

PROBLEMAS DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA EM PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS *

GOTTFRIED HABERLER

Na conferência anterior tratamos do problema da integração econômica européia ou da teoria da integração de nações desenvolvidas.

Dissemos que o Mercado Comum Europeu, situando-se como empreendimento em plena atividade, em que seus seis membros trabalham intimamente associados, foi um grande sucesso.

Mas dissemos também que o MCE teve um efeito econômico muito menor do que a maioria pensa. Aliás, seus efeitos, bons e maus, têm sido, até o presente, menores do que geralmente se acredita. Um mau efeito, por exemplo, é o desvio do comércio, em detrimento da América Latina e dos outros à margem deste Mercado.

A rápida recuperação e crescimento da Europa não podem ser atribuídos ao MCE.

Acrescente-se, entretanto, que se o MCE fôr completado, o que provavelmente ocorrerá, e se as tarifas forem eliminadas, então, com

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

o tempo, advirão sem dúvida efeitos econômicos favoráveis, para seus participantes.

Decerto, é difícil avaliar a magnitude desses efeitos, ou seja, de quanto será o aumento da taxa de crescimento. Os economistas, em geral, são menos otimistas neste particular do que os leigos ou políticos.

Convém relembrar que a Europa se saíra muito bem antes do MCE, o que é verdade também para os pequenos países europeus, dentro ou à margem deste Mercado.

Por isso mesmo, não vemos razão por que não devam continuar progredindo, ainda que o MCE não funcione plenamente.

Por outro lado, se realmente fôr criada esta grande área de livre comércio, aumentará sua taxa de crescimento, talvez na ordem de 0,5% ao ano, considerando-se notável resultado se fôsse 1%.

A maneira pela qual o MCE irá acelerar o crescimento e beneficiar os países participantes será em termos de maior divisão de trabalho, produção em grande escala e estímulo à competição, fator, êste último, de especial destaque para os economistas.

O que, porém, apreciaríamos tratar agora é como êsses mesmos princípios se aplicariam à integração regional dos países menos desenvolvidos. E para exemplificar, talvez pudéssemos servir-nos da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC).

Já disséramos, na última conferência, que os princípios econômicos básicos são exatamente os mesmos, tanto para países subdesenvolvidos, como desenvolvidos. Também os países menos desenvolvidos devem beneficiar-se de maior competição, da divisão mais ampla do trabalho e da possibilidade de produção em grande escala.

Por vêzes, algumas destas conclusões são negadas: há autores que afirmam que maior competição é irrelevante para países subdesenvolvidos, interessados em crescimento e desenvolvimento, e não em competição. É um ponto de vista superficial. Sem dúvida, a competição não é fim em si mesma, mas estimula e melhora a produção e elimina a ineficiência; é, pois, um meio de crescimento mais rápido e de maior produção. Dizíamos até que os países subdesenvolvidos necessitam mais de competição do que os países desenvolvi-

dos. Há mais monopólios com todos os seus efeitos perniciosos nos países subdesenvolvidos, do que nos desenvolvidos. Seria errôneo diminuir a importância de maior grau de competição, que constitui um dos maiores benefícios provenientes da integração regional de países subdesenvolvidos.

Não discutimos, na última palestra, certas condições indispensáveis ao bom êxito do MCE. Devemos, pois, mencioná-las agora, precisamente porque são importantes também para os países menos desenvolvidos.

Uma das razões pelas quais o MCE teve bom êxito, de modo a reduzir rapidamente tarifas e transformar-se em organismo operacional, foi o fato das moedas de seus seis membros se tornarem conversíveis. Esses países têm, praticamente, moedas plenamente conversíveis, ou seja, se livraram praticamente de todo controle cambial. Este fato ficou patente no caso da França. Ao entrar em operação o MCE — a 1.º de janeiro de 1959 — a França viu-se forçada a pôr em ordem seu setor financeiro. Em 1958, De Gaulle realizou sua reforma monetária, desvalorizando o franco que, desde então, se tornou moeda conversível e bastante sólida. Sem isso, a França não teria podido participar do MCE e este, provavelmente, não teria funcionado.

É possível que em relação a condições de conversibilidade e harmonização de políticas fiscais e monetárias, as coisas sejam mais difíceis nos países subdesenvolvidos do que o foram na Europa.

É difícil imaginar-se a possibilidade de integração plena com graus tão distintos de inflação, bastando observar como sobem os preços no Brasil e mais ainda na Bolívia, enquanto são muito mais estáveis no México e no Peru.

Há teóricos que admitem a possibilidade de integração de economias até mesmo com graus diversos de inflação, caso se estabeleça um sistema de taxas de câmbio flexíveis, pois as moedas poderiam desvalorizar-se e não haveria controles cambiais.

Não cremos, porém, que isto seja solução. Sem que discutamos a questão de taxas de câmbio flexíveis, e até admitindo, do ponto de vista teórico, nossa simpatia por tal sistema, podemos dizer que, na prática, esse mecanismo funcionou bem apenas em certos casos;

por outro lado, duvidamos que êsse sistema possa dar resultados se os responsáveis financeiros dos países participantes lhe fizerem oposição.

Apreciando-se as condições de longo prazo para um maior benefício da integração econômica regional, reafirmamos que, talvez, certos fatores são capazes de fazer com que a América Latina se beneficie menos desta integração do que a Europa, cuja área é mais compacta, enquanto a geografia latino-americana se mostra menos favorável.

Acrescente-se que os Professores Viner e Meade, grandes teóricos das uniões aduaneiras, provaram que "quanto maior o volume de comércio anterior à união de diferentes países, tanto mais êsses países se beneficiarão com a integração".

Por mais esta razão, não cremos que os países latino-americanos, com bem menor comércio entre si do que os europeus, devem esperar muito dessa integração.

Também a situação dos transportes apresenta-se muito menos favorável na América Latina do que na Europa, cujos países estão muito próximos uns dos outros. Por isso, o custo do transporte na América Latina, tanto o físico quanto o "artificial", é muito maior. Entenda-se aqui por "custos artificiais" condições singulares como as da navegação entre Rio de Janeiro e Buenos Aires, cujas tarifas são tão elevadas quanto entre Rio ou Buenos Aires e a Europa ou os Estados Unidos pelo fato da cabotagem dêstes dois países ser privilégio de empresas marítimas estatais, altamente ineficientes e de excessivo pessoal.

Considere-se, ainda, que a estrutura do Tratado de Montevideú é bastante diferente da do Tratado de Roma: a ALALC caracteriza-se como zona de livre comércio, e não como união aduaneira, e os termos dêste convênio a tornam uma organização muito menos rígida que seu similar europeu. A principal diferença, porém, é que no MCE as tarifas são reduzidas sem negociações nem seleção, isto é, tôdas as tarifas (com pouquíssimas exceções) foram reduzidas de 60%. Mesmo o comércio de produtos agrícolas, que constitui hoje a mais importante exceção, enquadrar-se-á também, provavelmente, na regra geral.

Pelo contrário, no caso da ALALC as reduções tarifárias, pelo menos em seu período de transição, são altamente seletivas: os países participantes têm absoluta liberdade de reduzir qualquer tarifa, desde que preencham certas condições gerais sobre redução média.

Não nos esqueçamos, ademais, que, na maioria dos acordos internacionais desta natureza, os dispositivos transitórios são usualmente os mais importantes, e ou tendem a prolongar-se por muito tempo ou muitos desses esquemas nunca ultrapassam os estágios da transitoriedade.

Por isso, as vantagens que os latino-americanos possam esperar de sua integração econômica são muito menores do que as expectativas européias.

É possível, entretanto, que sejamos pessimistas quanto à rápida implementação destas regras. Possam, assim, suas tarifas ser rapidamente reduzidas e, então, esperaremos algum benefício da integração regional deste comércio.

— Abordemos, agora, um assunto mais delicado, a saber, o de livre comércio contra o protecionismo.

Já disséramos, na palestra anterior, que os economistas chamam de distorção dos fluxos de comércio o que, precisamente, constitui a consequência protecionista da integração regional. Se os países A, B e C comprarem mais um do outro às custas de menores compras realizadas nos demais países, caracteriza-se exatamente a consequência protecionista da integração regional. Proteção significa distorção dos fluxos de comércio, e criação de comércio é comércio mais livre.

Viner e Meade, teóricos das uniões aduaneiras e partidários do livre comércio, avaliam os tipos de uniões aduaneiras pela criação relativa de livre comércio ou pelas distorções deles resultantes, ou seja, se tais convenções aduaneiras trabalham ou no sentido do livre comércio ou no sentido de maior protecionismo.

Diz-se que o livre comércio não é popular nesta parte do mundo; por isso, talvez fôsse interessante entrar aqui numa discussão teórica e abstrata sobre livre comércio contra protecionismo.

Em fins das décadas de 1930 e 1940, as políticas econômicas internacionais da Europa eram mais ou menos idênticas às da América Latina de hoje. Tinham, então, os europeus taxas múltiplas de

câmbio, cotas, licenças e proibições de importações, enfim, todo o arsenal da política comercial moderna conhecido como sistema schachtiano, situação esta que vigora hoje em alguns países, inclusive no Brasil.

Quando os europeus adotavam êsse sistema, os economistas liberais — entendidos aqui como os partidários do *laisser faire* — diziam que, em tais condições, um partidário do livre comércio era partidário de tarifas, ainda que elevadas, mas contrário a cotas, licenças vinculadas a contrôles cambiais, taxas de câmbio diferenciais, ajustes bilaterais etc.; em outras palavras, um partidário do livre comércio seria quem trocasse êste conjunto de restrições e regulamentações por uma tarifa uniforme, embora elevada.

Mais tarde, na década de 1950, a Europa transformou-se: as moedas tornaram-se gradualmente conversíveis, foram eliminadas cotas e *clearings* de acórdos bilaterais. Introduziu-se na Europa uma taxa livre.

Aplique-se tal raciocínio ao caso da América Latina: chame-se partidário do livre comércio quem advogue a adoção de tarifa uniforme, ou quase uniforme, embora elevada — por exemplo, de 30% ou 40% — para, pelo menos, uma ampla gama de mercadorias, em vez de restrições cambiais, cotas, licenças e subsídios ou tributos às exportações, subsídios às importações, disfarçados ou não. Isto seria, de fato, um movimento em favor de comércio mais livre e, se tal definição satisfizer, também nós, sem dúvida, seremos partidários do livre comércio. Observe-se o exemplo europeu, que aboliu êsses entraves.

O sistema schachtiano, constituído em fins da década de 1930 e vigente ainda logo após a guerra, desmantelou-se no curso de poucos anos. Mas os países europeus mantiveram suas tarifas, que os seis membros do MCE estão, agora, reduzindo em bases regionais.

A eliminação de tôdas estas restrições, contrôles cambiais, cotas, acórdos bilaterais etc. constituiu um dos fatores indispensáveis para o conjunto de milagres econômicos europeus, tais como o da Alemanha, França, Holanda, Áustria etc.

Essa política, realmente, foi seguida, testada e teve êxito. Mas sua história não está ainda completa: outro fator, igualmente rele-

vante, foi o fato de que a Europa conseguiu frear a inflação, embora alguns daqueles países ainda a tenham, mas nada comparável aos padrões latino-americanos.

Reafirme-se, entretanto, que a liberação do comércio internacional, a substituição de todo aquêlê arsenal de restrições por tarifas — a maioria moderada — foi sem dúvida um dos fatores mais eficazes da rápida recuperação européia.

Não há dúvidas de que o mesmo remédio seria igualmente eficaz para a América Latina.

Pudessem os latino-americanos livrar-se de tôda restrição seletiva e regulamentar de seu comércio, substituindo-a por padrões tarifários análogos aos expostos — elevados embora, mas uniformes ou quase uniformes, sem variações anuais — e teriam, certamente, os mesmos benefícios que os europeus. Seria, então, o milagre econômico brasileiro que, em vista dos grandes recursos dêste país, já se apresenta retardado. De fato, não há razões por que isto aqui não ocorresse.

Não insistamos, porém, nessa argumentação, para que não a infirmemos.

Acrescentemos, apenas, que um país poderá manobrar no sentido de uma posição em que a liberalização regional de comércio — mesmo rigidamente bilateral — surja como grande alívio, embora, do ponto de vista mais amplo, implique numa custosa distorção dos fluxos de intercâmbio.

Suponha-se, por exemplo, que um país, de moeda demasiado supervalorizada, recuse-se a desvalorizá-la e que, por isso, seu comércio se tenha reduzido a uma fração do que fôra anteriormente. Tal país procuraria, então, estabelecer alguns acôrdos bilaterais e, conseqüentemente, seu comércio se expandiria de alguma maneira, tal, precisamente, como ocorreu na Áustria, em 1932.

Esta expansão de comércio bilateral seria benfazeja, mesmo que os preços das importações fôssem mais elevados do que os preços que se pagariam por tais produtos obtidos em outro país. Evidentemente, êsses acôrdos bilaterais representariam sempre alguma expansão comercial e seriam benéficos em relação à posição anterior de paralisia ou estagnação ainda que, na realidade, constituísse isto uma

distorção dos fluxos de comércio e não fôsse o melhor se comparado com o que poderia ocorrer se tal país depreciasse sua moeda e introduzisse um comércio multilateral, mais livre.

Em suma, pode-se afirmar que a expansão bilateral do comércio constitui uma melhoria, embora não seja a melhor solução.

Supomos que o Brasil se encontre em posição semelhante, embora não tão má quanto a da Áustria em 1932. Seu comércio contraiu-se severamente e distorceu-se pela inflação e numerosa legislação, tarifas e outras restrições, ainda que não tenha sofrido maior distorção em virtude de sua moeda uniformemente sobrevalorizada.

Sob tais condições, o relaxamento regional dos contrôles sob a ALALC poderá criar novas oportunidades comerciais e surgir como alívio, mesmo que êsse comércio caracterize alguma distorção se comparado com o que ocorreria se houvesse comércio multilateral mais livre e se restaurada uma taxa de câmbio mais uniforme.

Enfim, julgamos que a expansão regional de comércio constituirá uma melhoria da situação atual, embora seja ela uma solução secundária.

Ao discutir-se tais coisas com os latino-americanos é logo feita a seguinte pergunta: "se assim fôsse feito, isto é, se nos livrássemos de tôdas essas restrições e as substituíssemos por uma tarifa uniforme e não muito alta, então, que indústrias brasileiras resistiriam à competição européia ou norte-americana?" No fundo, pois, existe sempre a dúvida de haver indústrias capazes de resistir a tais condições de competição.

Nem nós, nem economista algum, nem econometrista, nem estatístico econômico, mesmo armado das melhores estatísticas básicas (que não estão disponíveis) e com excelentes tabelas de *input-output* ou especialista em programação linear, teoria da decisão, familiarizado com a economia brasileira etc., poderia responder a esta questão.

Responder a tal questão seria pretender a antevisão do que vai ocorrer, isto é, se esta indústria vai expandir-se e aquela contrair-se, com o que se definiria errôneamente o papel do economista.

São êstes, precisamente, os problemas que sômente o mecanismo da competição do mercado e da livre empresa podem resolver.

e não um economista teórico, econometrista ou planejador econômico.

Se o governo criar ambiente (ou seja, taxa de câmbio uniforme e tarifa estável), o mecanismo de mercado e a livre empresa selecionarão, automaticamente, as indústrias que poderão ou não resistir à competição estrangeira, segundo as condições naturais lhes sejam ou não favoráveis.

Eis o problema, precisamente, que o mecanismo de preços pode resolver da melhor maneira.

O que, entretanto, um economista poderia dizer é *ser incompreensível* que um país, tão bem suprido de recursos naturais, explodindo de energia empresarial, onde novas indústrias e atividades econômicas se desenvolvem, só deva ter vantagens comparativas no café e no algodão, e não possa também se capacitar a resistir à competição estrangeira, exportando inclusive todos os tipos de produtos industriais.

Não é, pois, função do economista indicar que indústrias poderão prosperar ou contrair-se, sob este ambiente favorável. Embora admitamos que a ciência econômica moderna se preste a tais serviços e procure, com frequência, criar esquemas e planos para o conjunto da economia, entretanto, observamos também que a realidade dá pouca importância a esses planos.

Repitamos que a melhor política para os países latino-americanos em geral, e para o Brasil em particular, seria mover-se no sentido de uma política comercial mais liberal, que é o sistema de taxas de câmbio realistas, moeda conversível, tarifa uniforme ou quase e estável.

Por outro lado, é questão de somenos importância se a obtenção desse desiderato é atingida pelos países separadamente, ou através da comunidade regional.

Julgamos, porém, que as possibilidades de bom êxito são maiores se cada país mover-se, separadamente, na direção indicada, ainda que seja possível, teoricamente, seguir o mesmo caminho em bases regionais.

A dificuldade deste segundo caminho está no próprio Tratado de Montevideu, que se firma demasiado na idéia de diminuições se-

letivas de tarifas (e não na redução geral) e, por outro lado, os que dirigem a ALALC são pessoas inclinadas a planejamento central e programas, imaginando antecipadamente que país se vá especializar em tal ou qual indústria etc. Em teoria, isto parece racional; sabemos, porém, que este problema só pode ser resolvido pelo sistema de preços e livre empresa, operando, evidentemente, num ambiente adequado.

Suponhamos que os países A, B e C desejem desenvolver suas indústrias X, Y e Z. Neste caso, será melhor que dividam eles o trabalho entre si do que tentar cada um desenvolver, igualmente, as indústrias X, Y e Z. É preferível resolver isto em bases regionais.

Contudo, não cremos que um órgão internacional possa realizar este trabalho de conciliação, como seria utópico pensar no estabelecimento de um plano racional para toda a área dos sete países participantes da ALALC ou, pior ainda, para toda a América Latina.

Seria impossível determinar, com antecedência, quais indústrias eventualmente devam ser desenvolvidas em cada país; isto deve ser deixado, também em bases regionais, às forças do mercado ou, então, que se siga o exemplo europeu, adotando-se uma redução tarifária geral.

Não há dúvida que tais métodos seriam eficazes, pois as forças do mercado, a competição e a atividade livre dos empresários decidirão que países desenvolverão esta ou aquela indústria.

Evidentemente, no caso da América Latina há outros problemas importantes a serem antes resolvidos, tais como o da inflação, que não têm os europeus. Mas estes não podem ser aqui abordados.

Suponhamos, agora, que sejam adotadas essas políticas liberais, ou melhor, *relativamente liberais*, já que não constituem a mais pura forma de livre comércio — sem tarifas e regulamentos internos — embora livres de outras restrições. Então, talvez se objetasse que essa política liberal eliminaria o papel do governo como fator econômico e criaria grande desemprego.

Não cremos nestes perigos, pois, mesmo abolidas as restrições comerciais e substituídas por razoavelmente uniformes, ainda haveria muito trabalho a ser feito pelo governo, tais como os amplos setores da educação, saúde e administração geral, a política do ciclo

econômico e a política monetária e financeira, onde toda a energia de que são capazes os governos modernos pode ser extremamente útil.

O que se propõe aqui não é, certamente, o *laissez faire*, nem isto implicaria na restrição dos campos de trabalho dos administradores e dos economistas.

Aliás, as áreas de trabalho mencionadas têm sido negligenciadas exatamente porque os governos procuram atender o que a iniciativa privada melhor atenderia.

Pelo contrário, se aquelas atividades criticadas — regulamentações comerciais e outras similares — não fôssem empreendidas pelos governos, seriam liberadas forças e energias que, mais eficazmente, poderiam ser empregadas nas tarefas econômicas básicas da ação pública.

Se isso é correto, conclui-se que também para os economistas sobriaria muito trabalho, embora os que adquiriram pessoal interesse pelo tipo da política criticada tivessem que mudar e reorientar-se para outros tipos de análise econômica.

S U M M A R Y

The author discusses to what extent the basic economic principles of regional integration apply to less developed countries and uses the Latin America Free Trade Area (LAFTA) as an example.

In his opinion the principles are exactly the same for less developed as for developed countries. The less developed countries, too, should expect to benefit from more competition, from greater division of labor, and the possibility of large scale production.

One condition which was indispensable for the success of European Common Market and is very important for the less developed countries, was that the currencies of the nine member countries were convertible. Looking at Latin American Free Trade Area, it is very difficult to see how full integration is possible with such different degrees of inflation.

The author mentions other conditions which make him believe that Latin America will derive much less benefit from integration than Europe. The geography is less favourable. Latin American countries have much less trade among themselves than European countries. The cost of transport between the Latin American countries is much greater. Furthermore the structure of the Treaty of Montevideo is rather different from the Treaty of Rome. LAFTA is a free trade area not a customs union and the detailed provision makes it a much looser organization than the European counterpart.

He concludes that the best policy for Latin American countries in general, and Brazil in particular, would be to move towards a more liberal commercial policy, that is a system of realistic exchange rates, convertible currencies and a uniform or almost uniform and stable tariff. It is a question of secondary importance whether this goal is approached by each country separately or through a regional compact. The chances of success are greater if each country moves in the indicated direction separately. But if they want to do it on a regional basis, theoretically it could be done that way too. The trouble is, however, that the Treaty of Montevideo is too much based on the idea of a selective tariff reduction (rather than across the board) and the people who run LAFTA are inclined to central planning, to set up blueprints and to figure out in advance which country is going to specialize on which industries. In theory this may sound rational, but this problem can be solved only by the price mechanism and free enterprise, operating of course, in a suitable and favourable framework.