreign Affairs*, vol. 73, n.º 6, pp. 62-78.
- (1994d) — *Peddling Prosperity*, W. Norton & Company, Nova Iorque, p. 303.
- MANUEL, Fernando (1990) — *Política Comercial Estratégica (Trabalho de Síntese)*, provas de aptidão no ISCTE, p. 89.
- MARTIN, Stephen (1988) — *Industrial Economics. Economic Analysis and Public Policy*, Macmillan, Nova Iorque, p. 540.
- MARTINS, M., e SANTOS, V. (1991) — *Price Discrimination and Market Structure in the Portuguese Export Sector*, 17th Conference of the European Association for Research in Industrial Economics, Lisboa, p. 18.
- PEARCE, J., e SUTTON, J. (1985) — *Protection and Industrial Policy in Europe*, Routledge & Keagan Paul, Londres, p. 220.
- PORTER, Michael (1990) — *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, Nova Iorque, p. 855.
- PRATTEN, Cliff (1988) — «A Survey of the Economies of Scale», in CCE (1988a) (ed.), pp. 11-164.
- RENDEIRO, J., et. al. (1980) — *A Dinâmica de Crescimento das Exportações: Uma Análise das Parcelas de Mercado*, vol. III da série «Competitividade e Especialização Perante a CEE», Ministério da Indústria e Energia, GEP.
- RICHARDSON, J. (1986) — «The New Political Economy of Trade Policy», in P. Krugman (ed.), pp. 257-282.
- SCHMALENSEE, R., e WILLIG, R. (1989) — *Handbook of Industrial Organization*, vol. I, pp. XVI + 947, e vol. II, pp. 948-1555.
- SILVA, Armindo (1986) — «An Analysis of the Effects of Preferential Trade Policies Through the Estimation of Quantitative Models: The Case of Portugal», tese de doutoramento, University of Reading.
- SMITH, A., e VENABLES, A. (1988) — «Completing the Internal Market in the European Community: Some Industry Simulations», *CEPR Discussion Paper*, n.º 233, p. 27.
- (1988) — «The Costs of Non-Europe. An Assessment on a Formal Model of Imperfect Competition and Economies of Scale», in CCE (1988a) (ed.), pp. 287-338.
- SOUSA, M. Paula (1989) — *Protecção Comercial na Indústria Transformadora em Portugal: Estrutura e Determinantes no Período 1974-86*, tese de doutoramento, ISEG, p. 375.
- SPENCER, B., e BRANDER, J. (1983) — «International R&D Rivalry and Industrial Strategy», *Review of Economics Studies*, vol. 50, pp. 702-722.
- SPENCER, Barbara (1986) — «What Should Trade Policy Target?», in P. Krugman (ed.), pp. 69-90.
- THUROW, Lester (1994), *Head to Head. The Coming Economic Battle among Japan, Europe and America*, Nicholas Brealey, London, p. 336.
- TYSAN, Laura (1992) — *Who's Bashing Whom? Trade Conflict in High-Technology Industries*, Institute for International Economics, Washington, p. 324.
- TO, Theodore (1994) — «Export Subsidies and Oligopoly with Switching Costs», *Journal of International Economics*, vol. 37, pp. 97-110.
- VENABLES, Anthony (1984) — «Multiple Equilibria in the Theory of International Trade with Monopolistically Competitive Commodities», *Journal of International Economics*, vol. 16, pp. 103-121.
- (1985) — «Trade and Trade Policy with Imperfect Competition: The Case of Identical Producers and Free Entry», *Journal of International Economics*, vol. 19, pp. 1-19.
- (1988) — «International Capacity Choice and National Market Games», *CEPR Discussion Paper*, n.º 277, p. 25.

