
VÁRIA

MECANISMOS JURÍDICOS DE INTEGRAÇÃO ECONÓMICA

Diogo Alvim

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Macau

Introdução

No seguimento da chamada “crise do *subprime*” e da crise económica mundial que esta gerou a partir de Outubro de 2008, muitos estados do mundo inteiro decidiram retroceder nas políticas até então seguidas de integração económica. Mesmo na União Europeia, aquele que é ao mesmo tempo o paradigma e o exemplo mundial de integração económica, já se começa a falar num retrocesso integrativo, nomeadamente no que toca à sua moeda (até então) única, o euro¹.

Numa altura como estas, em que o protecionismo económico volta a entrar na ordem do dia, pode parecer um exercício de mera abstração intelectual escrever sobre os mecanismos de integração económica. No entanto, parece-me que uma maior integração económica poderá ser a resposta para sair da atual crise e não a causa da mesma.

Por esse motivo, neste artigo vou começar por definir o que são as economias e quais os tipos de barreiras que as criam. Em seguida vou-me debruçar sobre as vantagens e as críticas à abolição destas barreiras para, logo em seguida, me debruçar mais detalhadamente sobre as barreiras jurídicas ao comércio. Continuarei com a posição dos chamados “cosmopolitas” acerca da integração económica e terminarei com a análise dos mecanismos jurídicos usados para a sua eliminação.

1 Vide, neste sentido, MARSH, David. *The coming euro split*. Marketwatch, 21.11.2010, em: <http://www.marketwatch.com/story/the-coming-euro-split-2010-11-21>.

Neste artigo, para além da análise do direito internacional, recorrerei a alguns conceitos de outras áreas como a economia, a ciência política e as relações internacionais.

1. Noção de economia como mercado

Para se entender o que é a integração económica tem-se antes que entender o que é uma economia, também conhecida por mercado. Por este motivo neste primeiro capítulo vamos-nos debruçar sobre a noção de economia e sobre as suas delimitações.

Quando se pensa em economia, pensa-se na ciência que estuda as decisões racionais dos indivíduos e empresas quando confrontados com a escassez de recursos de que necessitam. Estas decisões terão reflexos na eficiência da alocação de recursos para produção de bens e a sua distribuição. Para além disso, ao pensar-se em economia como ciência pensa-se também na atuação dos Estados que visa conformar estas decisões. Conjugadas todas estas ações de estados, famílias (indivíduos) e empresas, temos o objecto de estudo desta ciência que se chama economia.

No entanto, quando se fala de integração das economias, não se está a pensar na economia como ciência mas na economia como mercado. Estas economias ou mercados são os espaços nos quais convergem os milhares ou milhões de vontades de agentes económicos que querem melhorar o seu nível de vida.² Não estamos aqui a referir-nos a uma economia mundial, motivo pelo qual mencionamos aqui economias no plural. Assim, cada mercado, ou economia, é delimitado pelas barreiras à sua universalização. Para melhor compreendermos o que são as economias, teremos primeiro que compreender o que são estas barreiras.

Para começar, estas barreiras podem ser naturais ou artificiais. Vejamos alguns exemplos quer de umas quer de outras.

Imaginemos o mercado do peixe fresco antes da invenção dos congeladores: ao chegar a um determinado porto, o peixe só podia ser transportado até às localidades vizinhas antes que se estragasse: estávamos perante uma barreira natural ao comércio. Neste caso, uma barreira geográfica.

Outra barreira natural ao comércio pode ser a cultural. Tendencialmente cada povo escolherá aqueles produtos que lhe estão cultural e historicamente mais próximos. Há, por exemplo, maior mercado para o vinho, a corrida de touros e o fado entre os Portugueses do que entre os Chineses. Há, por outro lado, maior mercado para a aguardente de arroz, as corridas de barco-dragão e a ópera de Pequim entre os Chineses do que entre os Portugueses.

2 Vide, para maiores detalhes: SAMUELSON, Paul A. e NORDHAUS, William D. Economia. McGraw-Hill de Portugal, 18.ª edição na versão Portuguesa, p. 26.

As barreiras naturais, como as geográficas podem ser ultrapassadas com o avanço da técnica. Hoje em dia o peixe pode ser transportado congelado para todos os cantos do mundo. Também as barreiras culturais podem ser ultrapassadas com a publicidade e os contactos interculturais. Pode-se assistir hoje em dia a óperas de Pequim cheias de Portugueses em Lisboa e a concertos de fado cheios de Chineses em Xangai.

Para além das fronteiras naturais, pode ainda haver uma série de barreiras artificiais, como sejam tarifas aduaneiras, quotas à importação, diferentes moedas e políticas cambiais, subsídios à produção ou consumo, impostos sobre o consumo diferenciados, etc.. Estas últimas são barreiras jurídicas, impostas por legislação interna dos diferentes Estados e também por eles podem ser abolidas através de legislação. É sobre estas últimas que nos debruçaremos neste estudo.

2. Barreiras jurídicas ao comércio internacional

Vimos acima que, para além das barreiras naturais que surgem pelos mais diversos motivos, existem também as barreiras artificiais, criadas juridicamente pelos Estados no uso do seu poder de soberania. Neste capítulo, começamos por estudar melhor estas barreiras: o que são, como e porque foram criadas. Em seguida, analisamos brevemente as vantagens económicas na gradual diminuição e eventual abolição destas barreiras jurídicas ao comércio. Por último, veremos também quais os argumentos contrários a esta abolição e porque é que as barreiras jurídicas se mantêm.

Vejamos então algumas das barreiras artificiais criadas pelas legislações internas. Dos exemplos que a seguir se seguem, podemos dividir entre barreiras alfandegárias (tarifas e quotas ou proibição à importação) quando estas têm a ver com o comércio internacional, barreiras internas (subsídios à produção ou imposto sobre o consumo diferenciados) quando estas têm a ver com a produção ou a comercialização dentro de uma determinada economia e barreiras monetárias (diferentes moedas e políticas cambiais) que são as que se relacionam com a política monetária.

I) Tarifas aduaneiras

Uma tarifa aduaneira é uma imposição pecuniária cobrada por cada Estado³ e que incide sobre os bens importados para esse Estado. Isso tem como consequência óbvia o encarecimento do bem importado quando este chega ao mercado. Como vimos anteriormente, a economia é formada pela decisão racional

3 Há hoje em dia realidades em que este imposto, mesmo sendo cobrado por um Estado, é criado e reverte a favor de uma organização supranacional, como é o caso da União Europeia. Tradicionalmente considerava-se que apenas os Estados, como prerrogativa da sua soberania, podiam decidir sobre quaisquer impostos, incluindo as tarifas alfandegárias.

de milhares ou milhões de agentes. Ora, havendo dois bens que satisfaçam o mesmo fim, um deles mais caro porque o seu valor foi acrescido da tarifa aduaneira, e outro mais barato porque não teve de sofrer esse acréscimo, os agentes tenderão racionalmente a escolher o segundo, ou seja, o nacional. Dentro das tarifas aduaneiras podemos encontrar as que são específicas e as que são sobre o valor (*ad valorem*). As específicas podem depender do número de unidades, do peso da mercadoria, do espaço que esta ocupa ou, por exemplo, no caso dos carros, da cilindrada. A tarifa *ad valorem*⁴ incide sobre o valor do bem importado.

Estas tarifas são criadas por normas jurídicas que se incluem no ramo do direito fiscal. Numa grande maioria dos estados estas normas revestem a forma de leis aprovadas pelos parlamentos e têm um importante valor na hierarquia de normas internas.

II) Quotas ou proibições à importação

As quotas e as proibições à importação são limitações à quantidade importada ou a toda a importação de um certo bem para um determinado mercado. Já antes mencionámos a lei da oferta e da procura. Havendo uma maior procura de um bem num determinado mercado mas, estando a quantidade de importação desse bem limitada por uma quota, isso levará a que os agentes nacionais aumentem a oferta através da produção interna desse bem ou de bens substitutos.⁵ Se isto se passa com uma quota, mais ainda se passará com uma proibição absoluta à importação.⁶ As tarifas alfandegárias e as quotas ou proibições à importação eram, tradicionalmente, as principais barreiras ao comércio internacional, logo, as principais geradoras das fronteiras entre economias.

Ao contrário das tarifas alfandegárias, as quotas à importação normalmente não têm de revestir a forma de lei do parlamento, podendo ser criadas por um regulamento governamental.

4 Mais pormenores vide: PORTO, Manuel Carlos Lopes. *Theory of Integration and EU Policies*. Institute of European Studies of Macau. Macau, 2004, pp.117-120.

5 Bens substitutos são aqueles que aos olhos dos consumidores concorrem entre si porque são alternativos. Se vou a um bar e escolho beber uma cerveja, pode-se discutir se esta poderá ou não ser substituída por um copo de vinho ou por uma laranja, mas já será indiscutível que não ficarei satisfeito se me propuserem, em vez da cerveja, uma caneta. SAMUELSON e NORDHAUS, ob. cit. nota 2, p. 92.

6 Como exemplo, temos a proibição de importação de Coca-Cola para Portugal Metropolitano até à década de 60 do século passado. Isso não servia para proteger a produção de Coca-Cola nacional, dado que esta não existia, mas para a produção de produtos considerados sucedâneos como a cerveja e o vinho (que, alegadamente, contribuía para o pão de um milhão de Portugueses). Hoje em dia a maioria das proibições às importações não servem objectivos económicos mas morais (material pornográfico), religiosos (álcool para países Islâmicos), de segurança (armas para uso pessoal), de saúde (estupefacientes), etc..

III) Subsídios à produção ou ao consumo

As barreiras que acima mencionámos são relativamente antigas. Uma barreira artificial ao comércio internacional mais moderna, ou pelo menos, usada em larga escala há menos tempo, é a dos subsídios à produção ou ao consumo. Tratam-se de pagamentos efectuados pelos Estados aos produtores ou consumidores de um determinado bem que visam fomentar a produção ou o consumo⁷ desse bem. Se a produção de um bem é subsidiada, isso quer dizer que o produtor poderá colocar esse bem no mercado a um preço inferior ao que colocaria caso assim não fosse. Se, por outro lado, o consumo de um bem é subsidiado, isso quer dizer que o consumidor poderá comprá-lo a um preço inferior ao que ele é colocado no mercado, o que torna esse bem mais atrativo.

Estes subsídios, tal como as tarifas alfandegárias, são, na maior parte das vezes criados por lei parlamentar. Mesmo que assim não seja, terão, pelo menos que sofrer um controlo parlamentar através da aprovação do orçamento anual.

IV) Impostos sobre o consumo diferenciados

Os Impostos sobre o Consumo incluem os mais conhecidos Impostos sobre as Vendas⁸, como é o IVA (Imposto sobre o Valor Acrescentado) na União Europeia. Este imposto é cobrado não apenas sobre o produto final, mas sobre os produtos em cada fase de produção. Assim, por exemplo, sobre o trigo que o lavrador vende ao moleiro é cobrado IVA, bem como sobre a farinha que o moleiro vende ao padeiro, bem como sobre o pão que o padeiro vende ao consumidor final. Através da introdução de impostos diferenciados de acordo com a origem dos produtos, os governos estão a auxiliar os produtores internos em detrimento dos estrangeiros. Estes impostos podem mesmo ser cobrados diferentemente consoante o produto seja nacional ou estrangeiro: como por exemplo serem cobrados diferentes níveis de imposto sobre leite nacional ou leite estrangeiro. No entanto, nem sempre isto é assim tão óbvio, por vezes estes impostos podem ser mais discretos: como é o caso de um país tradicionalmente produtor de um bem cobrar um imposto mais baixo sobre esse produto do que os produtores de um bem substituto. Assim acontece quando, por exemplo, a Coreia cobra um imposto menos elevado sobre o consumo de Soju, bebida produzida tradicionalmente na Coreia, do que sobre o consumo de Uísque, bebida produzida tradicionalmente

7 Os subsídios ao consumo têm também, muitas vezes, um pendor de ajuda social, como é o caso das participações na compra de certos medicamentos de especial importância.

8 Em Macau existem apenas impostos sobre as vendas de produtos como os combustíveis e lubrificantes, tabaco e bebidas alcoólicas, ou seja, são impostos penalizadores de consumos considerados nocivos (ao ambiente ou à saúde). No entanto, na maior parte das economias, estes impostos incidem sobre todos os produtos podendo essa incidência variar consoante os governos pretendem promover ou combater o consumo de um determinado produto.

noutros países⁹.

Tratando-se de um imposto, esta imposição pecuniária tem, na maioria dos países, que ser aprovada por lei parlamentar.

V) Diferentes moedas e políticas cambiais

As diferentes moedas e políticas cambiais influenciam também o comércio internacional. Para compreender isto, é necessário compreender que a taxa de câmbio é o preço de uma moeda numa outra moeda. Ora, tomemos o exemplo de um produtor de bicicletas em Xangai. Este tem de pagar os ordenados aos seus trabalhadores, a eletricidade e demais custos com a produção em RMBs. Quando exportar bicicletas para a União Europeia, ou é pago em Euros ou o importador tem de comprar RMBs. Se o Euro se apreciar face ao RMB o importador Europeu estará a pagar menos Euros por cada bicicleta. No entanto, se o Euro se depreciar face ao RMB, o mesmo importador pagará mais Euros por cada bicicleta. Esta apreciação ou depreciação levará a que o preço das bicicletas Chinesas apresentado aos consumidores Europeus seja diferente em diferentes momentos dessa flutuação.

As políticas cambiais de cada área monetária estão, normalmente, a cargo dos respectivos bancos centrais mas a sua apreciação ou depreciação é feita de acordo com os mecanismos do mercado¹⁰. Isto leva a que a política cambial sirva como uma importante barreira ao comércio.

As barreiras que acabaram de ser descritas são apenas algumas das barreiras artificiais que os diferentes governos podem criar ao comércio internacional. O número de barreiras foi sendo aumentado ao sabor da imaginação dos diferentes governos. São estas barreiras que delimitam os diferentes mercados.

Para entender estas questões, temos antes de nos lembrar de algumas noções básicas de economia e de comércio internacional.

Uma das principais preocupações da economia é estudar a oferta e a procura dos bens escassos e a sua influência nos preços. Por um lado, o aumento da procura de um bem leva ao aumento do seu preço. No entanto, o aumento do preço também produz a diminuição da procura¹¹. Por outro lado, o aumento do preço de um bem leva a que os agentes queiram produzir mais desse bem, aumentando a oferta. No

9 Exemplo extraído do relatório do painel da OMC número WT/DS75/R, WT/DS84/R de 17 de Setembro de 1998. Disponível em língua Inglesa em: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/75r00.pdf

10 Há, no entanto, casos como o da Pataca de Macau e do Dólar de Hong Kong, em que os governos escolhem, a bem da estabilidade cambial, ficar indexados a uma moeda estrangeira, nos casos em apreço ao Dólar Americano. Indexar uma moeda a outra, significa tornar a taxa de câmbio entre as duas fixa ou pouco variável.

11 Vide: PORTO, Manuel Carlos Lopes. *Economia – Um texto introdutório*, Livraria Almedina, Coimbra, 2004, pp.105 a 121.

entanto, também o aumento da oferta leva a que o preço baixe¹². Assim sendo, o preço é o resultado deste ajuste entre a procura e a oferta que leva ao preço ideal para aquele mercado¹³. Ora, num mercado fechado pelas barreiras artificiais ou jurídicas o preço depende totalmente da oferta e procura internas.

Sem nenhuma das barreiras artificiais, ou seja, num mundo em concorrência perfeita, seria mais fácil para os mercados exportarem os produtos que mais eficientemente produzem e importarem os produtos que menos eficientemente produzem. Adam Smith e David Ricardo debruçaram-se sobre este problema do comércio internacional e concluíram que, sendo o comércio livre, as diferentes economias tenderiam a especializar-se nas produções nas quais são mais eficientes¹⁴.

Deste modo, tomemos o exemplo do vinho e do arroz. O vinho encontra condições privilegiadas para ser produzido em climas como o de Portugal, onde os verões são quentes e secos e os invernos frios e húmidos. Já o arroz encontra condições privilegiadas para ser produzido em climas de monções como é o da China. Por outro lado, os Portugueses têm acumulado experiência de milénios na produção do vinho e os Chineses a mesma experiência no que toca ao arroz. Ora Portugal produz arroz e a China produz vinho mas talvez sucedesse que, se não existisse qualquer barreira artificial ao comércio destes dois produtos entre Portugal e a China, os agricultores Portugueses escolhessem especializar-se na produção de vinho e deixar a de arroz e os Chineses especializar-se na produção de arroz e deixar a de vinho. Tal especialização absoluta tenderia a beneficiar os dois mercados porque ambos se tornariam mais eficientes¹⁵. Este exemplo com dois produtos em duas economias pode ser alargado a todos os produtos num maior número de economias.

Um outro argumento favorável à integração económica é o de que será quase impossível conceber que algum estado possa ser autossuficiente em todos os produtos. Sendo assim, o comércio internacional é uma necessidade, pelo que quanto mais este for facilitado, mais essa necessidade poderá ser eficazmente satisfeita.

Ora, se tivermos em conta as teorias acima descritas sobre as vantagens na abolição destas barreiras jurídicas somos levados a pensar que estas não têm

12 Vide: PORTO, ob. cit. nota 11, pp. 125-140.

13 Vide: SAMUELSON e NORDHAUS, ob. cit., nota 2, p. 55 e PORTO, ob. cit. nota 2, pp. 45-49.

14 Os pressupostos em que estes autores se basearam para formular esta teoria são melhor explicados em PORTO, ob. cit., nota 11, pp. 396 – 401. Para exemplos e explicações gráficas vide SAMUELSON e NORDHAUS, ob. cit. nota 2, pp. 295-302.

15 Esta é uma análise meramente exemplificativa, não contando com estudos agronómicos ou económicos que a possam sustentar.

qualquer utilidade. Mais ainda, somos até levados a pensar que estas barreiras artificiais são perniciosas às economias e as tornam menos eficientes. Sendo assim, porque é que estas barreiras artificiais foram criadas e continuam a existir?

Os motivos para tal podem ser meramente económicos ou também políticos.

Um argumento económico antigo mas que continua atual é o da indústria nascente. Imagine-se uma indústria nova num estado mas já bastante desenvolvida noutra. Se o comércio entre as duas economias for livre, pode haver dificuldade da nova indústria em se desenvolver no estado em que esta é nova, dado que a outra economia já domina esse mercado. É especialmente assim se os custos de início de produção forem especialmente altos. Nestes casos isso poderá, inclusivamente gerar uma situação de monopólio que acaba por ser prejudicial à economia integrada. Daí que se tenha criado a teoria de proteção à indústria nascente. Essa teoria assenta em que num momento inicial justificar-se-ia uma proteção económica a uma economia que se encontre em situação de monopólio ou oligopólio, a fim de que essa possa adquirir os meios de se introduzir no mercado¹⁶.

Outro argumento económico encontra-se nos casos de abertura de mercados até aí fechados. Na maior parte dos casos, a abertura de uma economia fechada só se revela benéfica a longo prazo sendo raro que esse benefício aconteça a curto prazo. Note-se o exemplo das economias socialistas da Europa de Leste: estas baseavam-se num sistema altamente burocrático e ineficiente, pelo que a sua abertura súbita a mercados com sistemas muito mais eficientes poderia levar a uma completa bancarrota destas economias. Neste sentido o argumento da indústria nascente também se pode adaptar para as indústrias decadentes. Uma abertura gradual poderá dar a estas indústrias o tempo suficiente para se adaptarem e renovarem. Assim sucedeu com Portugal após a II Grande Guerra com a adesão à OECE¹⁷ e, principalmente, a partir de 1960 com a entrada na EFTA¹⁸. De uma economia protecionista baseada num sistema corporativo, Portugal foi gradualmente abrindo as suas fronteiras ao comércio e investimento internacionais, o que levou a um fortíssimo crescimento económico nas décadas que se seguiram¹⁹.

16 Vide: PORTO, ob. cit, nota 4, pp. 178-194.

17 Acrónimo para Organização Europeia para a Cooperação Económica, de que Portugal foi membro fundador em 1948 juntamente com a Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Reino Unido, Suécia, Suíça e Turquia. Em 1961 evoluiu para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos (OCDE) e hoje em dia conta com 33 estados Membros.

18 Acrónimo Inglês para Associação Europeia de Comércio Livre (*European Free Trade Association*) da qual Portugal foi membro fundador juntamente com a Áustria, Dinamarca, Noruega, Reino Unido, Suécia e Suíça.

19 Vide para mais pormenores: DAS NEVES, João L. César. *O crescimento económico português no pós-guerra: um quadro global*. Em: *Análise Social*, vol. XXIX (128), 1994, pp. 1005-1034.

Mas os motivos para a manutenção destas barreiras podem também ter origens extraeconómicas. A resistência dos sectores económicos que podem ser postos em causa com a abertura do mercado pode ser um destes factores determinante no protecionismo. Mesmo que a economia em geral perca com a sua protecção, um sector especialmente ameaçado pode constituir um poderoso *lobby*.

Um exemplo deste é o da Política Agrícola Comum (PAC) na União Europeia. Esta articula tarifas à importação, subsídios à exportação e subsídios diretos à produção. Estas políticas têm gerado uma ineficiência económica não só nesta área mas também no comércio internacional da União Europeia com outros espaços económicos, situação que certos economistas descrevem como sendo de “*lose-lose*” (perda e perda)²⁰. A conclusão meramente económica será a de que uma política como a da PAC prejudica os contribuintes, os consumidores e todas as outras indústrias Europeias que têm de pagar o custo da agricultura. No entanto, a PAC tem sido defendida com argumentos como a sobrevivência soberana, a manutenção da paisagem europeia, o auxílio aos agricultores menos favorecidos, ambiente, segurança dos alimentos, saúde animal e vegetal e bem-estar dos animais, etc.²¹. Por outro lado, apesar dos agricultores terem hoje um peso económico e populacional reduzido na União Europeia, o seu peso político é proporcionalmente superior dado que constituem um forte grupo de interesses.

Pode ainda haver casos de resistência política. Quando um grupo de estados escolhe a via da integração económica, cada um deles está a abdicar de parte da sua soberania. Sendo esta abdicación de soberania o preço a pagar pela integração económica, não será de admirar que quem valorize mais a manutenção da soberania nos estados do que o desenvolvimento económico se oponha a ela.

Por último pode haver resistência social daqueles que partem do princípio que as aberturas dos mercados terão forçosamente de ser acompanhadas do desinvestimento interno nas políticas sociais. Estes defendem que a liberalização do comércio tem de afectar, necessariamente, o investimento do estado em sectores como a educação e a saúde²². No entanto a prática internacional não tem demonstrado estes efeitos da abertura das economias. Os países que contam com maior investimento estatal em políticas sociais, nomeadamente, a título de exemplo, países da Europa do Norte e Central e Canadá tendem também a ser países que têm

20 Vide: BORREL, Brent e HUBBART, Lionel. *Global economic effects of the EU Common Agricultural Policy*. Em: Economic Affairs, do Institute of Economic Affairs, Volume 20, n.º 2, Junho 2000, pp. 18 a 26.

21 Vide: http://europa.eu/pol/agr/index_pt.htm

22 Vide, neste sentido, LAKHSMAN, W. D.. *Globalization as Development Strategy: In Search of Alternatives*. Em: *Economic Globalisation – Social Conflicts, Labour and Environmental Issues*, editado por Clem Tisdell e Raj Kumar Sen. Edward

apostado na integração económica através, nomeadamente, da UE, EFTA e NAFTA.

Sendo assim, há casos em que as barreiras ao comércio podem ter de ser mantidas, pelo menos por um tempo, até a economia que se prepara para se abrir estar preparada para a concorrência das economias estrangeiras mais fortes. Há outros casos em que estas barreiras são mantidas não por motivos económicos mas por outros motivos que podem ser muito variados. Mesmo assim, podemos observar nos dias que correm uma tendência para as economias se integrarem a nível regional e até mesmo para se abrirem a outros espaços, ao comércio internacional, através, especialmente, da Organização Mundial de Comércio.

3. Integração económica: uma visão cosmopolita do Direito Internacional

Tendo visto quais as barreiras ao comércio e os principais argumentos económicos e políticos para a integração económica, passamos agora a analisar, como faz Molly Cochram²³, as posições cosmopolitas que podem influenciar o normativismo internacional na área da integração económica.

Cochram começa por explicar a visão cosmopolita das relações internacionais²⁴. Esta visão cosmopolita foi iniciada e impulsionada por John Rawls para a política e direito interno e foi aplicada às relações e direito internacional por Charles Beitz e Thomas Pogge.

Rawls parte do pressuposto de que cada indivíduo, partindo de uma posição inicial sob um véu de ignorância acerca da sua própria posição na sociedade, escolherá racionalmente a máxima liberdade, mas também uma justa distribuição dos recursos. Deste modo, os cosmopolitas partem da pessoa, não do estado, como pressuposto do direito, chegando assim à conclusão de que o direito existe para servir os indivíduos e não os indivíduos para servirem o direito.

Transpondo isto para as relações e direito internacional, pondo cada indivíduo sob um véu de ignorância acerca da sua origem nacional, também estes escolheriam racionalmente uma melhor repartição internacional dos recursos, sejam estes naturais ou humanos, que potenciem o desenvolvimento de todos. Ora, já vimos em cima que, do ponto de vista económico, os indivíduos têm mais a beneficiar com a abertura das fronteiras, mesmo que esta seja feita lentamente. E tendem a beneficiar porque esta potencia um maior acesso de todos aos recursos naturais e humanos, logo melhor distribuição, dos mesmos. Já a soberania estadual tende a perder margem de manobra com essa situação de abolição das barreiras jurídicas ao comércio. Sendo os argumentos de bem-estar dos indivíduos sobrepostos aos

23 Vide: COCHRAM, MOLLY. *Normative Theory in International Relations: A Pragmatic Approach*. Cambridge University Press, 2000.

24 Vide: COCHRAM, ob. cit. nota 22, pp. 21 a 51.

da soberania estadual pelos cosmopolitas, estes defendem que essa abertura seria a escolha natural dos indivíduos sob o véu da ignorância nacional. Sendo assim, eles tenderiam racionalmente a abolir as restrições ao comércio internacional, como forma de beneficiarem sempre das vantagens económicas trazidas por este.

4. Mecanismos Jurídicos de Integração Económica

A integração económica é a política internacional que procura eliminar as barreiras ao comércio tendo como objectivo juntar diferentes economias, formando uma economia cada vez maior. Esta política pode partir da iniciativa interna de um estado de reduzir ou abolir as barreiras que impõe ao comércio mas, em geral, esta política é adoptada por vários estados coordenadamente. Estes estados fá-lo-ão através de um instrumento jurídico de direito internacional, como seja um tratado. Neste capítulo vamos analisar estes tratados como instrumentos jurídicos de integração económica: qual a sua abrangência e os mecanismos que visam a integração.

Como vimos em cima a iniciativa de abrir uma economia pode partir de um mercado isoladamente através, nomeadamente, da redução ou eliminação das tarifas ou quotas à importação. Nesta situação encontram-se, por exemplo, Macau, Hong Kong e Singapura. No entanto é forçoso notar que estas economias, se bem que fortes, são pequenas e têm uma pequena produção interna. De facto, não são economias viradas para a exportação mas sim para o comércio internacional e serviços. Nesta situação, dado que não têm uma grande produção interna a proteger, só têm a ganhar em liberalizar as importações. Deste modo os seus consumidores não pagam mais pelos bens que têm necessariamente de ser importados.

A maioria das economias, contudo, depende bastante mais da produção interna do que essas três acima apresentadas. Se estas liberalizarem as importações sem contrapartidas que permitam aos seus produtos conquistarem novos mercados, terão fortes desvantagens. Os seus produtos passam a sofrer a concorrência dos produtos importados sem conseguirem competir com estes nos seus mercados de origem. Por este motivo a maioria dos estados escolhe um modelo de abolição de barreiras alfandegárias em conjunto com outros estados. Desta forma alcançam vantagens mútuas decorrentes das obrigações de um tratado internacional.

Por vezes este tratado visa um processo de integração económica que implica a transferência de parte das soberanias nacionais para uma entidade supranacional. Esta fica encarregue de conduzir o processo de integração económica dos estados em questão. É o caso da União Europeia e da MERCOSUL²⁵.

Outras vezes os tratados de integração económica não criam uma organização supranacional com personalidade jurídica, apenas criam uma estrutura

25 Mercado Comum do Sul, composto pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

de coordenação das políticas comerciais, como é o caso da ASEAN. Noutros casos pode mesmo ser criado um mecanismo autónomo de resolução de controvérsias decorrentes dos tratados, como é o caso da NAFTA²⁶ e da EFTA.

Estes tratados podem seguir duas vias diferentes mas complementares na realização da integração económica. A primeira via é a da abolição das restrições ao comércio e das discriminações nacionais em razão da origem dos produtos, constituindo esta a integração negativa. A segunda via é a da transferência feita por um conjunto de estados de poderes económicos e comerciais para instituições supranacionais comuns, o que constitui a integração positiva²⁷.

Quer seguindo apenas uma destas vias, quer seguindo as duas, os estados podem atingir diferentes níveis de integração económica. Tradicionalmente dividem-se os instrumentos jurídicos que refletem as opções de integração económica nos seguintes níveis: acordos de tarifas preferenciais, de uniões aduaneiras, de mercados comuns e de uniões monetárias. Vamos de seguida analisar os mecanismos jurídicos de cada uma destas formas de integração²⁸.

Os **acordos de tarifas preferenciais** podem ser bilaterais ou multilaterais. Estes acordos caracterizam-se pela manutenção da generalidade das tarifas aduaneiras mas estas são mais baixas entre os parceiros desse acordo. Para além disso, também pode acontecer estes acordarem na eliminação de tarifas para certos produtos ou certos grupos de produtos. Pode ainda ser acordado que não pode haver tarifas mais baixas do que as realizadas entre os parceiros nesse acordo. Por último, uma das cláusulas que este acordo pode ter é o da nação mais favorecida. Esta cláusula irá, tendencialmente, prever para os seus estados membros o mesmo que o n.º 1 do artigo I *in fine* do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) prevê: “*qualquer vantagem, favor, privilégio ou imunidade concedida a um dos estados parte [deste acordo] a qualquer produto originário de ou destinado a qualquer outro estado, será concedida imediata e incondicionalmente ao produto semelhante originário de ou destinado ao território de qualquer outro estado parte.*”²⁹.

26 Sigla Inglesa que quer dizer Acordo Norte-americano de Comércio Livre (North-American Free Trade Agreement) entre o Canadá, os EUA e o México.

27 Distinção feita por PELKMANS, Jacques. *European Integration – Methods and Economic Analysis*. Pearson Education Ltd., 3.ª edição, 2006., p. 7.

28 Algumas destas diferentes formas de integração são também tratadas em: CAMPOS, João e João Luiz Mota de, *Manual de Direito Europeu*. Wolters Kluwer Portugal, 6ª edição, Coimbra 2010, pp. 516 a 524.

29 Tradução do autor a partir do original em Inglês: “*any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties*, General Agreement on Tariffs and Trade (1947), artigo I, ponto 1.

Tomando o GATT como exemplo, a princípio este acordo não previa a criação de nenhuma organização internacional permanente para a sua implementação. Só no seguimento das rondas do Uruguai, é que foi instituída a Organização Mundial do Comércio (1995). Esta é uma organização internacional de coordenação entre os estados e não supranacional. Também assim, qualquer outro acordo de tarifas preferenciais pode criar ou não uma organização internacional que ajude a sua implementação.

Os **acordos de comércio livre** visam não já a redução das barreiras alfandegárias (tarifas e quotas) mas sim a sua abolição. Esta abolição pode ser progressiva, estabelecendo etapas de redução geral das barreiras para a generalidade dos produtos ou um calendário para a eliminação das barreiras para cada grupo de produtos.

Tal como acontece com os acordos de tarifas preferenciais, os acordos de comércio livre podem ou não criar uma organização internacional para coordenar as atuações dos estados membros.

Os **acordos de união aduaneira** visam ir mais longe do que os de comércio livre. Para além da abolição das barreiras alfandegárias estes visam estabelecer uma pauta aduaneira e uma política comercial comum para com países terceiros.

Devido ao nível de integração que estes acordos exigem, tendencialmente terá de ser criada uma organização internacional que já terá poderes supranacionais, e não já meramente de coordenação. Esta organização internacional estabelecerá a tabela aduaneira comum e supervisionará a implementação do acordo.

Um outro passo em frente relativamente a estes acordos é o estabelecimento de um **mercado comum**. Os acordos de mercado comum visam estabelecer a liberdade de circulação de factores de produção e de iniciativa e o estabelecimento de regras de mercado comuns para todos os estados membros.

Por último temos os **acordos de união monetária**, que representam o estabelecimento de uma moeda e de uma política cambial comum para todos os estados membros. Ao contrário daqueles que os precederam, estes não têm necessariamente de se seguir ao mercado comum. Ou seja, enquanto que os acordos anteriores são desenvolvimentos de uns em relação aos outros, tal não é o caso das uniões monetárias. Temos, por exemplo o caso dos Francos Centro-Africanos para os países membros da União Económica e Monetária do Oeste Africano e da Comunidade Económica e Monetária da África Central. Apesar destas duas comunidades terem uma moeda e uma política cambial comum, não formam ainda mercados comuns.

No caso dos Francos Centro-africanos, os acordos entre os seus estados membros seguiu-se ao processo das independências dos países que os integram. Estes eram, na sua maior parte, colónias francesas. Outros países, como a Guiné Bissau, aderiram posteriormente a estas comunidades e adoptaram a sua moeda.

Porventura a mais conhecida moeda comum, criada a partir da supressão das moedas nacionais dos seus estados membros, é o euro. Este foi estabelecido pelo Tratado de Maastricht ao qual se seguiram os tratados de adesão à União Europeia de novos países que, a prazo, terão de adoptar o euro.

Também nestes casos é necessária a criação de uma organização internacional. Esta não tem necessariamente de ser supranacional, pode ser de coordenação entre os estados membros.

Podemos concluir que estas formas de integração económica resultam em geral de um tratado internacional. Este poderá criar uma organização internacional que será tanto mais necessária quanto maior for o grau de integração económica. Esta também poderá ser de coordenação intergovernamental ou supranacional consoante o grau de integração por si preconizado.

Conclusão

Vimos que a integração económica é feita através de instrumentos de direito internacional com diferentes objectivos e que implementam diferentes graus de integração. Estes podem seguir a via da abolição das restrições ao comércio ou a da transferência para instituições supranacionais de poderes até aí soberanos dos estados.

Numa primeira fase da integração, apostar-se-á em instrumentos de eliminação das barreiras jurídicas ao comércio, como sejam as tarifas aduaneiras, quotas à importação, subsídios à produção ou consumo, impostos sobre o consumo diferenciados, diferentes moedas e políticas cambiais. Numa segunda fase esses instrumentos já estabelecerão políticas positivas conducentes a uma harmonização das economias através do estabelecimento de organizações internacionais supranacionais.

Apesar da integração económica ter sido acusada de favorecer a clivagem económica entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, esta potencia a melhor distribuição dos recursos naturais e humanos. Esta melhor distribuição traz vantagens a todos, principalmente aos mais desfavorecidos, pelo que, do ponto de vista cosmopolita esta atitude parece ser a mais defensável.