

João
Ferreira
do
Amaral

O IMPASSE DA EUROPA: O ESGOTAMENTO DO ZOLLVEREIN

A união aduaneira Carvão e do Aço, a Europa Ocidental começou «a sério» o seu processo de integração com a assinatura do Tratado de Roma (1957) que aponta o caminho para a integração económica.¹

O processo de integração europeia, tal como tem vindo a realizar-se a partir do Tratado de Roma e independentemente das intenções dos diversos políticos que nele têm tido responsabilidades ao longo do tempo, tem dado prioridade à integração económica.

A partir desta, pensam os mais optimistas, criam-se laços de complementaridade entre as diversas economias nacionais, o que reforça a solidariedade europeia e permite, a prazo, uma verdadeira união política.

De certa forma, esta filosofia reproduz, consciente ou inconscientemente, aquilo que se verificou com a unificação alemã no século passado.

Com efeito, os inúmeros Estados alemães existentes no início do século XIX estreitaram as suas relações económicas a partir da criação de uma união aduaneira (em alemão Zollverein) entre 1834 e 1851.

Esta união levou à criação de um espaço económico alemão que permitiu à Prússia exercer o seu papel dominante na formação do Império Alemão, instituído em 1871.

Não foi, pois por acaso que, depois da criação da Comunidade Europeia do

Carvão e do Aço, a Europa Ocidental começou «a sério» o seu processo de integração com a assinatura do Tratado de Roma (1957) que aponta o caminho para a integração económica.¹

Em termos práticos, o Tratado de Roma instituiu de imediato as bases de uma união aduaneira entre os seis países signatários.

Uma união aduaneira, como se sabe, é um espaço em que são abastidas as barreiras internas ao comércio, sendo criada, ao mesmo tempo, uma atitude comum de todos os Estados face ao comércio com o exterior desse espaço, através de uma pauta exterior comum (que, no caso da CEE veio a ser adoptada em 1963).

A integração dos Seis foi, assim, mais ambiciosa do que a dos países da EFTA que se limitaram a criar em 1960 uma zona de comércio livre, ou seja, um espaço em que são abastidas as barreiras ao comércio (no caso da EFTA nem sequer todas) mas sem que seja criada uma pauta exterior comum.

Do ponto de vista económico a diferença entre uma zona de comércio livre e uma união aduaneira poderá não ser muito grande. Em ambos os casos é de prever, no seguimento da criação desses espaços, um aumento significativo do comércio entre os países participantes (como na realidade sucedeu na CEE e na EFTA). Mas do ponto de vista político a diferença já é muito mais importante.

Com efeito, a existência de uma pauta exterior comum obriga necessariamente à existência de uma política de comércio externo comum ou seja, a uma representação supranacional do próprio espaço da união, sempre que se trata de negociar posições com outros países ou espaços. Se, como é normal, uma das componentes de uma política externa for a política comercial, a política comum de comércio externo deveria também ser um factor importante na criação de uma política externa e de defesa comum, o que, como se sabe a CEE nunca instituiu.

Desde o início, porém a CEE não apontou apenas para a criação de uma união aduaneira, uma vez que instituiu políticas comuns como por exemplo a Política Agrícola Comum, cujos objectivos estratégicos tinham a ver com a estabilização dos mercados agrícolas e com o abastecimento em certos produtos considerados prioritários. Como é evidente esta finalidade vai muito além de uma política de comércio externo.

Sendo mais que uma união aduaneira, o Tratado de Roma tentava criar uma verdadeira união económica, mas a verdade é que esta, durante décadas esteve longe de ser realizada.

Para analisarmos esta questão, é necessário, no entanto, introduzir dois conceitos: o de espaço económico unificado e o de união económica.

¹ Ver, por exemplo, NUNES (1993).

A união económica

Entendo como espaço económico unificado uma união aduaneira em que existe plena liberdade de circulação de bens, serviços e factores produtivos (trabalho e capital) e uma política de concorrência comum entre os Estados-membros.

Uma união económica é um espaço económico unificado em que existe harmonização fiscal e em que se encontram definidas políticas comuns, em domínios considerados essenciais, dotadas de um orçamento comum significativo.

A Europa do final dos anos cinquenta até aos anos oitenta foi fundamentalmente uma união aduaneira com algumas políticas comuns, como a da concorrência, a agrícola ou a regional.

Mas só com a entrada em vigor do Acto Único Europeu em 1987 a então CEE avançou para a realização de um verdadeiro espaço económico unificado, através da realização do mercado interno comunitário que, como se sabe, veio a realizar-se, embora ainda com imperfeições em 1993. O mercado interno comunitário veio a estabelecer a liberdade de circulação de bens, serviços, pessoas e capitais dentro do espaço comunitário.

Desta liberdade a que teve maior impacto imediato veio a ser a dos capitais (até porque a de bens e a de pessoas estavam já muito mais avançadas), o que veio a traduzir-se num enorme aumento da especulação cambial com consequências importantes do ponto de vista da cooperação monetária na Europa e em particular sobre o Sistema Monetário Europeu.

Em relação ao presente trabalho, interessa principalmente fazer ressaltar que, do ponto de vista do funcionamento de um espaço em processo de integração, a criação de um espaço económico unificado representa uma alteração qualitativa face a uma união aduaneira.

Com efeito, ao liberalizar-se a circulação de factores produtivos

(trabalho e capital) dentro do espaço, estão a criar-se as condições para uma muito maior especialização das economias que, sendo até aí nacionais se passam a dissolver progressivamente numa economia comum. Sucodem-se, por isso, a deslocalização de empresas, de pessoas e também de capitais, sendo que estes últimos, como se viu há pouco, podem ter efeitos importantes sobre os câmbios das moedas dos países participantes.

Assim, é natural que a criação de um espaço económico unificado provoque alguma instabilidade pois causa um reajustamento estrutural

Por isso, pode dizer-se que a criação de um espaço económico unificado exige também o reforço da cooperação política, pois sendo um processo altamente instável, obriga a uma intensa cooperação política para esbater tensões e para reduzir o agravamento das disparidades entre Estados resultante da dinâmica centro/periferia.

Este reforço de cooperação exige necessariamente um avanço para a união política.

Quando as políticas comuns ganham importância, quer em número, quer nos meios de que dispõem, cria-se, a partir de um espaço económico

... a criação de um espaço económico unificado exige também o reforço da cooperação política, pois sendo um processo altamente instável, obriga a uma intensa cooperação política para esbater tensões e para reduzir o agravamento das disparidades entre Estados resultante da dinâmica centro/periferia.

das diferentes economias que o compõem, o que nunca pode ser feito sem alguma perturbação.

Pode, inclusivamente acelerar a tendência para um declínio adicional das regiões periféricas e um aumento da preponderância das regiões centrais. A dinâmica centro/periferia (estamos obviamente a falar de centro e periferia económicos e não necessariamente geográficos) acelera-se enormemente com a criação de um espaço económico unificado. Esta dinâmica pode, assim, levar à criação de tensões acrescidas entre os Estados mais periféricos e os mais centrais.

unificado, uma verdadeira união económica.

Uma união económica é, pois, uma resultante previsível da realização de um espaço económico unificado, na medida em que será uma realização que dará alguma estabilidade a um espaço que, como se disse é inerentemente instável.

Do ponto de vista económico não há, pode dizer-se, uma alteração qualitativa em relação a um espaço económico unificado, embora as políticas comuns possam mobilizar muitos meios. O que há, sim, é uma melhoria de funcionamento devido à estabilização de condições de funcionamento do espaço.

No entanto, do ponto de vista político, a diferença pode ser muito grande. Com efeito, as políticas comuns exigem instituições com efectivo poder que transcendam o nível nacional. E se as decisões intergovernamentais podem ser suficientes para permitir fazer avançar (embora em geral de forma ineficiente) algumas políticas comuns, a complexidade e o alargamento do número destas políticas obrigará, mais tarde ou mais cedo, à existência de instituições supranacionais com poderes de decisão efectivos nos respectivos domínios.

Porém, a alteração mais importante será necessariamente a resultante do Orçamento. Para as políticas comuns terem verdadeira expressão é necessário que exista um orçamento comum com meios financeiros avultados. Para se manterem processos democrático-parlamentares tradicionais de aprovação e fiscalização orçamental é necessária a constituição de instituições representativas supranacionais, e em particular um parlamento com poderes efectivos.

Por outro lado, uma união económica para ser estável exige também uma uniformização fiscal, o que aponta também para a necessidade

na política económica dos Estados-membros. Isto é, embora seja desejável uma coordenação das políticas económicas, os Estados-membros da união mantêm poderes de decisão individuais sobre a política orçamental respectiva (na parte das despesas) e sobre a política monetária/cambial (em situação de liberdade de circulação de capitais a política monetária e a política cambial constituem verdadeiramente apenas uma única política).

Como é evidente, a União Europeia actual não é uma verdadeira união económica. Embora tenha políticas comuns elas são claramente insuficientes (falta, por exemplo, uma política industrial comum, uma política de emprego comum, uma política social comum, etc.) e as que existem têm em geral meios muito insuficientes. O orçamento comunitário não tem quase expressão económica pois pouco mais representa que 1% do PIB e continua a faltar um mínimo de harmonização fiscal.

Não é por acaso que a União Europeia não é ainda uma união económica. É que a criação desta levaria à necessidade de criação de uma união política, o que constituiria um grande salto em relação à situação presen-

A união monetária ²

Foi nas fases finais de realização do mercado interno que a União Europeia se instituiu em Maastricht (1991) e se decidiu criar a União Económica e Monetária. Já falámos da união económica. Tratamos agora da união monetária.

Uma união monetária é um espaço em que existe apenas uma moeda interna, o que acarreta a existência de uma política monetária e cambial comum.

Claro que uma união monetária não tem que ser necessariamente um resultado de uma união económica e, por outro lado, pode formar-se sem que esta exista.

Porém, como estamos a tratar do processo de integração europeia, temos de analisar o significado de uma união monetária em sobreposição a um espaço económico unificado que não é ainda (e dificilmente será) uma união económica.

Do ponto de vista económico, a união monetária significa que as economias dos Estados-membros deixam de poder reagir a choques externos através de uma alteração de valores da sua moeda em relação às de outros Estados.

Ou seja, se existe um défice (ou um *superavit*) persistente nas entradas e saídas de dinheiro em relação ao exterior esse desequilíbrio deixa de poder ser corrigido através de uma depreciação (respectivamente apreciação) da moeda em relação às outras.

Quando, por exemplo, existe um défice e o país tem moeda própria, a depreciação da moeda permite tornar as suas exportações mais baratas no mercado externo e as suas importações tornam-se mais caras, o que permite exportar mais e substituir algumas importações por produtos nacionais.

Tem-se, assim, um mecanismo para reduzir o défice e reequilibrar a balança de pagamentos com o exterior.

A existência de uma moeda própria permite ao país distribuir os custos de

Não é por acaso que a União Europeia não é ainda uma união económica. É que a criação desta levaria à necessidade de criação de uma união política, o que constituiria um grande salto em relação à situação presente.

de um nível de decisão supranacional.

Note-se, no entanto que uma união económica não obriga a uma total perda de margem de manobra

te. Atingimos desta forma os limites do «Zollverein».

A partir daqui tem de inverter-se o processo. Será a união política que determinará a possibilidade de uma

² Para um resumo da integração monetária europeia, ver LELART (1994).

uma perda de competitividade em relação ao exterior por todos os agentes económicos, uma vez que todos eles são afectados com uma depreciação da moeda (o valor dos seus activos deprecia-se em relação ao exterior).

Quando o país não tem moeda própria, os sectores que, por qualquer razão percam competitividade não têm possibilidade de reagir e o reajustamento faz-se por meio de falências e aumento do desemprego nesses sectores.³

Nesta situação, os restantes agentes económicos desse país não serão afectados a não ser de forma indirecta pela redução de actividade dos que são directamente atingidos.

Mas do ponto de vista das relações entre os Estados as consequências também são importantes, uma vez que, com moeda comum, um processo inflacionista num Estado pode transmitir-se facilmente aos outros (o que nem sempre sucede com moeda própria, em que o crescimento de preços num país pode ser compensado pela depreciação da sua moeda mantendo-se assim o preço de venda no exterior apesar de aumentarem os preços internos).

Por outro lado, no que respeita ao financiamento das despesas públicas também ela pode afectar mutuamente as economias.

Se um Estado tiver um grande défice, vai necessitar de avultados meios para o financiamento desse défice, o que, sendo a moeda única pode criar um aumento geral das taxas de juro.

Por isso, a criação de uma união monetária obriga a uma política monetária/cambial comum e a alguma contenção orçamental nos Estados-membros. A partir daqui seguem-se facilmente as consequências políticas.

Se não se procede a uma integração política, a política monetária comum passa a ser a única política macroeconómica supranacional. Se for exercida por um organismo independente do poder político, ter-se-á um atentado aos princípios democráticos. É este o

... o Tratado de Maastricht foi um erro histórico de consequências imprevisíveis. Ao forçar uma união económica e monetária sem criar previamente as instituições políticas adequadas que permitissem que essa união funcionasse de forma estável, gerou as condições para o recrudescimento das tensões na Europa.

caso do Tratado de Maastricht com a criação do Banco Central Europeu e do Sistema Europeu de Bancos Centrais que ficarão a dirigir a política monetária da Europa sem qualquer controlo político.

Por outro lado, na ausência de uma política orçamental comum com meios suficientes deixa de existir política orçamental de regulação do espaço comunitário, uma vez que as políticas orçamentais nacionais estão fortemente restringidas pelo que acima se disse sobre a necessidade de contenção das finanças públicas numa união monetária.

Ou seja, uma integração monetária sem integração política leva a uma política monetária decidida de forma não democrática e à inexistência de uma política orçamental de regulação macroeconómica, tendo como consequência provável uma atenção excessiva à estabilidade de preços e uma subalternização do crescimento e do emprego.

Do nosso ponto de vista este resultado do Tratado de Maastricht não é acidental, antes provém de uma concepção ideológica bem determinada.⁴

Independentemente dessa concepção ideológica, para o presente trabalho o que interessa salientar é que, tal como a união económica, também uma união monetária, para ser estável,

exige uma união política. Mais uma vez, ao contrário do processo «Zollverein».

Por isso, do meu ponto de vista, o Tratado de Maastricht foi um erro histórico de consequências imprevisíveis. Ao forçar uma união económica e monetária sem criar previamente as instituições políticas adequadas que permitissem que essa união funcionasse de forma estável, gerou as condições para o recrudescimento das tensões na Europa.

Tensões que numa primeira fase são internas aos Estados (desemprego, exclusão social, etc.) mas que há o risco de se poderem transmitir às relações entre Estados fazendo perigar a paz que, ironicamente foi a finalidade primeira do processo de integração europeia.■

REFERÊNCIAS

- AMARAL, João Ferreira do (1995)
«O tratado da União Europeia,
as instituições e a política económica»
Política Internacional, n.º 11
idem (1996) — «Política económica»
EDITORIAL COSMOS
-
- LELART, Michel (1994)
La construction monétaire européenne
Dunod
- NUNES, Manuel Jacinto (1993)
De Roma a Maastricht
DOM QUITOTE

³ AMARAL (1996) p. 92.

⁴ Assim o considerámos em AMARAL (1995).