Faculdade
de Ciências Econômicas
UFRGS

análise econômica

- **EQUILÍBRIO, PROGRESSO TÉCNICO E
DESIGUALDADES REGIONAIS**
Carlos Roberto Azzoni
- **DESENVOLVIMENTO POLARIZADO E
DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS**
Nali de Jesus de Souza
- **OS NOVOS CLÁSSICOS E O MÉTODO**
Carlos Magno Lopes
- **ECONOMIAS DE MERCADO E
DEMANDA EFETIVA**
Gilberto Tadeu Lima
- **MEASURES OF CAPACITY UTILIZATION**
Marcelo S. Portugal
- **ASPECTOS DO CONTROLE EM UM
MODELO DINÂMICO**
Marat Rafikow
Pedro Augusto P. Borges
- **A FIRMA EM UM AMBIENTE
INFLACIONÁRIO**
Carmen A.do V.C. Feijó
- **CUSTOS E BENEFÍCIOS DA
INTEGRAÇÃO REGIONAL**
Marco Antônio Montoya
- **A REESTRUTURAÇÃO DA ECONOMIA
MUNDIAL**
Hoyêdo Nunes Lins
- **O MERCADO COMO PROCESSO: A
ABORDAGEM AUSTRIACA**
Fernando Caputo Zanella
- **GARY BECKER: PRÊMIO NOBEL DE
ECONOMIA DE 1992**
Giácomo Babinotto Neto
- **LIVROS RECEBIDOS**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
Reitor: Prof. Héglio Henrique Casses Trindade
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
Diretor: Prof. Pedro César Dutra Fonseca
CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS ECONÔMICAS
Diretor: Prof. Roberto Pires Pacheco
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
Chefe: Prof. Fernando Ferrari Filho
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
Coordenador: Prof. João Rogério Sanson
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA RURAL
Coordenador: Prof. Juvir Luiz Mattuella

CONSELHO EDITORIAL: Achyles Barcelos da Costa, Aray Miguel Feldens, Atos Freitas Grawunder, Carlos Augusto Crusius, Ernani Hickmann, Fernando Ferrari Filho, João Rogério Sanson, Juvir Luiz Mattuella, Marcelo Savino Portugal, Maria Imilda da Costa e Silva, Nali de Jesus de Souza, Nuno Renan Lopes de Figueiredo Pinto, Otilia Beatriz Kroeff Carrion, Otto Guilherme Konzen, Paulo Alexandre Sphor, Pedro Cezar Dutra Fonseca, Reinaldo Ignacio Adams, Roberto Camps Moraes, Valter José Stülp, Yeda Rorato Crusius, David Garlow (Wharton Econometrics Forecasts Association, E.U.A.), Edgar Augusto Lanzer (UFSC), Eleutério F. S. Prado (USP), Fernando Holanda Barbosa (FGV/RJ), Gustavo Franco (PUC/RJ), Joaquim Pinto de Andrade (UnB), Juan H. Moldau (USP), Werner Baer (Univ. de Illinois, E.U.A.).

COMISSÃO EDITORIAL: Atos Freitas Grawunder, Pedro Cezar Dutra Fonseca, Reinaldo Ignacio Adams e Roberto Camps Moraes.

EDITOR: Prof. Nali de Jesus de Souza

SECRETARIA: Maria Ivone de Mello (normalização), Vanete Ricacheski (revisão de textos).

FUNDADOR: Prof. Antônio Carlos Santos Rosa

Os materiais publicados na revista *Análise Econômica* são da exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução total ou parcial dos trabalhos, desde que seja citada a fonte.

Aceita-se permuta com revistas congêneres. Aceitam-se, também, livros para divulgação, elaboração de resenhas ou resenhas.

Toda correspondência, material para publicação (vide normas na terceira capa), assinaturas e permutas devem ser dirigidos ao seguinte destinatário:

PROF. ROBERTO CAMPS MORAES
Revista Análise Econômica
Av. João Pessoa, 52
CEP 90040-000 - PORTO ALEGRE (RS), BRASIL
Telefones: (051) 228-1633, ramal 3440
Fax: (051) 225-1067

A DISTRIBUIÇÃO DOS CUSTOS E BENEFÍCIOS DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL*

Marco Antonio Montoya**

SINOPSE

A implementação e viabilização da integração econômica entre países está ligada aos objetivos que perseguem como bloco, e aos ganhos e perdas que cada sócio espera obter neste processo. Assim, este trabalho apresenta como objetivo estudar alguns aspectos sob o marco conceitual da distribuição dos "custos e benefícios" da integração Latino-Americana e do Mercosul, derivados do comércio intra-regional. Discutidos os enfoques metodológicos para visualizar os "custos e benefícios" de um processo integracionista, verificou-se que a relatividade conceitual destas variáveis dependerá da forma de integração escolhida, dos objetivos que se persegue e das características sócio-econômicas de cada país membro.

1. Introdução

Um esquema de integração, qualquer que seja a forma adotada, inicia com a implementação de mecanismos destinados a eliminar a discriminação ao comércio intra-regional, enquanto se estabelecem tarifas externas contra terceiros países. Fica definido, assim, um só espaço econômico, no qual se possibilita o aproveitamento das vantagens comparativas e as economias de escala que um mercado ampliado permite.

Como resultado, o "novo mercado" em funcionamento modificará sensivelmente as correntes comerciais externas dos sócios, as relações de concorrência entre suas empresas e as rendas fiscais provenientes dos direitos aduaneiros, produzindo, em conjunto, os chamados "custos e benefícios" de um processo de integração econômica.

Os "custos e benefícios" tanto podem ser tratados como um todo, considerando suas externalidades nos diferentes setores da sociedade, quanto

* Texto baseado em Montoya (1991), cap.2 e 5.

** Economista pela UPSMP de Lima (Peru). Mestre em Economia Rural pela UFRGS-IEPE. Professor na Faculdade de Economia e Administração da Universidade de Passo Fundo. Pesquisador do Banco de Dados do Centro Regional de Economia e Administração.

CÓD. AEA 442	Palavras-Chave: Integração regional, MERCOSUL, tarifas		
ANÁLISE ECONÔMICA		ANO 11	MARÇO/93
			P.136-151

podem ser tratados apenas do ponto de vista dos efeitos derivados do comércio, com respeito a cada um de seus membros. O primeiro é consideravelmente mais difícil do que o segundo, já que caberiam maiores pontos em desacordo sobre a relatividade conceitual destas variáveis. Porém os resultados que recebem maior consideração por parte dos países, na hora de avaliar os processos integracionistas, estão relacionados aos ganhos derivados do comércio.

Disso resulta o fato de o instrumento mais utilizado pelos planejadores da economia, para avaliar os "custos e benefícios", ser a balança comercial de cada país membro do acordo. Em função desta análise, pode-se afirmar que haverá possibilidades de custos líquidos, quando a balança comercial, do país em questão com os países membros, for deficitária. No entanto, se a balança comercial for superavitária, aparecerá a possibilidade de benefícios líquidos maiores.

Contudo a simplicidade do enfoque da balança comercial resulta pouco confiável, se for considerado que os ganhos e perdas, em última instância, estão em função dos preços que cada país cobra ou paga em seu intercâmbio com os demais países. Por exemplo, imaginemos o caso de um país que possui uma balança comercial de saldos negativos em relação aos outros países sócios. Poderia acontecer que este país tenha sido beneficiado ao adquirir produtos a preços relativamente menores. Dessa maneira, a análise simples da balança comercial entre os países membros pode ser útil só como um indicador das tendências do comércio, mas não dos "custos e benefícios" que um processo de integração econômica acarreta.

No entanto, mesmo sendo evidente a ambigüidade desse instrumento para extrair conclusões precisas e corretas sobre os "custos e benefícios", a experiência integracionista latino-americana tem demonstrado que, quando existe má distribuição do saldo da balança comercial, os países, querendo ou não, inviabilizam a unificação de seus mercados, através do não cumprimento das obrigações de reciprocidade comercial, motivados, fundamentalmente, pela vontade de evitar que o desenvolvimento se polarize no interior da área integrada.

Nessa medida, os países afetados em seu comércio argumentam que não esperam a existência de um equilíbrio comercial "dólar por dólar", nem que a situação de equilíbrio seja permanente no tempo; esperam, porém, que não haja grandes ganhadores e perdedores na região, o que evidencia que o maior objetivo da união necessariamente passa pela busca de alternativas de um desenvolvimento econômico e social harmonioso.

Frente a essas circunstâncias, numerosos autores são unânimes em afirmar que a conceitualização e a distribuição dos "custos e benefícios" têm sido o "calcanhar de Aquiles" dos processos de integração econômica (Maldonado, 1986). Esse problema, de extrema importância para a sociedade, embora pouco

compreendido, deve-se à falta de um corpo teórico integrado que trate dessas variáveis, o que dificulta, em não poucos casos, aos planejadores da economia o gerenciamento de um avanço econômico solidário e satisfatório para todos os seus membros.

Em vista disso, a elaboração de uma análise dos enfoques metodológicos existentes para visualizar e determinar quais são os "custos e benefícios" de um processo de integração, produzidos através do comércio intra-regional, acredita-se, servirá de ponto de partida na resolução dos problemas decorrentes de sua má distribuição.

Este estudo pretende discutir alguns conceitos básicos da integração econômica, no sentido de estabelecer o marco conceitual dos "custos e benefícios" que a teoria do comércio internacional apresenta. Pretende, ainda, avaliar as perspectivas metodológicas que podem ser identificadas para visualizar os "custos e benefícios" da experiência integracionista da América Latina.

2. DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA AOS "CUSTOS E BENEFÍCIOS"

Interessada em elucidar alguns aspectos básicos do comércio integrado, a literatura sobre o termo "integração econômica" indica que os argumentos existentes têm-se desenvolvido tanto, que a simples existência de relações comerciais entre países independentes é considerada como um símbolo integracionista, o que causa distorções conceituais sobre o tema. No entanto o conceito de maior aceitação por sua clareza, no âmbito acadêmico e político, estabelece que a integração econômica é *o processo ou estado de coisas pelas quais diferentes nações decidem formar um bloco regional* (Balassa, 1964).¹

Esta definição engloba uma noção dinâmica e estática, que permite estabelecer diferenças de caráter qualitativo e quantitativo entre integração e cooperação econômica. Isto é, enquanto a cooperação envolve ações que visam a diminuir a discriminação ao comércio, a integração implica a adoção de medidas para suprimir definitivamente algumas formas de discriminação, dentro de uma área ou campo delimitado, o que delimita ou define mais o conceito de integração econômica, sem diluí-lo desnecessariamente com a inclusão de diversas ações no campo da cooperação internacional. Podem-se identificar, segundo as tarifas utilizadas, diferentes formas de integração, dentre as quais as mais proeminentes são: as áreas de comércio preferencial, as uniões econômicas, as áreas de comércio

1 Balassa manifesta que a noção de "processo" está determinada por sua natureza dinâmica, que expressa um conceito de movimento dirigido a um estado distinto. Nele se planejam e implementam medidas para abolir discriminação entre países da região que se integram. Um "estado de coisas" refere-se, pelo contrário, a um conceito estático, situação ideal futura, caracterizada pela ausência de discriminação ao comércio, a qual parece fornecer uma perspectiva das vantagens e desvantagens que, em termos gerais, se podem obter através da integração.

livre, as uniões aduaneiras e o mercado comum.²

Qualquer que seja a forma de integração adotada por um grupo de países, a implementação de políticas econômicas que promovam o comércio integrado no tempo, necessariamente, passa por três grandes etapas bem definidas: primeira, o estabelecimento de alguma forma aduaneira ou de livre comércio; segunda, a união tributária, que busca harmonizar gradativamente as tarifas internas e externas do comércio; e terceira, a formação de um mercado comum que, em sua essência, agrega fluxos livres de fatores de produção às duas etapas anteriores.

Nesse contexto, acredita-se que o processo de integração é um caminho alternativo para atingir um maior desenvolvimento econômico que, se bem-sucedido, proporcionará reais vantagens para todos os países sócios. No entanto, para atingir este bem-estar social, é necessário administrar, em conjunto e de forma eficiente, os possíveis ajustes econômicos que causem prejuízos excessivos sobre determinado membro; para o que é necessário identificar claramente os "custos e benefícios" que traz consigo a integração econômica.

Devido à relatividade conceitual do que se considera "custos e benefícios" de um processo integracionista, a natureza de sua definição situa-se *como uma metodologia pela qual se avalia a eficiência do desenvolvimento econômico e social, associada aos objetivos que perseguem os países, no uso de um bloco regional* (Montoya, 1991). A noção de "metodologia" radica no estudo de todo esforço integracionista cujo fim é obter ganhos individuais e coletivos.

Isto significa que os objetivos, perseguidos pelos países que participam de um processo de integração, não são necessariamente os mesmos. Assim, por exemplo, a busca de eficiência pode variar em função do nível do desenvolvimento desses países, das prioridades estabelecidas, das condições de tecnologia e investimento e das políticas encontradas. Desta maneira, o que é um custo para um membro poderia ser um benefício para outro. É possível, também, que essas variáveis se modifiquem no processo, conforme se transformam as circunstâncias em que se desenvolve sua economia. Isto, conseqüentemente, afeta o conceito de "custos e benefícios", seu cálculo e sua análise.

2 Para consolidar os processos integracionistas, na realidade, são usados diferentes mecanismos tarifários, os quais deram origem às diferentes formas de integração. Assim, para Conesa (1987), *Área de comércio preferencial* é a forma mais elementar e imperfeita da integração. Esta é caracterizada, basicamente, por reduções nas taxas alfandegárias, formada por uma preferência regional que se outorga aos países, nos acordos denominados parciais, entre dois ou mais deles. A *união econômica*, forma distinta do *mercado do comum*, combina a supressão das restrições ao comércio e aos fatores de produção, com um certo grau de harmonização das políticas econômicas nacionais, com o objetivo de eliminar a discriminação resultante da disparidade dessas políticas. *Área de comércio livre* consiste em um grupo de países que aboliu todas as barreiras tarifárias entre si, mantendo suas tarifas individuais frente ao mundo exterior. A *união aduaneira* é diferente de uma área de comércio livre, pelo fato de ter uma tarifa externa comum que se aplica às importações do mundo exterior, realizadas por qualquer país membro; o movimento de mercadorias dentro da união é livre. Por último, *O Mercado Comum* não só permite o livre movimento de produtos, mas também o livre movimento de todos os fatores de produção; por isso, o *Mercado Comum* representa uma forma superior da integração econômica.

Em vista disso, a complexidade da análise dos "custos e benefícios" é grande. Os problemas que envolve podem ser classificados em três grupos (Lizano, 1973): primeiro, aqueles concernentes ao *conceito de "custos e benefícios"*, que variam de um país a outro, como se viu anteriormente; segundo, aqueles que se referem à *medição dos "custos e benefícios"*; que implicam metodologias que enfrentam problemas teórico-práticos; e, terceiro, aqueles referentes às possíveis *medidas para uma melhor distribuição destas variáveis*, que residem, basicamente, na aplicação dos programas de harmonização tributária a serem implementados, que têm relação direta com a forma de integração econômica adotada.

Porém a discussão dos "custos e benefícios" torna-se mais precisa e completa uma vez aceitos alguns critérios metodológicos básicos. Por exemplo, quando um país decide pelo caminho da integração, já criou certas expectativas sobre quais poderiam ser suas vantagens e desvantagens no acordo, assim como sobre qual é o objetivo comum a todos os sócios. Em vista disso, é fácil compreender que os problemas individuais dos países no processo diluam-se sob um apropriado sistema de compensações e, principalmente, sob uma consciência de mercado comum, quando passam a assumir os problemas da região integrada como um problema comum a todos seus membros.

Portanto, na busca de padronizar esses conceitos, a natureza metodológica dos "custos e benefícios", discutida neste trabalho, obedecerá fundamentalmente aos objetivos que perseguem em conjunto os países sócios.

2.1 A Teoria da Integração Frente aos "Custos e Benefícios"

Embora não exista um corpo teórico integrado que trate sobre os "custos e benefícios", a teoria do comércio internacional que se ocupa do estudo das uniões dos mercados desenvolve-se, basicamente, no contexto da teoria das uniões aduaneiras,³ cujo objetivo fundamental é a substituição, para bem ou para mal, das fontes de abastecimento do mercado. Substituição esta que pode indicar custos mais baixos ou mais altos, segundo as circunstâncias. Isso significa que um impacto, dentro da união, sobre as correntes comerciais causa efeitos benéficos e adversos, os quais, por sua natureza, podem ser abordados de forma estática e dinâmica.

2.1.1 Efeitos Estáticos

O marco conceitual, neste caso, limita-se a qualquer realocação de recursos causados pela eliminação de empecilhos comerciais entre um grupo de países.

3 Viner foi o primeiro a discutir os problemas teóricos derivados da formação de uma união aduaneira. Advertindo, pela primeira vez, que as uniões aduaneiras não são necessariamente benéficas, porque um movimento de proteção ao comércio mais livre da região não implica, absolutamente, aumento do bem-estar mundial.

Assim, os efeitos benéficos estão associados à "criação de comércio", que surge entre os países da união, quando uma fonte de abastecimento, a custos menores, substitui a outra fonte de abastecimento menos eficiente. Os efeitos adversos relacionam-se com o "desvio de comércio" que ocorre quando uma fonte de abastecimento internacional, a custos menores, é substituída por um abastecimento de custos maiores, provenientes da união.

Em termos gerais, esse processo pode ser descrito pelo gráfico 1, que representa os ajustes estáticos da união aduaneira entre os países *A* e *B*, os quais excluem o país *C*, que representa o mundo exterior. Suponha-se que as curvas de oferta e demanda do país *A*, O^A e D^A tenham a forma indicada no gráfico e que o produto que se comercializa possa ser produzido em qualquer um dos três países, sob condições de custos constantes. As curvas de oferta dos países *B* e *C* são denominadas O^B e O^C .

Antes da formação da união aduaneira entre os países *A* e *B*, temos a seguinte situação: na ausência de quaisquer importações, o equilíbrio do país *A* estará determinado no ponto em que suas curvas de oferta e demanda se interceptam. Mas este nível nunca será atingido, porque o país *A* pode adquirir o produto no mercado do país *C* que é muito mais barato, incluindo as tarifas alfandegárias. Assim, o consumo interno do país *A* é Q^d e a produção interna é Q^s , a diferença $Q^d - Q^s$ representa as importações.

No momento em que a união aduaneira entre os países *A* e *B* se inicia, ocorre a eliminação de restrições alfandegárias sobre o sócio *B*, que é um produtor com custos mais baixos, que agora compete no mercado interno. A curva de oferta do país associado é mostrada como uma linha pontilhada O^B . A união diminui o preço e com tal diminuição expande a demanda a Q^{d1} que, por sua vez, reduz a oferta interna a Q^{s1} .

Em outras palavras, uma vez estabelecida a referida união, o produtor ineficiente, neste caso, o país *A*, deixará de produzir com o tempo esta mercadoria e sua demanda total será satisfeita mediante importações feitas do país *B*, produzindo-se, assim, o efeito de "criação de comércio". Um resultado parecido ter-se-ia se fossem abolidas as taxas para o resto do mundo, isto é, o preço em *A* seria O^C e sua produção seria menor que Q^{s1} .

GRÁFICO 1 CRIAÇÃO E DESVIO DE COMÉRCIO

- Notas: 1 = Ganho de eficiência na produção
 2 = Ganho de eficiência no consumo
 3 = Transferência ou subsídio que se paga ao país sócio

Fonte: Heller (1978).

De outra parte, assumindo que o país *B* fabrica a mercadoria sob proteção tarifária, o país *A* a importará do país *C*, que tem a fonte com custos mais baixos. A eliminação das taxas entre os países *A* e *B* realocará a demanda total de importações do produtor de mais baixos custos, *C*, ao país *B*, pois, sob o suposto dos níveis uniformes das taxas, os custos de produção em *B* serão inferiores à soma da taxa e do custo de produção em *C*, produzindo-se, assim, o efeito "desvio de comércio". A situação resultante é menos eficiente que uma situação de livre comércio mundial.

Como pode ser observado, existem três áreas no gráfico que apresentam, em conjunto, os "custos e benefícios" líquidos da união. Os triângulos 1 e 2 representam, respectivamente, o ganho de eficiência sobre a produção e o consumo, derivados de um menor preço. Estes são os ganhos da "criação de comércio" que produz o país sócio, ao realizar uma oferta a menor preço, permitindo reduzir, parcialmente, a superprodução e o subconsumo. A área 3 representa uma transferência do país ao resto do mundo, que é igual ao "desvio de comércio" ($Q^d - Q^S$) multiplicado pelo excesso de preço do sócio existente sobre o preço mundial. No caso de realizar-se a união, esta área representa um subsídio da produção que se paga ao país sócio.

Portanto o ganho líquido da união aduaneira é: $1 + 2 - 3$. O fato de ser o ganho

positivo ou negativo dependerá de cada caso em particular. Aparentemente, estas áreas poderiam ser estimadas facilmente na prática, pois se são conhecidos a taxa alfandegária e o aumento das importações, a partir do país membro, então as áreas 1 e 2 seriam dadas por:

$$T/2 \{ (Q^{s1} - Q^{d1}) - (Q^s - Q^d) \} \quad (1)$$

Embora existam discrepâncias sobre as limitações deste enfoque para visualizar os "custos e benefícios", apresentam-se certas regras gerais. Afirma-se, por exemplo, que a probabilidade de ocorrer "criação de comércio" será maior, se: a) os países sócios forem competitivos antes da união, mas forem potencialmente complementares depois (Andic and Teitel, 1977) e b) se as tarifas existentes, no momento de formar-se a união, forem altas; o mesmo ocorrerá, se as taxas alfandegárias externas comuns, impostas pelos países, forem consideravelmente menores do que as tarifas previamente existentes (Mead, 1968).

Porém, para os efeitos da equação 1 - os ajustes econômicos da união - teriam de se manter invariáveis as curvas de demanda e oferta, as taxas de câmbio sem a presença de economias de escala, devido aos custos constantes que o modelo assume, os quais, no mundo real, não se cumprem. Por causa desses supostos restritivos, a teoria das uniões aduaneiras tratou de evoluir no tempo, fundamentalmente, com a dilatação e refinamento sucessivo de suas premissas básicas.⁴

2.1.2 Efeitos Dinâmicos

Os efeitos dinâmicos da união aduaneira podem ser muito mais importantes do que os efeitos estáticos. A base para os efeitos dinâmicos é encontrada através das economias de escala e do aproveitamento das vantagens comparativas, produto da concorrência competitiva de seus mercados imperfeitos (Ellsworth, 1978).

As uniões aduaneiras, reforçadas pela integração econômica, podem forçar as indústrias tradicionais e conservadoras a adotarem métodos de aperfeiçoamento. Por exemplo, se uma indústria tradicional de um país usa técnicas ultrapassadas e, em outros países, a competição entre esse tipo de indústria é intensa e as práticas de produção e comércio são modernas, uma vez implementada a união, a indústria tradicional terá de se aperfeiçoar em sua estrutura econômica, caso deseje permanecer no ramo. Em consequência, haverá ganhos, tanto na poupança de recursos produtivos, quanto na capacidade de gerenciamento empresarial em todos os níveis.

Por outro lado, com o incremento das dimensões do mercado, através da união, a demanda será maior. Assim, se as empresas trabalham sem "capacidade ociosa" ou com pleno emprego, elas podem expandir o tamanho de suas fábricas

4 Ver Lipsey (1970); Lipsey and Lancaster (1956, 1957); Johnson (1977); Andic and Dosser (1971).

de forma mais acelerada, gerando economias de escala (Carnoy, 1970). Neste sentido, quando bem definidas as necessidades do "novo" mercado, existirão mais ganhos acelerados no campo da tecnologia e do investimento, tanto para produtos finais quanto intermediários, do que na ausência de integração econômica. Tais efeitos, no mercado dos consumidores, se traduzem em menores preços e na disponibilidade de diversos produtos do mercado ampliado. No entanto, para concretizar esses ganhos, deve-se levar em conta o custo de transporte, pois a localização geográfica do mercado pode eliminar as vantagens comparativas existentes.

Embora os ajustes do mercado como um todo sejam difíceis de estimar,⁵ para saber se existem mais benefícios do que custos, teoricamente não se consegue justificar em sua totalidade a integração dos mercados. No entanto, acredita-se que, em determinadas circunstâncias, o processo atuará de forma benéfica, incrementando o bem-estar social dos países.

Por último, qualquer que for a natureza dos efeitos estáticos e dinâmicos da integração, a concepção dos "custos e benefícios" da teoria, em seu avanço, sugerem, na realidade, uma redistribuição de recursos entre as indústrias existentes, utilizando os suprimentos de fatores e a tecnologia disponível. Assim, algumas indústrias se expandem; outras se contraem, enquanto os consumidores gozam de preços mais baixos para determinados produtos; caso contrário, tudo continuaria como antes.

Dai se conclui que existirão maiores benefícios, quando todos os sócios tiverem uma estrutura industrial desenvolvida e bastante homogênea no uso de tecnologias. Obviamente, essa é uma experiência teórica, com grupo de países economicamente avançados, *cujo objetivo fundamental é a busca de ganhos de eficiência na produção e no consumo por meio da concorrência de seus mercados*, na qual os "custos e benefícios" seriam distribuídos de tal forma equitativa, que o grupo atingiria desenvolvimento econômico e social em conjunto.

O que acontece quando ocorre a união de países que possuem uma estrutura industrial pouco desenvolvida e bastante heterogênea, nos níveis de produtividade? Mais ainda, quando estes países, através da integração, desejam desenvolver suas indústrias, não importando os sacrifícios econômicos, sob um sistema tarifário protecionista, como é o caso dos países em desenvolvimento. Certamente, devido às mudanças quantitativas e qualitativas dos objetivos destes países, os "custos e benefícios" se modificarão devido à sua relatividade conceitual. Assim, a

5 Apesar do conjunto de dificuldades que se apresenta neste tipo de estimação, existem vários esforços para medir a distribuição dos custos e benefícios entre os membros da integração. Lizano, (1973) menciona que estas tentativas podem ser classificadas em cinco grupos diferentes de acordo com o aspecto predominante. Em alguns casos, foi tomado como referência o efeito sobre a renda nacional, ou também o comércio intra-regional. Em outros casos, a distribuição geográfica das atividades industriais, ou também o funcionamento dos serviços comuns e, por último, o comportamento das rendas fiscais.

visualização destas variáveis necessariamente depende do estudo das motivações que levaram tais países a optar pela união de seus mercados.

Sendo assim, a seguir, serão identificadas algumas considerações básicas sobre os "custos e benefícios" da integração econômica na América Latina.

3. O MARCO CONCEITUAL DOS "CUSTOS E BENEFÍCIOS" NA AMÉRICA LATINA

A expansão da economia latino-americana, a partir de 1930, foi o resultado de um conjunto de circunstâncias propícias à implementação de um modelo de industrialização, dirigida à produção de manufaturas, até então importadas. Porém, este modelo, no início da década de cinquenta, apresentou tendências recessivas devido à insuficiência da demanda interna de seus países. Tanto assim, que limitaria a adoção de tecnologias produtivas mais eficientes, capazes de gerar economias de escala, que prejudicavam o futuro da competitividade internacional da florescente indústria nacional (Tussie, 1981). Em tal sentido, com fins de reverter as tendências recessivas da indústria, incrementou-se o tamanho do mercado a uma escala continental, através da integração econômica. *Sendo assim, fica evidente que a motivação central e o objetivo fundamental de optar pela integração na região é a proteção, não só de sua indústria existente, mas também de setores produtivos por desenvolver.* Proteção esta que pode ter um custo ou um ganho, mas que se justifica por ser uma forma alternativa de desenvolvimento acelerado de seus países.⁶

Nestas circunstâncias, a dificuldade fundamental do emprego da teoria clássica das uniões aduaneiras, para visualizar os "custos e benefícios" da região, está relacionada aos efeitos benéficos (criação de comércio) e perniciosos (desvio de comércio), propostos por essa teoria. Como se sabe, uma união aduaneira elevará o bem-estar social dos sócios, permitindo ao mercado realocar, de forma eficiente, os recursos econômicos disponíveis. Isto significa que os ganhos de eficiência na produção e no consumo serão reflexo da competitividade de suas empresas "maduras" ou bem-estabelecidas. Pelo contrário, na América Latina, no início da integração de seus mercados, na década de sessenta, as indústrias

6 Prebisch (1949) menciona que a existência da deterioração dos termos de intercâmbio baseia-se na baixa elasticidade-preço da agricultura de exportação e no esquema de relações centro-periferia - velho problema da divisão internacional do trabalho - em que os maiores afetados são os países menos desenvolvidos, caracterizados por produzirem matérias-primas com pouco valor agregado e cuja geração de riqueza mostrava-se lenta frente ao setor industrial, mais dinâmico na expansão da renda, dos países desenvolvidos. Assim, acreditava-se que um maior desenvolvimento econômico-social seria alcançado em países menos desenvolvidos, no apoio a uma política de industrialização acelerada de suas economias, que objetivasse a poupança de divisas escassas, mediante a substituição de importações.

existentes encontravam-se em fase de implementação, sendo pouco "maduras" no sentido de competitividade pelo mercado interno e externo. Esse quadro apresenta um panorama completamente diferente, conflitante com a teoria clássica.

Sendo assim, as diferentes contribuições teóricas ao enriquecimento da integração para países em desenvolvimento coincidem em indicar que os "custos e benefícios" estão associados ao tipo de indústria a implementar-se em cada sócio e aos fluxos de comércio sob um regime tarifário protecionista. No entanto, depois de 30 anos de experiência de integração, observa-se que seus objetivos originais foram redefinidos. Isto é, buscam hoje uma concorrência menos protecionista e mais franca de seu setor produtivo, através da consolidação de um mercado comum.

Neste sentido, dada a relatividade conceitual dos "custos e benefícios" no tempo, estimulada pelos novos objetivos da integração regional, a análise a desenvolver para sua visualização dividiu-se em duas etapas básicas: a primeira, restringe-se ao comércio de produtos oriundos do modelo de industrialização da América Latina e a segunda, enquadra-se nos objetivos do subgrupo intra-regional do Mercosul.

Antes do processo de integração, tem-se a seguinte situação: os países evidenciam uma preferência social denominada indústria. A escolha da indústria a implementar ou implementada é determinada pelos planejadores da economia de cada país. Obviamente, dado que a produção industrial está em fase de "transição", esta precisa ser protegida por taxas alfandegárias que impeçam o ingresso de mercadorias do exterior, isto é, assume-se que a indústria de fora é mais eficiente que a de dentro.

Sendo assim, com o estabelecimento de uma união entre os países *A* e *B*, que possuem as características mencionadas acima, os quais excluem o país *C*, que representa o mercado exterior, poder-se-ia, conseqüentemente, deduzir que os fluxos de comércio mais caros entre *A* e *B* produzirão um sacrifício da renda nacional, definida pela diferença entre o custo médio da produção nacional e o preço da importação comparável ao produto da indústria nacional (Cooper and Marssell, 1965). Isto significa que quanto mais indústria se deseja, maior será o sacrifício da renda no interior da região.

Em termos gerais, esse processo pode ser descrito pelo gráfico 2, que representa, de forma simplificada, os efeitos econômicos da integração. Nesse sentido, para definir o "novo mercado", adotam-se tarifas externas comuns contra *C*, acompanhadas pela diminuição gradativa das tarifas entre *A* e *B*, caracterizando um mercado que mantém algumas restrições ao comércio intra-regional.

Daí, evidenciam-se três efeitos básicos. O primeiro é a ampliação da demanda intra-regional, resultante do incremento do número de consumidores. O segundo é o incremento de fluxos de abastecimento de produtos competitivos e

complementares,⁷ estes últimos, em maior quantidade, visto que a motivação integracionista entre *A* e *B* é o estabelecimento de indústrias sob proteção tarifária. Entretanto, os produtos competitivos se farão presentes, na medida em que as tecnologias usadas entre os sócios sejam homogêneas. O terceiro efeito é a redução dos preços de produtos finais de *A* e *B*, fruto da diminuição de suas tarifas. Os bens comercializados, neste caso, são mais "baratos" na região integrada, posto que a tarifa (*t*), entre *A* e *B*, é menor que a tarifa (*T*) imposta para o país *C*. No entanto, na ausência das referidas tarifas, o país *C* é mais eficiente na produção, ofertando produtos a menores preços.

Deve ficar claro que, nessas circunstâncias, na realidade, as transações comerciais entre *A* e *B* efetuam-se a preços maiores que os internacionais, não apenas porque o país importador *A*, por exemplo, seja um produtor mais ineficiente que o resto do mundo *C*, mas também porque ele, no momento de concretizar a compra, estaria outorgando uma preferência tarifária ao país fornecedor *B*. Tal preferência estará dada pela diferença entre a taxa alfandegária (*T*), aplicável ao país *C*, e uma taxa alfandegária (*t*), interna, que o país *A* aplica às importações provenientes do país *B*, ou seja: Margem de Preferência = $T - t$.

Nesse sentido, o montante de renda transferida do país *A* para o *B* estará definida pela diferença do valor das importações efetivamente realizadas e o valor das importações a preços internacionais, que representaria a fonte alternativa mais barata, neste caso, a do país *C*.

Em função desse raciocínio, dentro da região integrada, o país que importa terá um custo adicional e o país que exporta um benefício, já que pode vender a um preço maior que o do mercado livre. Conseqüentemente, os "custos e benefícios" se concretizam com as transferências de renda entre os sócios, por meio das fontes de abastecimento de seus mercados.

Na medida em que essas transferências sejam distribuídas eqüitativamente, espera-se que incentivem a expansão da indústria nacional por meio do comércio compensado. Porém isto só irá concretizar-se mediante a proteção tarifária da região.

7 Foram definidas, como produtos competitivos, todas as mesmas mercadorias que dois países importam e exportam. Sob tal critério, espera-se que estes membros estejam em condições de auto-abastecimento, bem como de abastecer outros mercados. Pode-se considerar também como produtos competitivos as exportações comuns de dois países destinadas a um terceiro sócio. No caso dos produtos complementares, estão definidos pelas mesmas mercadorias que um país só importa, devido à incapacidade de auto-abastecer seu mercado interno. Alternativamente, quando se trata de um produto exportado que abastece outros mercados, constitui-se potencialmente competitivo, mas o fato de não concorrer com outro produto similar na região determiná-lo-á como complementar.

GRÁFICO 2

OS EFEITOS RENDA E INDÚSTRIA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Fonte: Ilustração do autor

Por outro lado, mesmo que os investimentos na indústria e serviços sejam escolhidos pelos planejadores da economia, como uma alternativa de crescimento econômico acelerado, estes recursos produtivos estarão associados, necessariamente, às vantagens comparativas que cada país possui. No entanto, pode ocorrer que não se leve em conta este critério e que a determinação do setor produtivo obedeça a "prioridades econômicas" de desenvolvimento a curto e médio prazo. Contudo, a longo prazo, essas atividades serão insustentáveis por ineficiência na produção, dando espaço à especialização de suas economias e ao uso racional dos fatores de produção disponíveis.

Na medida em que os custos de produção diminuam, espera-se uma nova ampliação do mercado intra-regional, não só pelos ganhos de eficiência na produção, mas também pelo término da eliminação gradativa das tarifas do comércio intra-regional.

Em resumo, nesta primeira etapa da integração, de forma transitória ao mercado comum, pode-se afirmar que os "custos e benefícios" deste processo, basicamente, estarão situados nas transferências de renda entre os sócios e nos níveis de industrialização atingidos. Na medida em que os "custos e benefícios" sejam distribuídos de forma equitativa, espera-se um desenvolvimento harmônico entre os países *A* e *B*.

A segunda etapa da integração busca necessariamente a consolidação de um mercado comum, de forma mais acelerada, como é o caso do Mercosul. Assim, a renovada motivação dos países *A* e *B* pela integração ficam modificadas por dois aspectos básicos: primeiro, argumenta-se que o processo de industrialização de suas economias, sob uma forte proteção tarifária e de sacrifício da renda nacional, desenvolveu setores produtivos de ponta favoráveis à aquisição de tecnologias modernas, atingindo hoje níveis de competitividade internacional; segundo, observa-se que o sacrifício da renda nacional não se justifica mais em setores produtivos que não obtiveram, durante os anos de proteção tarifária, ganhos significativos de eficiência na produção que basicamente obedeça à falta de concorrência do mercado interno.

Frente a essas circunstâncias, os objetivos fundamentais entre os países *A* e *B* evidenciam a busca de ganhos de eficiência na produção através da concorrência de seus mercados de forma mais franca. Em outras palavras, busca-se, na região, uma realocação dos recursos produtivos de forma racional, agregando, no comércio, o fluxo livre de mercadorias e fatores de produção.

Nesse quadro, a discussão dos "custos e benefícios" centraliza-se na liberação total do comércio entre os países *A* e *B*, em que são eliminadas totalmente as restrições, quotas e tarifas que afetam as importações de bens produzidos no estrangeiro. Em outras palavras, não existe mais discriminação em favor dos produtores internos.

Fica evidente que o "novo" marco conceitual da integração latino-americana,

guardando as características protecionistas que deram origem à sua indústria, é semelhante em muito aos postulados da teoria "clássica" de integração. Sendo assim, os postulados da "criação e desvio de comércio" emergem, como um critério metodológico adequado para visualizar os "custos e benefícios", dada a total abertura do comércio intra-regional, esperada, a partir do início de 1995, pelos países do Mercosul.

Nesse contexto, existem algumas considerações sobre a natureza da concorrência a ressaltar que determinarão as tendências dos ganhos e prejuízos: primeiro, com respeito aos níveis de similaridade das economias dos países; segundo, relativamente ao grau de complementaridade potencial dos mercados, que estimulem maiores investimentos produtivos; e terceiro; em relação aos problemas da integração econômica que os países pequenos como o caso do Uruguai e o Paraguai encontram.

Por exemplo, comumente argumenta-se, em função das vantagens comparativas e dos níveis tecnológicos utilizados na região, que o caráter "similar" das economias argentina e brasileira levaria ao sucateamento da indústria argentina e ao virtual desaparecimento de boa parte da agropecuária brasileira e que os produtores do Uruguai e Paraguai teriam uma desleal concorrência em seus mercados - dada sua significativa dependência comercial e incipiente indústria em relação a Argentina e ao Brasil -, uma vez que se estabeleceu, no Tratado de Asunción, o exíguo prazo de cinco anos para a implementação do mercado comum. Em outras palavras, argumenta-se que as forças da concorrência e da comercialização não poderiam operar benéficamente, posto que gerariam um custo social alto demais, traduzido na falência de produtores "ineficientes" e desemprego de mão-de-obra.

Porém, para confirmar ou negar tais argumentos, fazem-se necessários o reconhecimento das dimensões dos mercados de cada membro e os temores pelos efeitos econômicos do processo de integração, em nível de produtor e consumidor.

Essas variáveis, subalternas ao processo, mas que pesam na consolidação do mercado, evidenciam, por exemplo, que no comércio Brasil-Argentina, nos dois últimos anos, em resposta às preferências estabelecidas nos acordos firmados entre os dois países, desde o Programa da Integração e Cooperação Econômica, culminando no ACE-14 e no Tratado de Asunción, existe ao menos um campo de complementaridade real e potencial que está sendo aproveitado por esses países.⁸ Sendo assim, as "catástrofes" esperadas na região estão sendo anuladas pela complementaridade dos países, que só poderá consolidar-se à medida que os investimentos passem a visualizar o Mercosul como um todo.

8 Magalhães (1992) reconhece que, sem se levar em conta esta complementaridade, seria difícil entender como as exportações argentinas para o Brasil passaram de US\$ 700 milhões em 1988 para US\$ 1,3 bilhão em 1990, chegando a US\$ 1,4 bilhão no ano seguinte, enquanto as exportações brasileiras para Argentina passaram de menos de US\$ 700 milhões em 1990 para quase US\$ 1,5 bilhão, colocando esse país no quinto lugar entre os clientes externos do Brasil.

Portanto, considerando que a complementaridade dos mercados é maior do que a "similaridade" das atividades econômicas, ou vice-versa, o livre movimento de produtos que se estabelecerá a curto prazo, sugere que os "custos e benefícios", no futuro, serão concretizados em função da eficiência produtiva, mediante o aproveitamento racional dos recursos disponíveis na região. Contudo é importante frisar que, no campo da "similaridade", as atividades a consolidarem-se no novo mercado estarão ligadas ao aproveitamento das vantagens comparativas que cada país possui.

Por último, quanto às dificuldades que representam as diferentes dimensões das economias no âmbito regional e no grau diversificado de desenvolvimento de seus países, é de prever que o Uruguai e o Paraguai provavelmente apresentem maiores "desvios de comércio" que "criação de comércio"; dado que a maior escala das economias brasileira e argentina não só captarão maiores benefícios, mas também se constituirão aos olhos das empresas os mais aptos para receber os investimentos com todas as suas conseqüências econômicas (Rial, 1987). Contudo, para a consolidação do mercado comum, convém necessariamente que este tipo de problemas seja tratado de forma diferenciada.

4. CONCLUSÃO

A análise implementada até aqui demonstrou que a relatividade conceitual dos "custos e benefícios" da integração estão em função: a) dos objetivos da forma de integração pela qual se optou; b) das características sócio-econômicas de seus membros; e c) das prioridades do desenvolvimento econômico que cada país define.

A incompatibilidade dessas três considerações implica a inviabilidade não só do estudo objetivo dos "custos e benefícios", mas também das implementações da integração regional. Assim, a presente discussão dos conceitos básicos desse processo explorou, em termos gerais, as diferentes fontes de "custos e benefícios", contrapondo o enfoque da "criação e desvio" do comércio "versus" o "sacrifício da renda nacional" que promove a industrialização dos sócios.

Nesse sentido, verificou-se que qualquer metodologia que se use, para visualizar os "custos e benefícios" da integração latino-americana, deveria considerar, necessariamente, os objetivos que buscam em conjunto tais países, de tal maneira que os princípios teóricos estabelecidos a respeito dos ganhos e perdas sejam compatíveis com as características político-econômicas de cada membro.

Desse modo, deve ficar claro que a visão da teoria clássica de integração (uniões aduaneiras), sobre os "custos e benefícios" da América Latina, cujo comércio administrado (de preços maiores) se caracteriza por serem atividades complementares, provavelmente só identificaria na região o "desvio de comércio", o qual levaria a concluir levianamente que só existiram prejuízos neste processo integracionista. Porém, esta afirmação é errada, pois a motivação central desses países, ao optarem por um esquema de integração, responde a outros objetivos,

que podem ter um custo ou um ganho. A proteção estabelecida na região visa a criar condições para o desenvolvimento da indústria e para a poupança de divisas através da substituição de importações.

Portanto os "custos e benefícios", neste esquema, estão determinados pela disposição dos países para desenvolver suas indústrias à custa do sacrifício da renda nacional. Fato que fortalece a relação dos objetivos e dos princípios teóricos da integração, como pedra angular para uma melhor visualização dos custos e benefícios.

Nesse sentido, optar hoje pela "criação e desvio" de comércio, para a visualização dos "custos e benefícios" do Mercosul, não deveria parecer contraditório com as afirmações anteriores, posto que os objetivos que se perseguem e as políticas de comércio estabelecidas neste subgrupo de integração se assemelham em muito aos princípios teóricos clássicos. Contudo há de ficar claro que a concepção teórica da integração latino-americana busca, inicialmente, desenvolver estruturas produtivas de nível tecnológico elevado que, a médio e longo prazo, uma vez "maduras" ou bem consolidadas, permitam ganhos de eficiência, através da concorrência menos protecionista do interior do mercado integrado. Em outras palavras, a industrialização de seus mercados constitui um passo transitório para uma abertura total do comércio regional, quando, então sim, poderão optar por ganhos do bem-estar social, através de uma concorrência franca dos setores produtivos.

Obviamente, ao final desta discussão, as perspectivas metodológicas, para visualizar e quantificar os "custos e benefícios" do comércio intra-regional, passarão necessariamente pela avaliação do grau de industrialização alcançado, pelo nível de transferência de renda entre os sócios até chegar à consolidação de um mercado comum, para, posteriormente, dar lugar à "criação e desvio" de comércio.

BIBLIOGRAFIA

- ANDIC, F.; ANDIC, S; DOSSAR, D. *A Theory of Economic Integration for Developing Countries*. Londres: Allen and Unwin, 1971.
- and TEITEL, S. Integração Econômica. *El Trimestre Económico*. Mexico, n.19, p.2-27, 1977.
- BALASSA, B. *Teoría de la Integración Económica*. Mexico, Utema, 1964.
- CARNOY, M. Analisis del Bienestar de la Unión Económica Latino-Americana: Seis Estudios Industriales, 1970. *El Trimestre Económico*, Mexico, n.19, p.604-642, 1977.
- CONESA, E. Conceptos Fundamentales de la Integración Económica. *Revista de la Integración Latino-Americana*. Buenos Aires, v.7, n.71, p.2-27, ago.1987.
- COOPER, C. A. and MASSEL, B. F. A New Look at Customs Union Theory. *Economic Journal*, n.7, p.300, 1965.
- ELLSWORTH, P. T. *Economia Internacional*. São Paulo: Atlas, 1978.
- HELLER, R. *Comércio Internacional, Teoria e Evidência Empírica*. São Paulo: Atlas, 1978.
- JOHNSON, H. Integración Económica - Teoría Económica del Proteccionismo, La Negociación Arancelária y la Formación de una Unión Aduanera. *El Trimestre Económico*. Mexico, n.19, p.7-27, 1977.
- LIPSEY, R. G. *The Theory of Customs Unions: a General Equilibrium Analysis*, Londres: Weidenflood

- & Nicholson; Nova York: Humanities Press, 1970.
- and LANCASTER, K. J. The General Theory of Second Best. *Review of Economic Studies*, v.24, n.1, p.63, 1956-1957.
- LIZANO, E. Problemas Actuales de la Integración Económica. La Distribución de Beneficios y Custos en la Integración entre Países en Desarrollo. Conferencias de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo - Ginebra, Jul. 1972. Nova York, p.25-111, 1973.
- MAGALHÃES F. F. Mercosul: Desfazendo Alguns Mitos. *Indicadores Econômicos FEE*. Porto Alegre, v.30, n.1, maio 1992.
- MALDONADO, P. *Integración Latino-Americana: los Resultados de la Balanza Comercial y la Distribución de los Custos y Beneficios*. INTAL, Premio 1985. Buenos Aires, p.13-79, 1986.
- MEADE, D. C. The Distribution of Gains in Customs Unions Between Developing Countries. *Kyklos*, v.21, p.4, 1968. MONTROYA, M. *A Distribuição dos Custos e Benefícios do Processo de Integração Econômica do Grupo Andino: Uma Análise do Comércio Intra-regional no Setor Agropecuário. Período 1975-1987*. Porto Alegre: IEPE, 1991, Dissert. (mestr. econ.), UFRGS.
- PREBISCH, Raul. O Desenvolvimento Econômico da América Latina e seus Principais Problemas. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro: FGV, v.3, n.3, p.47-111, set.1949.
- RIAL, J. Problemas de Integração Econômica e Social de um País Pequeno: O Caso do Uruguai. *Bacia do Prata- Desenvolvimento Relações Internacionais*. Porto Alegre: UFRGS, 1987.
- TUSSIE, D. Nuevas Rutas de la Integración Latino-Americana, de la Substitución de Importaciones y la Eficiencia mercantil. *Revista de Comercio Exterior*. Mexico, v.1, n.12, p.1397-1403, 1981.
- VINER, J. *The Customs Union Issue*. Nova York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

ABSTRACT

SHARING OF COSTS AND BENEFITS OF THE REGIONAL ECONOMIC INTEGRATION

The implementation and feasibility of economic integration between countries is linked to the objectives they aim as a group and to the gains and losses which each participant expects to obtain in that process. Thus, this research is aimed at studying the some aspects of the conceptual framework of the distribution of cost and benefits of the economic integration process, focusing on the Latin American market and "Mercosul" through the intra-regional trade. After discussing the methodological perspectives, to visualizing the costs and benefits of an integrating process, it was found that the concepts in question, concerning of these variables, will rely on the chosen integration perspective, on the objectives searched and on the socio-economic characteristic of each participating country.