



Relatório Spaak (apresentado em 21 de Abril de 1956)

Prefácio

Situada entre os Estados Unidos, que, em quase todos os sectores, garantem só por si metade da produção mundial, e os países que, sob um regime colectivista que abrange um terço da população mundial, aumentam a sua produção a um ritmo de 10% ou 15% por ano, a Europa, que, em tempos, deteve o monopólio das indústrias de transformação e explorou importantes recursos nas suas possessões ultramarinas, confronta-se actualmente com o enfraquecimento das suas posições externas, o declínio da sua influência e a perda da sua capacidade de progresso, diluída em divisões.

(...)

A Europa beneficia, para o desenvolvimento da sua produtividade, de uma assimilação rápida das técnicas de que esteve afastada por força das circunstâncias. No estado actual da sua organização económica, a Europa não pode acompanhar estes progressos e manter este ritmo de expansão pelos seus próprios meios.

Introdução

I

O objectivo de um mercado comum europeu deve ser criar uma vasta zona de política económica comum, constituindo uma poderosa unidade de produção e permitindo uma expansão contínua, uma maior estabilidade, uma melhoria acelerada do nível de vida e o desenvolvimento de relações harmoniosas entre os Estados que reúne.

Para atingir estes objectivos é absolutamente necessária uma fusão dos mercados separados.(...)

Esta fusão dos mercados abre possibilidades suficientemente vastas para a utilização das técnicas mais modernas. Há hoje produções que exigem meios tão grandes ou máquinas com um rendimento tal que já não estão a escala de um mercado nacional isolado. Mas, sobretudo em muitos ramos da indústria, os mercados nacionais só oferecem a possibilidade de atingir a dimensão óptima as empresas que dispõem de uma posição de monopólio de facto. A força de um vasto mercado é a de conciliar a produção em massa com a ausência de monopólios.

As protecções que eliminam a concorrência externa têm para o progresso da produção e para a melhoria do nível de vida uma consequência particularmente nociva: facilitam e incentivam a eliminação da concorrência interna. Num mercado mais vasto já não é possível organizar a manutenção dos modos de exploração

antigos, que determinam simultaneamente preços elevados e salários baixos; as empresas, em vez de manterem posições imóveis, são submetidas a uma pressão permanente para investir, a fim de desenvolverem a produção, melhorarem a qualidade e modernizarem a exploração – é necessário modernizarem-se para sobreviverem.

Contudo, estas vantagens de um mercado comum só podem ser obtidas se forem fixados prazos e se forem disponibilizados colectivamente meios para permitir as adaptações necessárias, se se puser fim às práticas pelas quais a concorrência e falseada entre os produtores, e se for estabelecida uma cooperação entre Estados para garantir a estabilidade monetária, a expansão económica e o progresso social.

Esta é a razão fundamental por que, por mais desejável que possa ser na teoria uma liberalização do comércio à escala mundial, um verdadeiro mercado comum só é realizável entre um grupo limitado de Estados, que desejamos possa ser o mais vasto possível. (...)

II

A criação de um mercado comum exige uma acção convergente segundo três grandes orientações, em torno das quais são articuladas as propostas deste relatório:

- a adopção de condições normais de concorrência e o desenvolvimento harmonioso das economias interessadas permite prever que se consiga, por etapas sucessivas, a supressão de todas as protecções que colocam actualmente obstáculos às trocas e que compartimentam a economia europeia;

- estas condições normais de concorrência exigem regras e procedimentos com vista a compensar o efeito das intervenções dos Estados ou das situações de monopólio e requerem uma acção comum para eliminar as dificuldades da balança de pagamentos que possam opor-se a expansão;

- finalmente, além da organização conjunta dos recursos existentes, o mercado comum requer a criação de novos recursos através da valorização das regiões subdesenvolvidas e das capacidades de trabalho não utilizadas, ajuda, em caso de necessidade, à reorientação da produção das empresas e dos trabalhadores e, finalmente, em benefício destas medidas, livre circulação dos próprios factores de produção - os capitais e os homens.

III

Transformações fundamentais como estas só podem efectuar-se com tempo. Dentro de limites razoáveis, um ano a mais ou a menos não faz muita diferença. As

possibilidades de o mercado comum ser estabelecido de uma forma sólida serão tanto maiores quanto os prazos previstos para a sua realização forem de forma a permitir uma convergência progressiva das políticas monetárias e sociais.

Sem dúvida, os países com uma situação económica geral que lhes permita avançar mais rapidamente no sentido da eliminação de restrições deveriam contribuir, através desta acção, para a adopção do mercado comum. Em contrapartida, pode ser necessário admitir transitoriamente a aplicação de cláusulas de salvaguarda para fazer face a dificuldades temporárias. Mas os atrasos e as derrogações devem ter um prazo pois os ajustamentos necessários na política dos Estados e na gestão das empresas serão mais fáceis se houver a certeza que não haverá paragens no percurso, nem retrocesso.

A realização total do mercado comum só é, assim, possível decorrido um período de transição, articulado ele próprio em etapas sucessivas.

(...)

É então sob a forma de uma união aduaneira que é proposto realizar o mercado comum. Neste sentido, o GATT exige o cumprimento de três condições:

- A primeira é que a supressão das barreiras alfandegárias abranja a maior parte do comércio entre os Estados que formarão esta união. Propõe-se que o mercado comum abarque o conjunto das actividades económicas.

- A segunda condição é que a união aduaneira se forme dentro de prazos razoáveis. Para uma transformação tão profunda e tão geral, ninguém contestará que um período de dez ou mesmo de quinze anos possa ser considerado razoável.

- A terceira condição é que a incidência geral da pauta comum não seja mais elevada que a das pautas separadas que substitui. As regras de estabelecimento desta pauta externa deverão satisfazer esta condição.

Deste modo, no mercado comum estará acautelado o risco de se constituir uma zona de elevada protecção externa, com tendência a isolar-se do resto do mundo ou a desviar as correntes comerciais. Uma protecção elevada é excluída *a priori*. Além disso, se existem entre os países do continente razões económicas e técnicas decisivas para escolher a fórmula da união aduaneira, elas não excluem a possibilidade de se lhe sobrepor uma zona de comércio livre com outro país relativamente ao qual as distâncias, as despesas de transporte, de carga e descarga permitam, sem risco de desvios de tráfego, manter uma pauta distinta em relação a países terceiros.

Naturalmente, a entrada no mercado comum e a aceitação dos direitos e das obrigações que lhe estão associados está aberta a todos os países que aceitem as suas regras. Se tal não for o caso, é conveniente procurar, através de negociações levadas a cabo o mais cedo possível, que forma de associação particularmente estreita poderá

ser desenvolvida com países europeus que considerem não poder tornar-se membros da união aduaneira. (...)

IV

Até este exame muito geral das condições de criação e de funcionamento de um mercado comum permite determinar a natureza das acções necessárias. Trata-se essencialmente de:

- zelar pelo respeito dos compromissos assumidos pelos Estados;
- zelar pelo respeito das normas de concorrência por parte das empresas;
- fixar as condições de manutenção ou de eliminação dos subsídios e outros mecanismos de efeito equivalente;
- compensar as distorções e preparar, na medida necessária ou pretendida, a harmonização das legislações;
- gerir as disposições relativas à readaptação e ao desenvolvimento dos investimentos;
- administrar as derrogações e cláusulas de salvaguarda;
- promover uma política comum nas relações com países terceiros;
- obter uma convergência de esforços para a manutenção da estabilidade monetária, de um elevado grau de emprego e de um alto nível de actividade.

(...)

O primeiro princípio que governará esta articulação parece ser o seguinte: até se obter uma unidade mais estreita das políticas monetárias, orçamentais e sociais, é necessário fazer a distinção entre as questões de política económica geral que são da competência exclusiva dos governos e os problemas que estão relacionados com o próprio funcionamento do mercado comum.

De acordo com o segundo princípio, no interesse dos próprios produtores e para lhes garantir a segurança necessária, não se pode evitar um procedimento directo para a aplicação e controlo das regras de concorrência; a rapidez necessária a análise e a decisão é incompatível com a complexidade das relações ou das organizações intergovernamentais. Além disso, não vemos como é que o controlo da execução dos compromissos assumidos pelos Estados ou a administração das cláusulas de salvaguarda possam ser submetidos ao voto dos governos: a unanimidade permitiria o veto ou barganhas, a maioria poderia traduzir uma associação de interesses e não um reconhecimento objectivo do direito. Por estas duas razões, parece indispensável a criação de um órgão dotado de autoridade própria e de responsabilidade comum.

O terceiro princípio defende que as medidas de política geral, que são da competência dos governos, têm uma incidência tão decisiva sobre o funcionamento



do mercado que, graças às propostas de uma instituição comum, deve poder ser mais fácil alcançar um acordo e garantir uma melhor coordenação. Algumas decisões são mesmo tão indispensáveis para o funcionamento e desenvolvimento do mercado que, por proposta desta instituição e graças a garantia de objectividade que daí resulta, a regra de unanimidade dos governos pode ter que ser exduída num número limitado de casos ou após decorrido um período determinado.

O quarto princípio diz que devem ser necessariamente organizados recursos judiciais e um controlo parlamentar.

Destes princípios resulta a necessidade de criar quatro instituições distintas: (...)'