

# INTEGRAÇÃO ECONÔMICA — A EXPERIÊNCIA EUROPÉIA \*

GOTTFRIED HABERLER

O tema desta conferência é o problema da integração econômica à luz da experiência européia, isto é, do Mercado Comum Europeu.

Na próxima oportunidade discutir-se-á este mesmo assunto, mas com relação aos países subdesenvolvidos, quando responderemos se a teoria tradicional da integração, das uniões aduaneiras etc., deveria ou não ser alterada e em que termos se poderá aplicá-la às economias subdesenvolvidas.

Vivemos na era da integração e dela todos falam. Já se consideraram, mais ou menos seriamente, como candidatas à integração, todas as possíveis combinações, e até impossíveis, de áreas e países. Existem, efetivamente, a Comunidade Econômica Européia (CEE), a Associação Européia de Livre Comércio (AELC) — onde a integração realizou seu maior progresso — a Associação Latino-Ame-

---

\* Conferência pronunciada no Rio de Janeiro, em julho de 1963.

ricana de Livre Comércio (ALALC) e o esquema centro-americano. Objetivos semelhantes são ativamente perseguidos por outras áreas do mundo. Apenas outros planétas e o espaço exterior não foram, ainda, incluídos em qualquer plano de integração econômica.

Lembremo-nos que estes esquemas de pós-guerra não são, de forma alguma, os primeiros exemplos de integração econômica no mundo; a história da economia mundial, nos últimos 200 anos, nos apresenta três grandes movimentos similares.

O primeiro foi a integração dos atuais Estados nacionais: todo país, europeu ou não, teve origens num conglomerado de regiões associadas sem muita coesão. Assim, por exemplo, a economia inglesa surgiu integrada no século XVIII, a francesa foi completada pela Revolução Francesa, a norte-americana integrou-se plenamente por força de sua Constituição, a alemã, em 1834, através da famosa Zollverein e a italiana, em 1861, com a criação do Estado italiano unificado. A Alemanha constituiu o único caso em que a integração econômica — com a formação da Zollverein — procedeu a unificação política (1870).

O segundo grande movimento no sentido da unificação econômica — que, durante certo período, coincidiu com o primeiro — foi o que favoreceu o livre comércio, em meados do século XIX. Na década de 1840, a Inglaterra introduzira o livre comércio, que permaneceu até depois da Primeira Guerra Mundial. E o apogeu deste movimento foi nas décadas de 1860 e 1870, quando o Acôrdo Cobden-Chevalier (1860) introduziu o livre comércio na França, seguido por uma série de tratados comerciais semelhantes, que reduziram drasticamente as tarifas por toda a Europa Central e Ocidental.

Entretanto, já aos fins da década de 1870, iniciou-se a reação; a Alemanha, que tinha baixas tarifas na vigência de Zollverein e que operava, nos primeiros anos do "Reich", quase na base do livre comércio, tornou-se protecionista em 1878, seguida pela França e outros países.

As tarifas subiram cada vez mais, porém, o comércio mundial cresceu rapidamente até o início da Primeira Guerra Mundial; apesar das políticas sempre mais protecionistas, conduzidas por muitos países de 1880 a 1914, a integração da economia mundial continuou até o

advento daquela guerra. Capital e mão-de-obra fluíam em grandes quantidades da Europa para as Américas e outros países de “colonização recente”. A técnica dos transportes realizou progressos rápidos, enquanto a adoção, por muitos países, do padrão-ouro facilitou os pagamentos internacionais. Estes fatores integracionistas predominaram sobre as políticas tarifárias protecionistas.

Mas tudo mudou com o advento da Primeira Guerra Mundial: o período de 1914 a 1945 pode ser considerado como uma fase de declínio e desintegração da economia mundial, especialmente a década de 1930, que caracteriza os anos da “grande depressão”. Por exemplo, em 1932, o valor do comércio mundial atingiu a cerca de 1/3 do de 1929 e seu *quantum* físico caiu de cerca de 25%; o *quantum* do comércio de manufaturas desceu mais do que o dos produtos primários, mas o valor deste declinou mais do que o daquele, o que reflete a deterioração demasiado forte das relações de troca dos exportadores de produtos primários.

Esta desintegração atingiu seu ponto culminante durante a Segunda Guerra Mundial.

O *terceiro movimento* de integração mundial começou pouco depois do término da Segunda Grande Guerra, acelerando-se depois de 1948. As exportações mundiais subiram de cerca de US\$ 54 bilhões, em 1948, para mais de US\$ 140 bilhões em meados de 1963. Por outro lado, na década de 1950-1960, a taxa de crescimento do volume de comércio mundial foi de cerca de 6% ao ano. Assim, pela primeira vez, em quase cem anos, o comércio internacional cresceu mais do que a produção mundial durante mais de uma década, expansão esta que ainda se verifica. Isto nos dá uma idéia da rapidez do crescimento, embora não se deva atribuir muita importância ao fato do comércio crescer pouco mais ou pouco menos do que a produção.

Em termos gerais, o crescimento do comércio internacional pode ser associado a dois fatores: em primeiro lugar, reflete o crescimento rápido da produção mundial, principalmente dos países industriais; em segundo lugar, reflete a liberalização das políticas comerciais, sobretudo dos países industrializados.

A selva de restrições, controles cambiais, cotas, compensações bilaterais etc., que surgiu durante a “Grande Depressão”, e, logo

após a guerra, cresceu assustadoramente, foi gradualmente eliminada. O abandono do emaranhado de controles e a volta ao mecanismo de preços, primeiro no setor interno, depois no comércio internacional, foram condições indispensáveis para o crescimento rápido da produção e do comércio dos países industriais.

Num país após outro — Alemanha, Itália, França etc. — liberaram-se enormes energias com o abandono do sistema de controles diretos; além disso, as próprias tarifas foram também substancialmente reduzidas, através de negociações sob os auspícios do GATT.

Mencione-se, ainda, outro fator de estímulo ao comércio internacional — aliás, pouco notado — a saber, uma drástica redução nos fretes marítimos. As taxas internacionais dos petroleiros estão pouco abaixo dos níveis de pré-guerra, em ouro ou dólares, embora os preços tenham dobrado; os fretes de carga seca subiram muito menos do que o nível de preços. Este é um fator que beneficia especialmente os países subdesenvolvidos, exceto, naturalmente, os que dêle se privam em virtude de políticas nacionalistas de transportes marítimos, subsidiando e protegendo ou as empresas de navegação nacionais (frequentemente estatais) altamente ineficientes ou operações portuárias extremamente ineficientes e caras.

Isto nos reporta à controvertida questão da participação dos países subdesenvolvidos na expansão global do comércio internacional. Partindo-se de cuidadoso estudo de fatos e de estatísticas do pós-guerra, chega-se à conclusão de que os países menos desenvolvidos se beneficiaram muito da expansão do comércio mundial e a prosperidade dos “centros industriais” se comunicou à “periferia menos desenvolvida”. Tal resultado não nos chega a surpreender: tanto a Teoria Clássica quanto a Keynesiana, manifestando-se sobre este fenômeno, com rara harmonia, levaram à presunção de que o crescimento rápido dos países industriais beneficiaria também os menos desenvolvidos, aumentando a procura de suas exportações, tornando possível uma oferta mais liberal de capitais e fundos de ajuda e, de modo geral e a prazo mais longo, desenvolvendo numerosas tecnologias e novos produtos, muitos dos quais extremamente úteis aos países subdesenvolvidos.

Convém, entretanto, demorar-nos neste assunto e estabelecer cuidadosamente o significado, a validade e as implicações da propo-

sição acima, pois ela parece contrariar a opinião pessimista — amplamente difundida e aceita — de que êstes países não tiveram participação ou, na melhar das hipóteses, participação inadequada na expansão do comércio mundial, deteriorando-se continuamente sua posição internacional nos últimos 10 anos, como pareceu mostrar a falta de dinamismo e as relações de troca desfavoráveis.

Olhando os fatos, verifica-se que, enquanto o volume das exportações e importações dos países desenvolvidos cresceram anualmente de cerca de 7%, de 1950 a 1960, o volume das exportações dos países em desenvolvimento (designação oficial da ONU para os países menos desenvolvidos) cresceu de 3,6% e suas importações aumentaram de 4,6.<sup>1</sup>

Note-se, entretanto, que neste mesmo período (1950-1960) as relações de trocas agregadas, dos países em desenvolvimento, deterioraram-se de cerca de 9%, como consequência do aumento de cerca de 10% no valor unitário das importações e de ligeiro aumento no valor unitário de suas exportações.<sup>2</sup>

O fato, porém, mais importante é que o volume de comércio dos países menos desenvolvidos tem crescido e continua a crescer, a uma taxa substancial. O acréscimo mais rápido do volume das importações em relação ao das exportações reflete o fato de que êstes países têm podido atrair capital e recebido ajuda substancial dos países industrializados.

Êste quadro, de modo geral favorável, não é mudado pelo fato de que o comércio dos países industrializados tenha crescido mais rapidamente, o que, aliás, não constitui fenômeno nôvo. Mesmo antes de 1914, já era observado, particularmente pelos economistas parti-

---

1) Veja-se *World Economic Survey*, 1962, Parte I; *The Developing Countries in World Trade*. Nações Unidas, 1963, pág. 1.

2) A deterioração nas relações de troca seria mais alta (15% ou 16%) se medida a partir do ponto mais alto (1951), causando a expansão decorrente da Guerra da Coréia e pela política norte-americana de acumulação de estoques. O fato de que a deterioração reflete aumento nos preços de importação, mais do que diminuição nos de exportação, é importante porque os valores unitários dos manufaturados têm notória tendência ao crescimento, em virtude da gradual melhoria na qualidade e do contínuo aparecimento de novos produtos manufaturados, o que não é levado na devida conta.

Em suma: um aumento nos preços de importação (de bens manufaturados) é muito menos "real" do que seria uma queda nos preços de exportação (de produtos primários).

dários do livre comércio, que os países industrializados “eram os melhores clientes de si mesmos”.

Mas o comércio de produtos manufaturados — que pode ser tomado como índice grosseiro de comércio entre os países desenvolvidos — durante a “Grande Depressão” se contraiu mais fortemente do que o volume de comércio de produtos primários. Entretanto, conforme nos lembrou o Professor Samuelson<sup>3</sup> acredita-se que um volume total menor de comércio entre os países subdesenvolvidos e desenvolvidos pode trazer mais benefícios do que um maior volume de comércio entre países desenvolvidos. A razão disto está em que as diferenças intramarginais de custo implícitas no comércio de manufaturas entre países industrializados são, provavelmente, muito menores do que aquelas em que se baseia o comércio entre países industrializados e os exportadores de matérias-primas.<sup>4</sup>

Outra razão para a taxa mais baixa de crescimento do comércio dos países subdesenvolvidos é, sem dúvida, que todos êles executam políticas altamente protecionistas. Tais países caminham, em seu protecionismo, para além do que se poderia justificar em termos de industrialização incipiente ou relações de troca.

Mas, seja ou não aceito êste julgamento, é evidente que proteção elevada reduz o volume de comércio<sup>5</sup> e, simultâneamente, aumenta o “ganho *marginal*” derivado do intercâmbio.

3) Vejam-se as “Wicksell Lectures, *Stability and Growth in the American Economy*”, Samuelson, Estocolmo, 1963, pág. 48.

4) Alfred Marshall aludiu também a isto; Richard Shueller, em seu *Schutz Zoll und Freihandel*, 1905, comentou êste fato. Veja-se, ainda, D. H. Robertson, “*The Future of International Trade*”, em *Economic Journal*, vol. 48, 1938.

5) Nos países subdesenvolvidos se tem aceito a teoria de que as restrições às importações não reduzem o volume das importações ou das exportações, mas apenas transferem importações de bens de luxo para bens de capital. Por outro lado, êsses teóricos admitem que, nos países desenvolvidos, a regra clássica ainda se aplica, isto é, que as restrições à importação reduzem o volume em ambas as direções.

Esta é a doutrina oficial da CEPAL, como se vê em “*International Cooperation in a Latin American Development Policy*”, Nações Unidas, N. Y. 1954, pág. 61. A razão invocada é que êstes países gastam, de qualquer maneira, tôda sua receita de exportações. Com isto, evidentemente, não se vê que a proteção desvia fatores de produção do setor de exportação para as indústrias protegidas. Sòmente sob pressupostos extremos e pouco realistas, relativos à existência de grande desemprego disfarçado, de capacidade ociosa e de oferta de capital bastante elástica, é que se poderia não acreditar na contração da oferta para exportação, em consequência de intenso programa de substituição de importações, decorrente de forte proteção.

Quanto às relações de troca, a deterioração a partir do início da década de 1950 parece lamentável, pois os países menos desenvolvidos estariam em situação melhor em 1960, se suas relações de troca fôsssem, pelo menos, as mesmas de 1950.

Entretanto, também sobre este ponto devemos manter o senso de proporção: a deterioração não foi catastrófica como se pretende mostrá-la, nem pode ser comparada com a que ocorreu na década de 1930.

A ordem comparativa dessas grandezas pode ser indicada pelo fato de que, segundo dados das Nações Unidas, a deterioração entre 1950 e 1960 foi de 9%, enquanto que o Professor Kindlerberger verificou que, em 1938, as relações de troca entre a Europa industrializada e grande parte do mundo subdesenvolvido alcançavam o índice 149, para 1928=100.<sup>6</sup> Para se ter uma idéia da magnitude absoluta do “ônus” ou “perda” daí decorrente basta mencionar que o Relatório das Nações Unidas calcula que “se as relações de troca dos países menos desenvolvidos tivessem sido estabilizadas aos níveis de 1950, o poder aquisitivo total de suas exportações, em termos de importações, em 1960, teria sido maior em cerca de US\$ 2,3 bilhões”.

Evidentemente, não é uma quantia desprezível, mas é bem pequena se comparada com a renda nacional destas regiões menos desenvolvidas, ou mesmo com seu incremento anual.<sup>7</sup>

---

6) “U. N. World Economic Survey”, Parte I, pág. 2; Kindlerberger, “The Terms of Trade”, N. Y., 1956, pág. 56. As estatísticas do Professor Kindlerberger não são facilmente comparáveis com as das Nações Unidas, porque sua divisão por áreas é diferente. O dado citado refere-se às relações de troca da Europa industrial em “todas as demais áreas”, isto é, todo o mundo, exclusive o resto da Europa, os Estados Unidos e os “países de colonização recente”. Incluindo, porém, estas áreas no índice das relações de troca da Europa industrializada, este se fixaria em 138, em 1938 (1928=100).

7) Poder-se-ia questionar a relevância da comparação com a renda nacional, pois, de fato, se mostra relevante com certas limitações. Uma forte e súbita mudança nas relações de troca pode causar sérias dificuldades. Por outro lado, se um país, devido a protecionismo extremo, reduziu suas importações a um mínimo e negligenciou suas indústrias de exportação, o declínio nas relações de troca pode exigir nova redução nas importações (que já tenham sido reduzidas ao essencial). Neste caso, o impacto sobre o PNB seria desproporcional ao custo monetário da deterioração citado no texto, pois o “ganho marginal” das importações seria maior do que o “ganho marginal” da produção nacional.

Se minha renda decrescer de 5% e fôr forçado a reduzir *exclusivamente* minha alimentação, e não distribuir este decréscimo por todos os tipos de dispêndio pessoal, o resultado seria desastroso. Duvida-se, porém, que um país se veja efetiva e irremediavelmente numa situação destas, embora seja concebível que o protecionismo extremo possa levá-lo a isso.

A incidência da deterioração global de 9%, nas relações de troca, pelas diferentes áreas foi, naturalmente, bastante desigual.

A América Latina, por exemplo, sofreu uma piora de quase o dôbro da média, o Oriente Médio nada sofreu e o resto da Ásia — exclusive o Japão — uma perda muito inferior à média. Contudo, mesmo na área mais duramente atingida — a América Latina — o “poder importador das exportações” (o volume das exportações multiplicado pela relação de trocas, também chamado de “capacidade de importar”) aumentou substancialmente no período de 1950 a 1960.<sup>8</sup>

Como tem ocorrido no passado, o impacto da mudança nas relações de troca sobre os exportadores de produtos primários foi parcialmente contrabalançado por um brusco declínio no custo dos fretes, que, no início da década de 1950, eram muito elevados.

Desde meados de 1962, a situação do comércio internacional dos países menos desenvolvidos melhorou, suas relações de troca não mostraram nenhuma *deterioração adicional* e suas receitas de exportação apresentaram ponderável aumento.

Evidentemente, ninguém pode saber com certeza por quanto tempo perdurará esta melhoria e qual sua extensão. Partindo-se, porém, do pressuposto de que os países industrializados procurarão evitar depressões sérias e manter boa taxa de crescimento, excluindo-se ainda a ocorrência de transformações tecnológicas revolucionárias (como o café sintético, de baixo preço) e políticas altamente protecionistas dos países industrializados, então, pode-se antever que os países subdesenvolvidos tenham um mercado em contínua expansão para suas exportações. De qualquer modo, uma violenta deterioração de suas relações de troca, comparável ao que ocorreu na década de 1930, está praticamente excluída.<sup>9</sup>

8) Veja-se o “*Annual Report*”, do Fundo Monetário Internacional, 1963, pág. 61.

9) W. Arthur Lewis chegou a conclusões semelhantes em dois trabalhos seus: “*Economic Development and World Trade*”, submetido ao Congresso Internacional de Desenvolvimento Econômico, organizado pela “Internacional Economic Association”, em Viena, 1962, e seus “*Closing Remarks*”, na Conferência sobre Inflação e Desenvolvimento Econômico, no Rio de Janeiro, janeiro de 1963 (ambos os textos mimeografados). Comentando a posição comercial da América Latina em seu trabalho apresentado no Rio, êle acha “desconcertante” a crença de que seja difícil aumentar as exportações porque o mundo está comprando cada vez menos. A verdade é precisamente o oposto, pois o comércio internacional nunca cresceu tanto. Entre 1950 e 1960, o volume do comércio internacional de produtos primários aumentou em média de 6% ao ano, e o volume do comércio internacional



Conviria, porém, ficasse bem claro que não pretendemos diminuir os severos problemas de que sofrem muitos países subdesenvolvidos, tais como pobreza de recursos naturais, clima desfavorável, pressão demográfica, instabilidade política e social e, com certa frequência, políticas econômicas más ou inadequadas. O que se disse foi que, desde a última guerra, não se incluem nestes problemas o do mercado mundial estagnado ou em declínio.

Passemos, agora, ao problema da integração *regional*. Decorrido o que chamamos de terceiro movimento no sentido da integração mundial, isto é, a liberalização geral de comércio e pagamentos no período do pós-guerra, veio a era da integração *regional*.

Muito se tem dito sobre a integração da Europa; entretanto, o primeiro grande passo neste sentido foi dado apenas recentemente. Em 1957, pelo *Tratado de Roma*, foi estabelecido o Mercado Comum Europeu — a Comunidade Econômica Européia (CEE), para mencionar-lhe o nome oficial. Hoje, a CEE já reduziu as tarifas aduaneiras de cerca de 60%, o que significa um bom resultado, embora essa integração seja discriminatória e não represente a mesma coisa que uma integração de âmbito mundial mediante reduções gerais de tarifas e pagamentos.

Distinguem-se dois métodos de integração: o método universal, não discriminatório, de comércio e pagamentos mais livres em escala mundial e o método de integrações regionais discriminatórias, tais como a CEE, a ALALC e outras.

Entretanto, por que não se continua com a integração geral, de âmbito mundial? Por que o tipo regional, discriminatório e restritivo, é tão popular e, pelo contrário, menos simpática a integração

---

de produtos manufaturados aumentou de mais de 7% ao ano. As relações de troca, para os produtos primários, não poderiam manter o nível a que chegaram em virtude da febre especulativa da guerra da Coreia e da estocagem levada a efeito pelos Estados Unidos no princípio da década de 1950; não obstante, as relações de troca, em média, na década de 1950/1960, foi melhor do que as de qualquer outra década precedente no decorrer dos cem anos anteriores. Não sei se é verdade que a AL, na década de 1950, teve dificuldade em manter a taxa de crescimento de suas exportações ao mesmo nível da taxa de crescimento da renda nacional; se isto realmente ocorreu, não pode ser atribuído à incapacidade da demanda mundial crescer adequadamente, já que o volume do comércio mundial vinha crescendo numa taxa média de cerca de 7% ao ano, na década de 1950. Tomando o continente latino-americano como um todo — e não os países individualmente — o fracasso neste particular só pode ser atribuído a uma falha de esforço.

não discriminatória, tão bem sucedida antes e na década de 1950? Eis um fenômeno bastante estranho, já que se deveria preferir a *integração geral* à *regional*.

Discutamos primeiramente por que, do ponto de vista econômico, reduções gerais de tarifas são melhores do que reduções regionais, servindo-nos, para isso, do Mercado Comum Europeu.

Sustentamos a tese de que, economicamente, melhor seria reduzir as tarifas em escala mundial do que reduzi-las ou eliminá-las entre apenas os membros de um grupo regional, mesmo sob o ponto de vista dos próprios participantes. Evidentemente, para os de fora (por exemplo, para a América Latina, Estados Unidos ou Japão) melhor seria que os europeus reduzissem suas tarifas para todos, e não apenas entre si. De nossa parte, cremos que isto seria melhor também para os próprios europeus.

Observemos, preliminarmente, que a comparação de uma união aduaneira regional com uma redução tarifária geral não significa compará-la com o livre comércio universal. Sabemos que o livre comércio generalizado seria muito maior do que uma simples união aduaneira, o que é óbvio.

Desejamos, porém, mostrar que a eliminação regional de tarifas é menos eficiente do que uma redução geral *equivalente* nas tarifas. Suponhamos que uma redução geral de 30%, feita pelos europeus em suas tarifas, para o mundo todo, *seja equivalente* à eliminação das tarifas que mantenham entre eles. O "critério" de equivalência corresponderia àquilo de quanto o comércio aumentaria se reduzisse ou eliminasse as tarifas em escala regional. Assim, se o MCE provocasse um aumento no comércio da ordem de US\$ 3 bilhões por ano, então a redução geral nas tarifas europeias — que beneficiaria o comércio também em US\$ 3 bilhões por ano — seria precisamente o equivalente.

Quatro razões fundamentais nos induzem a afirmar que a *redução geral equivalente* é melhor do que a regional.

A *primeira razão* é óbvia: a redução geral nas tarifas é, administrativamente, muito mais barata e mais fácil de executar-se do que a redução ou a eliminação das tarifas em escala regional. Reduzem-se as tarifas simplesmente, sem necessidade de burocracias adi-

cionais, serviços de altas autoridades ou conselhos ministeriais, organizações regionais estas que, na Europa particularmente, são bastante vultosas, onde estão ocupados muitos milhares de funcionários e técnicos altamente qualificados e bem pagos. Embora eficiente, tal burocracia é muito cara e, portanto, a redução geral de tarifas dispensaria todo este aparato burocrático.

A *segunda razão* é que a redução tarifária regional não apenas cria o comércio entre os membros do grupo ou área, mas ainda reorienta o fluxo de comércio; os países europeus, por exemplo, comerciam mais entre si, mas menos com as áreas externas. Estamos cientes de que o MCE implica em discriminação contra a América Latina, pois que alguns territórios ultramarinos — antigas colônias francesas na África — estão incluídos na Comunidade Econômica Européia. Entretanto, em relação ao Brasil, não parece venha êle a sofrer muito com isto, pois, para o café, os impostos ou tributos internos em quase toda a Europa são muito mais relevantes do que a tarifa aduaneira. Lá, o café é ainda julgado produto de luxo. Aliás, para os exportadores de produtos tropicais, em geral, a discriminação do MCE não é tão séria porque, também para êles, os impostos são mais importantes do que as tarifas aduaneiras. Pelo contrário, para os exportadores de produtos agrícolas de zona temperada — Argentina, Estados Unidos e outros países — a discriminação e distorção deste comércio constituem barreiras sérias.

Quanto aos Estados Unidos, estão em jôgo cêrca de 1 bilhão de dólares em exportações agrícolas para o MCE. A consequência desta discriminação será que os importadores de produtos agrícolas do MCE — particularmente a Alemanha — comprarão menos trigo e carne dos Estados Unidos, Canadá, Argentina, e bem mais da França. É isto, precisamente, o que os economistas chamam de deslocamento dos fluxos de comércio. Ora, quando o fluxo de comércio é deslocado, o é naturalmente para fontes mais caras de suprimento. A redução geral de tarifas, pelo contrário, não desloca o comércio e, por isso, é mais valiosa do que uma redução regional ou eliminação equivalente de tarifas.

Mas há uma *terceira razão*, pela qual a redução geral tarifária é mais útil. Os Professôres Viner e Meade demonstraram que, quando se reduz uma tarifa em etapas sucessivas, por exemplo de 10% ao

ano, as primeiras fases da redução são mais vantajosas para os países beneficiados do que as últimas, pois se a diferença de preços é grande, cada volume adicional de comércio de um país de preços baixos com outro de preços altos é mais relevante do que se a diferença de preços fosse pequena. Uma vez que se alcançassem, por exemplo, 5%, não haveria muito mais o que se ganhar. Dependendo, evidentemente, da elasticidade da procura, pode-se ganhar um volume considerável de comércio. O comércio, porém, que se efetua entre países onde há apenas uma diferença de custos de 5%, não é de valor muito elevado, pelo que uma redução geral tarifária de cerca de 20% é mais importante do que uma equivalente redução regional de 100%.

O *quarto motivo* é que, se os países europeus reduzissem suas tarifas para o mundo todo, poderiam usar tal fato como meio de barganha para obter reduções tarifárias de outros países. Isto é importante em vista do que está ocorrendo nos Estados Unidos, cuja reação à discriminação oferecida pelo MCE motivou a "Nova Política Comercial Norte-Americana", isto é, o Presidente deste país está autorizado por seu Congresso a negociar até o limite de 50% nas tarifas americanas, o que aliás, já tem proposto aos europeus: Estados Unidos e Europa Ocidental reduziriam as respectivas tarifas, não apenas entre si, mas em todas as importações, inclusive as procedentes de países menos desenvolvidos. Tais negociações apenas tiveram início; é cedo, porém, para dizer aonde conduzirão.

Partindo-se, então, do pressuposto de que aceitamos a tese em que o método da redução tarifária geral ou universal é melhor do que o regional ou discriminatório, apresenta-se a questão: por que o método geral, no problema da integração universal, é muito menos simpático ou popular do que o regional? Tentaremos responder. Dissemos que a redução regional tarifária implica no deslocamento dos fluxos de comércio. Demonstremos, agora, que isto é exatamente consequência protecionista da redução regional de tarifas.

Parece estranho que uma redução tarifária tenha consequências protecionistas; mas, é precisamente o que o Prof. Viner, em seu famoso trabalho sobre uniões aduaneiras, demonstrou com muita clareza. Se os países A e B compram mais um do outro, e menos de C, é exatamente como se A e B impusessem tarifas adicionais sobre as importações de C. Em suma, a redução tarifária regional tem

conseqüências protecionistas e, por outro lado, a resistência a políticas protecionistas é sempre muito menor do que a uma política real de livre comércio. Eis uma das razões por que os sistemas regionais são mais populares do que a redução universal das tarifas aduaneiras.

Outra razão é de natureza política e particularmente válida para a Europa. Um dos principais objetivos da integração econômica é que seja ela mais um passo no sentido da integração política: os “Estados Unidos da Europa Ocidental”. Aliás, foi essa também a razão fundamental pela qual os Estados Unidos da América do Norte apoiaram a integração econômica européia. Estadistas e técnicos norte-americanos acreditam que a *integração política européia* é necessária e que sua *integração econômica*, mesmo discriminatória para com os Estados Unidos, é desejável, se proporcionar a *unificação política* da Europa Ocidental.

Confessemos nossas dúvidas sôbre esta concepção política norte-americana, pois a motivação nos parece inversa, ou seja, a integração econômica tornou-se possível porque a relativa unidade política européia — sobretudo entre França e Alemanha — está posta em bons termos. Duvidamos, porém, que a integração econômica torne a Europa Ocidental mais unificada do que se encontra. Pelo contrário, a Europa corre o risco de ser dividida pelo MCE, da mesma maneira por que Bernard Shaw predizia que “Estados Unidos e Inglaterra seriam divididos por um idioma comum”. Temos, de um lado, o MCE e, do outro, a AELC; além disso, a exclusão da Inglaterra do MCE gerou problemas políticos naquela área, o que, embora não pareça tão sério, não melhorou as probabilidades da desejada unificação política.

Há mais um fator que propiciou a popularidade do MCE, quer na Europa quer nos Estados Unidos, a saber, o próprio bom êxito do movimento. Aliás, nada é melhor sucedido do que o próprio bom êxito.

Na verdade, os seis membros participantes do MCE — França, Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo — têm sido economicamente bem sucedidos, o que muitos atribuem, de modo pouco crítico, à criação dêste mesmo Mercado. De certo modo, o MCE teve grande sucesso, particularmente em sua publicidade, que é fabulosa,

tanto na Europa como fora dela. Nesse sentido, seu êxito tem sido enorme. Trata-se de um mecanismo burocrático custoso, embora eficiente, e que tem desenvolvido certa lealdade em seus altos funcionários, nacionais e estrangeiros.

Como disemos, muitos têm a impressão de que a recuperação econômica européia — elavada taxa de crescimento e pronunciado aumento de intercâmbio entre êstes países — deve ser atribuída ao Mercado Comum.

Discordamos neste ponto, como o fazem muitos outros economistas que têm igualmente estudado o assunto. Pensamos seja definitivamente demonstrável que a recuperação rápida da Europa tem, pelo menos até agora, muito pouco a ver com o Mercado Comum. Recapitulemos alguns dados a tal respeito.

O MCE teve início em 1959, quando suas tarifas foram reduzidas de apenas 10%, para, no ano seguinte, sofrerem redução de mais 10%, atingindo hoje a cêrca de 60%. Ora, uma redução tarifária de 10% não é economicamente relevante e seria necessário muito tempo para medir-se e sentir-se os efeitos duma redução tarifária mesmo maior. Por outro lado, compulsando suas estatísticas, verifica-se facilmente que o crescimento europeu — tanto o crescimento da renda e produção nacionais, como o de intercâmbio — foi na verdade maior antes do advento do MCE: os anos anteriores a 1958 tiveram uma taxa de crescimento muito elevada, quer de renda e produto nacional, quer de comércio entre os países europeus, enquanto nos últimos três anos êste crescimento tornou-se menor. Não diríamos, evidentemente, que tal diminuição na taxa de crescimento seja consequência do Mercado Comum; mas, não se pode é dizer que, pelo menos até agora, grande parte da recuperação européia seja devida ao Mercado Comum.

Pensamos, como outros, que a recuperação européia pode ser atribuída às políticas seguidas pelos países europeus antes, e mesmo depois, da criação do Mercado Comum, a saber, suas políticas de liberação, que aboliram os contrôles do tempo de guerra e que tornaram as moedas conversíveis.

A conversibilidade das moedas, o comércio mais livre em geral, pagamentos e comércio internos livres, tudo isto responde por êsse rápido crescimento europeu, bem como pela não ocorrência de grandes

depressões. Acrescente-se a isso a adoção de políticas Keynesianas de pleno emprego.

Eis os fatores fundamentais dêsse crescimento, e não o Mercado Comum. Em suma, as conseqüências econômicas do MCE têm sido grandemente exageradas. Para precisar um dado, não cremos que mais de 10% do crescimento europeu possa ser atribuído ao Mercado Comum. Embora isto se possa modificar no futuro, cremos que, ainda assim, se exagera a importância dêsse Mercado Comum regional, especialmente se fôr o mesmo comparado com os Estados Unidos. Na própria Europa é comum dizer-se: “Vejam os Estados Unidos, onde a renda nacional é tão mais alta; uma das razões para isto é a grande zona de livre comércio dentro do país”.

Realmente, êste é um fator importante do desenvolvimento americano; mas, é muito duvidoso que os europeus alcancem tal estágio. Certos setores, que o MCE não atinge — como transportes, comunicações, energia elétrica e administração pública — estão integrados nos Estados Unidos. Na Europa, pelo contrário, cada país tem sistema ferroviário próprio, sistemas postal, de telefonia e telegrafia próprios e, assim, extremamente difíceis de se integrarem. Mesmo o pequenino Luxemburgo possui suas ferrovias, cujas locomotivas, em direção a Bruxelas, são trocadas na fronteira. Ora, tudo isto é pouco econômico e não será, fàcilmente, modificado pelo Mercado Comum que, mesmo alcançando 100% de intercâmbio e redução tarifária, não poderá realizar o que as grandes áreas integradas dos Estados Unidos realizam para o país que compõem.

De qualquer forma, o bom êxito lá está; em parte, *real* e, em parte, *exagerado*, mas grandemente aceito pela opinião pública, embora se esqueçam todos de que, em certa escala, seja viciado pelo deslocamento dos fluxos de comércio.

E em que escala se dá êste deslocamento dos fluxos de comércio? Já dissemos que se torna mais relevante para os produtos agrícolas de clima temperado; neste caso, o risco é muito grande, e os próprios países europeus não são acordes na política agrícola comum.

Repetimos que, com relação aos produtos alimentícios de origem tropical, êste perigo não é tão grande, e algo pode ainda ser feito neste sentido.

Quanto aos produtos industriais, estes talvez não sofram grande deslocamento de fluxos de comércio. Não cremos, ainda, que os Estados Unidos sejam muito afetados, pois a tarifa comum europeia não é demasiado elevada para a maioria das manufaturas importadas.

Há, entretanto, sérios problemas para alguns países menores, como a Áustria — minha pátria — que realiza mais de 50% de seu comércio com o Mercado Comum.

Encerremos êste estudo com breve discussão sôbre o que os países ou áreas excluídas do MCE podem fazer para proteger-se. Estados Unidos, América Latina, Japão e outros excluídos, para mitigar os efeitos do deslocamento dos fluxos de comércio, ocasionado pelo MCE, deveriam negociar, e com firmeza, no GATT, com o MCE.

Lembremos que os países que sofrem dano, em conseqüência da discriminação do MCE, constituem um grande grupo e, potencialmente, poderoso: dêle fazem parte a totalidade do hemisfério ocidental, as Américas, a Inglaterra, a Comunidade Britânica, o Japão, e outros países asiáticos. boa parte da África e vários países europeus, excluídos da CEE. Se tais países cooperassem no GATT e pressionassem o MCE, seria difícil que disso não surgissem bons efeitos.

Aliás, o Mercado Comum não é bloco monolítico: enquanto, por exemplo, holandeses e belgas já são favoráveis à redução tarifária pelo MCE, os alemães, particularmente Ludwig Erhard, seguem políticas liberais de intercâmbio, embora não ainda no setor dos produtos agrícolas não tropicais.

Pode-se acrescentar, agora, que o entusiasmo inicial norte-americano pela integração europeia começa a transformar-se em dúvidas sôbre se sua política de apoio a tal Mercado era mesmo correta. O que quer que se possa pensar da política americana a tal respeito, deve-se admitir que a reação dos Estados Unidos ao Mercado Comum — mediante sua “New Trade Policy” — foi construtiva. O “Trade Expansion Act”, de 1962, que constitui a base legal desta nova política comercial, possui um dispositivo cuja finalidade é proteger, da discriminação do MCE, os exportadores de produtos tropicais: o Presidente Americano está autorizado a abolir as poucas tarifas, que ainda restam, sôbre os produtos tropicais, desde que o Mercado Comum faça o mesmo.



Os Estados Unidos se têm empenhado em negociações com o MCE, para estabelecer base aceitável de redução tarifária recíproca, o que, porém, não tem sido fácil nem certo que seja bem sucedido.

Certamente, as probabilidades de bom êxito seriam maiores se outros países, excluídos do MCE, colaborassem nessas negociações, apoiando a tentativa americana de induzir aquêle Mercado a reduzir suas tarifas e, conseqüentemente, abolir essa discriminação.

Sabemos, por outro lado, que o GATT não é órgão muito simpático na América Latina; entretanto, neste particular, pelo menos, os interesses latino-americanos coincidem com os dos Estados Unidos e dos demais países excluídos do MCE.

O MCE é sensível às pressões exteriores, como demonstra o fato de que já concordou com uma redução tarifária geral de 20% e consentiu em eliminar sua tarifa sobre o chá, o que, embora não represente grande concessão, mostra que há possibilidade de maiores modificações em sua política discriminatória.

É precisamente assim que encaramos o problema da integração, visto do ângulo europeu ou à luz do MCE.

## S U M M A R Y

*This is the first of two lectures on economic integration. The author deals with the European Common Market and makes some general remarks on the problem of integration in the light of the European experience.*

*If we look over the history of the world economy of the last 200 years, we can distinguish three waves of integration. The first one was the integration of the nation states which we find today on the map. Every European and non-European country started out as a conglomeration of loosely joined regions. The second — overlapping the first — was the free trade movement of the middle 19th Century. Despite the more and more protectionist policies pursued by many countries from 1880 to 1914, the integration of world economy con-*

*tinued until the outbreak of the war. The third wave started soon after the end of world war II and accelerated after 1948.*

*After the third wave of the world-wide integration, the general liberalization of trade and payments in the postwar period, has come the period of regional integration.*

*The author distinguishes two methods of integration. On the one hand the universal, non-discriminatory method of integration, general freer trade and payments. On the other hand, we have these discriminatory regional integrations, EEC, LAFTA, and others which have not yet advanced as far as the European one.*

*The author maintains that from the economic stand point it would be better to reduce tariffs all around than to reduce or eliminate them between the members of a regional group — even from the point of view of the members themselves.*

*Why the universal approach to the problem of international integration is much less popular than the regional one? The author mentions two reasons: one is an outright protectionist fallacy. A regional tariff reduction has protectionist consequences and the resistance to protectionist policies is always much less than to real free trade policies. Another one is political, which is especially true of Europe. The European Economic Community is not a purely economic arrangement. One of the main objectives is that the economic integration should be a step toward political integration, a United States of Europe.*

*The author maintains that the rapid recovery of Europe and the rapid increase of trade between Europe, has, at least up to now, very little to do with the Common Market. It can be attributed to the policies that they pursued before and even after the Common Market came into existence.*

*The economic consequences of the Common Market have been greatly exaggerated. Up to now, not more than 10 per cent of growth of Europe can be attributed to the Common Market.*