

A Política do Mercado Interno Uma Visão Histórica e Prospectiva para a Europa do Século XXI

Revisão da Estratégia do Mercado Interno

Ana Teresa Rainha *

Resumo

"A Europa não se fará de uma só vez, nem numa construção de conjunto: far-se-á por meio de realizações concretas." Assim, se referia o espírito algo visionário de Robert Schuman nos primórdios da construção europeia e, por conseguinte, do mercado único europeu. Quando, em 9 de Maio de 1950, propôs à República Federal da Alemanha e aos outros países europeus que quisessem associar-se à criação de uma comunidade de interesses pacíficos, Robert Schuman realizou um acto histórico. Ao estender a mão aos adversários da véspera, não só apagava os rancores da guerra e o peso do passado, como desencadeava um processo totalmente novo na ordem das relações internacionais, ao propor a velhas nações, pelo exercício conjunto das suas próprias soberanias, a recuperação da influência que cada uma delas se revelava impotente para exercer sozinha.

A Europa que, desde essa data, se constrói dia a dia representou o grande desígnio do século XX e uma nova esperança para o século XXI. A sua dinâmica nasce do projecto visionário e generoso dos pais fundadores saídos da guerra e animados pelo desejo de criar entre os povos europeus as condições de uma paz duradoura. Esta dinâmica renova-se sem cessar, alimentada pelos desafios que se colocam aos nossos países num universo em rápida e profunda mutação. Alguém tinha previsto este imenso desejo de democracia e de liberdade que fez cair o muro de Berlim, devolveu o controlo do seu destino aos povos da Europa Central e Oriental e hoje, com os alargamentos a Leste que consagram a unidade do continente, confere uma nova dimensão ao ideal da construção europeia?

Palavras-Chave:

Mercado Interno

GABINETE DE PLANEAMENTO, ESTRATÉGIA, AVALIAÇÃO E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Av. Infante D. Henrique, 1C – 1º
1100 – 278 LISBOA
www.gpeari.min-financas.pt

* Técnica do GPEARI-MFAP

As opiniões expressas no artigo são da responsabilidade da autora podendo não coincidir com as da instituição que representa. Todos os erros e omissões são da responsabilidade da autora.

1- Princípios da construção e realização geral do Mercado Interno

1.1. Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

A construção da Europa, desencadeada durante os anos 50, desenvolveu-se segundo um processo que, embora marcado por avanços e recuos, buscava alcançar, progressivamente, a integração total. A este propósito, é de referir o Tratado que instituiu a *Comunidade Europeia do Carvão e do Aço*¹, igualmente conhecido como o Tratado de Paris. Tal como refere o Professor Mota de Campos², o Tratado de Paris que foi “fruto de minuciosas discussões e estudos realizados no âmbito de uma conferência de especialistas presidida por *Jean Monnet*, consagra não só as soluções como o próprio espírito da Declaração *Schuman*³”.

1.2. Comunidade Económica Europeia (CEE) e Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM)

Contudo, uma integração europeia limitada aos sectores do carvão e do aço constituía um projecto e uma realização bem modestos. Por conseguinte, o passo seguinte seria a criação da *Comunidade Económica Europeia* (CEE) e *Comunidade Europeia da Energia Atómica* (EURATOM)⁴, em Janeiro de 1958. O mercado

¹ Assinado em Paris, em 18 de Abril de 1951, e ratificado pelos Estados participantes (França, República Federal da Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo), entrou em vigor em 25 de Julho de 1952.

² João Mota de Campos, "Manual de Direito Comunitário", Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2001, 2ª Edição.

³ Em 9 de Maio de 1950, Robert Schuman, um dos "Pais da Europa" e então Ministro Francês dos Negócios Estrangeiros, apresentou uma proposta de criação de uma Europa organizada, requisito indispensável para a manutenção de relações pacíficas entre todos os Estados Europeus, acabados de sair cinco anos antes de mais uma Guerra que a dilacerou (II Guerra Mundial); esta proposta, conhecida como *Declaração Schuman*, é considerada o começo da criação do que é hoje a União Europeia.

⁴ Criadas pelo Tratado de Roma (designação dada a dois Tratados - Tratado Constitutivo da Comunidade Económica Europeia (CEE) e Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM), ambos assinados a 25 de Março de 1957, em Roma, pela Alemanha, França, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo), que entrou em vigor a 1 de Janeiro de 1958 e cujo objectivo principal foi, desde logo, a construção entre os estados-membros de uma união aduaneira, que redundaria na supressão dos direitos alfandegários e das

comum europeu arrancou, assim, numa época francamente favorável para a economia mundial, em geral, e para a europeia, em particular.

1.3. Tratado de Roma – CEE

O *Tratado de Roma* que instituiu a CEE tinha por objectivo a criação de uma união económica, através do estabelecimento de políticas económicas e sociais comuns, bem como da livre circulação dos factores de produção (a juntar-se à livre circulação das mercadorias e dos serviços). Como objectivo de longo prazo, o Tratado estabelecia a criação de um grande espaço social, onde a integração política pudesse ser realizada, de forma a concretizar o grande sonho dos criadores da Europa Unida, não obstante as frustrações dos Seis em matéria de cooperação política, em virtude dos desaires que, nessa matéria, iam ocorrendo.

Esta *primeira fase de construção do mercado interno* – a chamada *fase de transição* (1958-1969) – foi extremamente importante para o lançamento dos alicerces que permitiriam que as fases seguintes fossem realmente consistentes. A construção do mercado interno iniciou-se em torno da noção de “mercado”, com uma conotação amplamente liberal e uma confiança total na sua capacidade auto-reguladora, o que significa que o projecto do mercado interno repousa sobre a lógica da integração pelo mercado: é a liberdade de circulação das mercadorias, dos serviços, da mão-de-obra e do capital que produz progresso económico-social e proporciona uma aproximação política entre os estados-membros.

Foi neste contexto que, em 1985, *Jacques Delors* se tornou Presidente da Comissão Europeia (CE), facto que viria a mostrar-se determinante para o impulso do processo europeu de integração.

1.4. Livro Branco de 1985

A ideia de mercado interno foi, desde logo, apoiada pelos governos dos estados-membros. Este apoio, afirmado em 1982, foi sucessivamente confirmado até à "luz verde"

práticas comerciais restritivas, bem como no estabelecimento de uma Pauta Aduaneira Comum, o que deveria ser alcançado até 1970.

dada em Março de 1985, em Bruxelas, quando o Conselho Europeu: (i) fixou o final do ano de 1992 como o termo do período de realização e (ii) pediu à CE que elaborasse um programa e um calendário de execução.

Logo em Junho de 1985, a CE apresentaria, no Conselho Europeu de Milão, um *Livro Branco* contendo um programa de reformas legislativas visando a eliminação dos entraves às trocas intracomunitárias. Tais medidas legislativas previam que os estados-membros tivessem de as transpor para a ordem jurídica interna, de modo a que o mercado interno pudesse entrar efectivamente em funcionamento a 1 de Janeiro de 1993. Este documento reúne a maioria das medidas legislativas a adoptar em torno de três objectivos fundamentais, que consistem na eliminação das fronteiras (i) *físicas* (abolição dos controlos das mercadorias e das pessoas nas fronteiras internas), (ii) *técnicas* (eliminação dos obstáculos provenientes das regulamentações nacionais relativas aos produtos e aos serviços, quer através da sua harmonização, quer através do seu reconhecimento mútuo) e (iii) *fiscais* (supressão dos obstáculos criados pela disparidade dos impostos indirectos, mediante a harmonização ou a aproximação das taxas do IVA e dos impostos sobre consumos específicos).

O calendário das medidas a adoptar iria até ao final de 1992. O método proposto para esta adopção (a chamada "nova abordagem") consistia não na procura sistemática da harmonização das regras nacionais, reservada às exigências fundamentais (de segurança e de saúde, nomeadamente), mas sim no seu *reconhecimento mútuo*.

1.5. Acto Único Europeu (AUE) – Inserção do conceito de Mercado Interno no Tratado

O projecto de integração europeia, previsto no Tratado de Roma que instituiu a CEE, deveria ser realizado faseadamente, em conformidade com a política de pequenos passos, tal como fora preconizada por *Robert Schuman*. Porém, há que salientar o facto de que, entre outros factores, os sucessivos alargamentos da Comunidade revelavam cada vez mais ostensivamente a crescente inadequação dos processos comunitários de decisão relativamente ao funcionamento de uma Comunidade que perdera homogeneidade ao aumentar para doze o número dos seus membros. Formara-se, assim, a consciência generalizada, a que os Governos dos estados-membros não podiam ser indiferentes, de que a

Comunidade carecia de novos impulsos, na perspectiva da criação da União Europeia, e de que tais impulsos não dispensavam a adaptação do sistema institucional comunitário.

A terceira fase de criação do mercado interno corresponde a um claro período de concretização, que decorre de 1986 a 1992, durante o qual se procura proceder à aplicação efectiva das regras institucionais, económicas e sociais definidas pelo AUE para alcançar o mercado interno. Na primeira metade dos anos noventa, a construção do mercado interno apresenta-se concluída e a construção europeia consolidada. A integração não podia, a partir de então, manter-se apenas ao nível dos mercados, exigindo que se pusessem em prática as políticas comuns, ou se procedesse a uma coordenação das políticas nacionais, que levariam à exigência das reformas institucionais a que o Tratado de Maastricht viria dar resposta, abrindo o caminho para a União Económica e Monetária (UEM), quarto grande período da construção económica da Europa, que ultrapassa o mercado interno, mas que com ele haveria de conviver.

1.6. Obstáculos ao funcionamento do Mercado Interno

Uma vez constituído o mercado interno, dele deveriam resultar, essencialmente, duas consequências positivas. Por um lado, a emergência de grandes empresas, beneficiando de economias de escala, como resultado do aumento da dimensão do mercado europeu e, por outro, a criação de uma favorável pressão concorrencial, quer em termos de baixa de preços, quer em termos de inovação tecnológica.

Todavia, a par dos entraves físicos e fiscais, há ainda que ter em conta a protecção dos mercados públicos como barreira que se interpõe à livre circulação das mercadorias. Estes mercados têm sido os mais difíceis de abrir, porque privilegiam os fornecedores nacionais em detrimento dos estrangeiros, caindo em práticas discriminatórias, principalmente nos sectores-chave da economia nacional, como o fornecimento de água, electricidade, gás, os transportes públicos e as telecomunicações.

Em 1988, o *Relatório Cecchini* efectuou uma análise dos efeitos que a abertura dos mercados públicos europeus teria na então CEE a Doze. Denominado "Os Custos da Não-Europa", o relatório procurou demonstrar que a

falta de unidade do mercado europeu e a sua contínua fragmentação constituíam custos elevados para o consumidor europeu e para a economia de um modo geral. Segundo o Relatório *Cecchini*, os custos de produção eram elevados em virtude da falta de standardização das normas técnicas, enquanto os altos custos dos transportes ficavam a dever-se às formalidades aduaneiras, existindo ainda, não apenas uma duplicação dos custos de investigação e desenvolvimento, mas também uma reduzida eficácia das actividades estatais.

Em virtude destas constatações, o *Conselho Europeu de Lisboa*, de Março de 2000, propôs um novo objectivo estratégico: renovação económica, social e ambiental para os próximos dez anos, de modo que, *em 2010, a economia europeia seja a mais dinâmica e competitiva do mundo*. Conhecido como a “Estratégia de Lisboa”, o programa do novo objectivo estratégico procurava (i) estabelecer uma economia assente no conhecimento e uma sociedade do conhecimento através de políticas para desenvolver a sociedade de informação; (ii) completar o mercado interno para promover o processo de reforma estrutural com vista a alcançar a competitividade e a inovação; (iii) alcançar o pleno emprego através da abertura de novas oportunidades de emprego; (iv) promover um mercado de trabalho integrado de forma a reduzir o desemprego e as disparidades sociais e regionais, através da modernização do modelo social europeu, o que passa pelo investimento nas pessoas e pelo combate à exclusão social; (v) proteger o ambiente; e (vi) promover uma União Europeia cada vez mais integrada através da melhoria dos transportes, das telecomunicações e das redes de energia. A Estratégia de Lisboa foi confirmada, em Março de 2002, pelo *Conselho Europeu de Barcelona*, através da criação de um Conselho para a Competitividade. Neste sentido, também, a CE publicou, em Maio de 2003, um Plano de Dez Pontos procurando concretizar a realização completa do mercado interno de acordo com a Estratégia de Lisboa e com a Estratégia Europeia para o Emprego, de 1997, de modo a estabelecer uma estratégia de actuação de 2003 até ao final de 2006.

1.7. Programa do Mercado Interno: Livro Branco de 1995

Desde finais de 1992, a CE multiplicou os seus esforços para obter a total conclusão do mercado interno, apresentando regularmente relatórios em que avaliava os resultados obtidos e lançando programas de acção.

1.8. Plano de Acção da CE a favor do Mercado Único (1997)⁵

Em Março de 1997, a Comissão *Delors* apresentou um projecto de *Plano de Acção da CE a favor do Mercado Único* ao Parlamento Europeu. Pretendia-se a concretização de um mercado único que funcionasse adequadamente antes da introdução do euro em 1 de Janeiro de 1999⁶. Este projecto centrava-se em quatro objectivos estratégicos: (i) aumentar a eficácia das regras sobre o mercado único, (ii) eliminar as principais distorções do mercado, (iii) suprimir os entraves sectoriais à integração do mercado e (iv) colocar o mercado único ao serviço dos cidadãos. Para atingir cada um destes objectivos era estabelecida uma série de acções específicas, que incluíam tanto medidas legislativas como não legislativas. A CE anunciou ainda que publicaria regularmente um *Painel do Mercado Único* com indicadores pormenorizados sobre a situação do mercado único e o empenho dos estados-membros na execução do Plano de Acção.

Após a discussão do projecto com os estados-membros, o Parlamento Europeu e os demais parceiros, a CE adoptou o Plano de Acção definitivo, que foi apresentado ao Conselho Europeu de Amsterdão, em Junho de 1997. Este último texto visava colmatar todas as lacunas na

⁵ O *Plano de Acção para o Mercado Único*, adoptado em 4 de Junho de 1997, onde são apresentadas pormenorizadamente as acções prioritárias necessárias para melhorar o funcionamento do mercado único até Janeiro de 1999 (após o seu anúncio pelo Presidente da Comissão, *Jacques Santer*, no *Conselho Europeu de Dublin* de Dezembro de 1996), foi apresentado ao Conselho Europeu de Amsterdão de 16 e 17 de Junho de 1997, tendo em vista a obtenção por parte da CE de um novo compromisso político por parte dos estados-membros, a fim de prosseguir a realização do mercado único.

⁶ De recordar que a introdução do euro ocorreu a partir de 1 de Janeiro de 1999 nas operações realizadas nos mercados monetários, cambiais e financeiros. A transição para o euro efectuou-se apenas a partir do momento da introdução física de moedas e notas em euro em 1 de Janeiro de 2002.

realização do mercado interno antes de 1 de Janeiro de 1999, ou seja, a data de lançamento da moeda única. Para o efeito, propunha um conjunto de 62 acções, a realizar segundo um calendário com datas precisas e sujeito a um controlo semestral mediante um "quadro de resultados". Este método revelou ser eficaz, visto que uma grande parte dos objectivos fixados foi atingida.

Ainda neste âmbito, a CE publicou, em Maio e Novembro de 1997, um *Painel do Mercado Único*, que visava fornecer uma visão de conjunto dos progressos alcançados na perspectiva da execução do Plano de Acção, da transposição das Directivas, da aplicação da legislação e da integração económica do mercado único.

O *Plano de Acção da CE a favor do Mercado Único*, assim como o *Livro Branco*, constituíam a estratégia para que a Comunidade conseguisse aumentar a sua competitividade. A ênfase que o programa colocava na desregulamentação estava perfeitamente de acordo com a doutrina liberal que, à época, políticos como *Thatcher* e *Reagan* proclamavam. Porém, essa desregulamentação teria de ser acompanhada por medidas redistributivas da riqueza para compensar as regiões economicamente mais frágeis e os sectores populacionais desfavorecidos.

1.9. Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht)

O *Tratado da União Europeia* (TUE)⁷, conhecido também como *Tratado de Maastricht*, constituiu uma pedra angular no processo de integração europeia, pois, ao modificar e completar o *Tratado de Paris*, de 1951, que criou a CECA, os *Tratados de Roma*, de 1957, que constituíram a CEE e o *EURATOM*, e ainda o *Acto Único Europeu*, de 1986, ultrapassou, pela primeira vez, o objectivo económico inicial da Comunidade (constituir um mercado comum) dando-lhe uma vocação de unidade política. O Tratado de Maastricht consagrou oficialmente

7 O Tratado da União Europeia (TUE), assinado em Maastricht, em 7 de Fevereiro de 1992, entrou em vigor em 1 de Novembro de 1993 e resultou de factores externos e internos. No plano externo, o colapso do comunismo na Europa de Leste e a perspectiva da reunificação alemã conduziram a um compromisso no sentido de reforçar a posição internacional da Comunidade. No plano interno, os estados-membros desejavam aprofundar, através de outras reformas, os progressos alcançados com o Acto Único Europeu.

o nome de "União Europeia" que a partir de então substituiu o de "Comunidade Europeia".

Tal como refere o Professor Mota de Campos⁸, " (...) impunha-se, cerca de 40 anos após a criação das Comunidades, redefinir - alargando-os e aprofundando-os - os objectivos do projecto inicial de integração; e, conseqüentemente, reconsiderar os instrumentos ou meios de acção a utilizar, no seio de uma União Europeia, para realizar tais objectivos - quer os meios de carácter económico, social, monetário e outros, quer os instrumentos de natureza jurídica e institucional adequados a dotar a União de maior capacidade de resposta pronta e eficaz aos desafios com que haveria de ver-se confrontada tanto no quadro interno como na ordem internacional."

1.10. Tratado de Amsterdão

Como documento jurídico, o *Tratado de Amsterdão*⁹ tem como objectivo modificar certas disposições do Tratado da União Europeia, dos Tratados constitutivos das Comunidades Europeias (Paris e Roma) e alguns actos relacionados com os mesmos. Este não substitui os tratados anteriores, mas ajusta-os. O objectivo axial da sua redacção radicou na perspectiva de futuros alargamentos, bem como de aperfeiçoamento e aprofundamento do processo de integração europeia, correspondendo a um novo impulso, ainda que ténue, dado à construção de uma Europa mais unida.

1.11. Tratado de Nice

O *Tratado de Nice*¹⁰ correspondeu ao resultado da Conferência Intergovernamental (CIG) iniciada em

8 João Mota de Campos, "Manual de Direito Comunitário", Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2001, 2.ª Edição.

9 O Tratado de Amsterdão foi aprovado no Conselho Europeu de Amsterdão (16 e 17 de Junho de 1997) e assinado a 2 de Outubro de 1997 pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos quinze países membros da União Europeia. Entrou em vigor a 1 de Maio de 1999, depois de ratificado por todos os estados-membros de acordo com as suas normas constitucionais.

10 O Tratado de Nice foi adoptado na sequência do Conselho Europeu de Nice, em Dezembro de 2000, tendo sido assinado a 26 de Fevereiro de 2001; entrou em vigor a 1 de Fevereiro de 2003.

Fevereiro de 2000, cujo objectivo era a adaptação do funcionamento das instituições europeias antes da adesão de novos estados-membros. O Tratado de Nice possibilitou, assim, a reforma institucional necessária ao alargamento da União Europeia aos países candidatos do Leste e do Sul da Europa. Algumas das suas disposições foram adaptadas pelo Tratado de Adesão dos dez novos estados-membros, assinado em Atenas, em Abril de 2003, e pelo Tratado do Luxemburgo sobre a adesão da Roménia e da Bulgária, assinado em Abril de 2005. Desde 1 de Janeiro de 2007, data do último alargamento, as bases da União são, portanto, os Tratados constitutivos das Comunidade Europeias e o Tratado da União Europeia, com as últimas alterações introduzidas pelos Tratados de Nice, de Atenas e do Luxemburgo.

A *Declaração respeitante ao futuro da União*, anexa ao Tratado de Nice, define as iniciativas apropriadas para dar seguimento às reformas institucionais, constituindo este Tratado apenas uma etapa desse processo. O projecto de Constituição, assinado em Outubro de 2004, foi concebido como um prolongamento do processo de reformas institucionais encetadas com o Tratado de Nice. Para entrar em vigor, o Tratado que estabelece uma *Constituição para a Europa* devia ser ratificado por todos os estados-membros, de acordo com os respectivos quadros constitucionais, quer por ratificação parlamentar, quer por referendo. No Conselho Europeu de 21 e 22 de Junho de 2007, os dirigentes europeus chegaram a um compromisso, tendo conferido um mandato para a convocação de uma *CIG* incumbida de ultimar e adoptar, já não uma Constituição, mas um *tratado reformador* para a União Europeia. Caso seja ratificado, este tratado poderá entrar em vigor em Junho de 2009, antes das próximas eleições para o Parlamento Europeu.

2. Novos esforços para realizar o Mercado Interno

2.1. Estratégia para o Mercado Interno (2000-2004)

No seguimento do *Plano de Acção da CE a favor do Mercado Único* de 1997, foi lançado em Novembro de 1999, sob a forma de uma Comunicação da CE ao

Parlamento Europeu e ao Conselho¹¹, um plano de acção intitulado "A Estratégia para o Mercado Interno Europeu". Este plano conjugava o curto e o médio prazo, estabelecendo objectivos estratégicos para cinco anos (2000 a 2004), que visavam melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, aumentar a eficiência dos mercados comunitários de produtos e de capitais, melhorar o enquadramento empresarial e tirar partido das vantagens proporcionadas pelo mercado interno num mundo em evolução, cuja realização passava por um conjunto de acções a desenrolar-se em períodos de 18 meses, sujeitas a avaliações anuais. Em simultâneo com este papel dinamizador, a CE agiu pela via repressiva ao intensificar, com base nos poderes que detém por força do artigo 226.º do Tratado, as acções legais contra as infracções cometidas pelos Estados em matéria de (i) atrasos na transposição das directivas, (ii) transposição incorrecta e (iii) má aplicação da legislação e da integração económica do mercado único, assim como dos problemas encontrados.

2.2. Estratégia para o Mercado Interno (2003-2006)

Em Maio de 2003, a CE apresentou um novo documento estratégico¹² com o objectivo de reforçar as bases e os aspectos fundamentais do mercado interno, de forma a ser possível aproveitar ao máximo as vantagens de um mercado alargado a 25 estados-membros. Tornava-se necessário eliminar os obstáculos ao comércio de bens e serviços e providenciar no sentido da correcta aplicação e execução da legislação europeia. Para o efeito, foram estabelecidas as seguintes prioridades: (i) facilitar a livre circulação de mercadorias, (ii) *integrar* os mercados dos serviços, (iii) assegurar indústrias de rede de elevada qualidade, (iv) reduzir o impacto das barreiras fiscais, (v) expandir as oportunidades da contratação pública, (vi) melhorar as condições para as empresas, (vii) responder ao desafio demográfico, (viii) simplificar o enquadramento regulamentar; (ix) assegurar o cumprimento das regras, (x) melhorar a política de informação, (xi) aproveitar ao máximo as

¹¹ COM (1999) 624 final, de 24 de Novembro de 1999.

¹² Estratégia do Mercado Interno – Prioridades 2003-2006, COM (2003) 238 final, de 7 de Maio de 2003.

vantagens de um mercado interno alargado e (xii) atentar no contexto internacional do mercado interno. Tratava-se, pois, de um programa de trabalho comum, para cuja realização o Conselho, o Parlamento e os estados-membros deviam envidar todos os seus esforços.

2.3. Revisão da Estratégia para o Mercado Interno

Recorde-se que um dos objectivos fundamentais da *Comunidade Económica Europeia (CEE)* era o de "promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso das actividades económicas, um crescimento contínuo e equilibrado, uma maior estabilidade, o aumento acelerado do nível de vida e relações mais estreitas entre os seus estados-membros"¹³.

Com efeito, os desafios inerentes à criação do mercado interno, assente num detalhado programa de natureza legislativa, exigiu aos estados-membros um extraordinário esforço de adaptação à regulamentação comunitária. O projecto da construção de um grande mercado europeu tem, desde a sua implementação, repercussões evidentes no quotidiano dos cidadãos e empresas, decorrentes do impacto da legislação em diversos domínios, tais como a educação, a defesa do consumidor, a protecção do ambiente, os transportes, as regras da concorrência e a indústria. No entanto, e apesar de o mercado interno representar uma das maiores realizações da construção europeia, constitui-se também como um dos seus maiores desafios, visto que representa um processo contínuo, susceptível de um permanente aperfeiçoamento e constante adaptação a novas configurações económicas e políticas.

Actualmente, o aprofundamento do mercado interno constitui um projecto comum fundamental para o qual todos os estados-membros devem contribuir e do qual todos poderão beneficiar. Na União Europeia com 27 estados-membros, este desafio assume maiores proporções, mas os benefícios potenciais para os cidadãos, bem como para as empresas são também superiores.

A 11 de Abril de 2006, a CE lançou uma consulta pública sobre o futuro do mercado interno, visando estimular o debate público em torno desta matéria. A 10 de Maio do mesmo ano, adoptou a Comunicação "Uma agenda para

os cidadãos – Por uma Europa de Resultados"¹⁴, a qual apontava diversas iniciativas políticas em resposta às várias questões levantadas pelos cidadãos, com o objectivo de reforçar a sua confiança no projecto europeu.

Num relatório intercalar, adoptado a 21 de Fevereiro de 2007, e apresentado ao Conselho Europeu de Março de 2007, a CE expressou a sua visão do mercado interno para o século XXI, passando em revista as realizações dos últimos vinte anos e apresentando o caminho a seguir para proporcionar mais vantagens aos cidadãos e às empresas, contribuindo para uma Europa mais concorrencial e sustentável. Neste Conselho Europeu foi enfatizada a importância de um mercado interno eficiente face aos desafios e às oportunidades da globalização, tendo sido reconhecida a extrema importância de melhorar o seu funcionamento, de forma a fazer face às novas realidades económicas. A CE foi convidada a apresentar, na segunda metade de 2007, uma revisão ambiciosa da Estratégia para o Mercado Interno, com propostas de acção concretas.

Neste contexto, e no quadro da Revisão da Estratégia para o Mercado Interno, realizou-se a 20 de Setembro de 2007, em Bruxelas, um *workshop* organizado pela CE, em colaboração com a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, o qual veio contribuir de forma particularmente pertinente para a orientação dos trabalhos em curso. Apesar do longo caminho já percorrido em direcção à criação de um espaço económico em que as pessoas, os bens, os serviços e o capital possam circular livremente, há ainda muito potencial por explorar num contexto de novos desafios decorrentes, entre outros factores, dos sucessivos alargamentos da União Europeia e da globalização. O mercado interno entrou numa fase crucial, em que se impõe uma reflexão sobre a melhor forma de fazer avançar a sua política. O objectivo principal que esteve subjacente à organização deste *workshop* foi o de analisar e promover a discussão sobre os aspectos económicos do mercado interno, nomeadamente mediante a reflexão sobre a forma como o mercado interno contribui positivamente para o funcionamento da União Económica e Monetária (UEM) e promove uma maior produtividade nos estados-membros da União Europeia. O *workshop* foi organizado sob a forma de três sessões orientadas para o debate em torno

¹³ Artigo 2º do Tratado de Roma.

¹⁴ COM (2006) 211 final, de 10 de Maio de 2006.

de três questões axiais: (i) se o mercado interno e a UEM, ao promoverem a especialização do comércio intra-ramo, podem facilitar o funcionamento da área do euro; (ii) como é que o mercado interno pode ser potenciado de forma mais eficaz, enquanto instrumento capaz de promover a produtividade na Europa; (iii) como é que devem ser abordados os custos decorrentes da necessidade de ajustamento económico e como é que será possível identificar sectores de bens e serviços que apresentem sinais de mau funcionamento. Seguiu-se um debate sobre as principais prioridades para melhorar o funcionamento do mercado interno no século XXI, tendo subjacente a necessidade de uma *governance* mais eficaz, de modo a que a União Europeia possa efectivamente assumir a sua competitividade num contexto de globalização em rede, em que a capacidade de transformar mais rapidamente o conhecimento em valor acrescentado se revela fundamental, em cumprimento dos compromissos definidos na Estratégia de Lisboa.

Por conseguinte, dando cumprimento ao mandato do Conselho Europeu, a CE expôs, a 20 de Novembro de 2007, a sua visão de um mercado único moderno em benefício de todos, tendo por base uma Comunicação intitulada "Um mercado único para a Europa do século XXI"¹⁵, em conjunto com várias iniciativas legislativas destinadas a modernizar o mercado único europeu e assegurar mais benefícios para os europeus, a partir dos êxitos registados no passado. O mercado único já contribuiu para criar empresas competitivas, reduzir os preços, proporcionar uma maior escolha aos consumidores e tornar a Europa atractiva para os investidores. As medidas preconizadas pela CE baseiam-se num extenso processo de consultas, procurando assegurar que o mercado único possa contribuir para que sejam aproveitadas as oportunidades oferecidas pela globalização, os consumidores tenham mais poder, as pequenas empresas sejam tidas mais em conta, seja fomentada a inovação e o mercado contribua para manter padrões sociais e ambientais elevados. De entre as acções mais importantes previstas pela CE, contam-se as iniciativas destinadas a (i) ajudar os consumidores a exercerem os seus direitos contratuais e a obterem uma indemnização para além das fronteiras nacionais, (ii) prestar melhores informações aos consumidores e às pequenas empresas, (iii) dar resposta a debilidades

verificadas em sectores que deviam beneficiar em maior grau do mercado único, (iv) propor uma lei relativa às pequenas empresas e introduzir um "passaporte do investigador" e (v) clarificar o modo como as regras da União Europeia se aplicam aos serviços e aos serviços sociais de interesse geral e incentivar a qualidade dos serviços sociais a nível da União Europeia. O pacote inclui ainda uma síntese das realizações do mercado único, um documento sobre o modo como uma melhor gestão e governação podem garantir um melhor mercado único, um documento sobre a dimensão externa (o modo como o mercado único pode reforçar a influência da Europa no mundo), um documento sobre a melhoria do acompanhamento dos principais mercados e sectores e documentos sobre serviços de interesse geral, incluindo os serviços sociais de interesse geral e uma visão social para a Europa.

Estas novas prioridades do mercado único foram acordadas no Conselho Europeu de Março de 2008, após o Conselho ECOFIN ter adoptado, em Janeiro, conclusões sobre esta matéria. São de salientar os contributos dados pelo Comité Económico e Financeiro (CEF) e, em particular, pelo Comité de Política Económica (CPE) para este efeito. É ainda de salientar o contributo mais desenvolvido e direccionado que o CPE prestou, entre Abril de 2007 e Abril de 2008, relativamente à questão da *monitorização dos mercados*. Com efeito, foram identificados pela CE três sectores ao nível da União Europeia que demonstram sinais claros de problemas em termos de funcionamento dos seus respectivos mercados: (i) energia, (ii) comércio de retalho e (iii) sector empresarial. Tem vindo a ser igualmente enfatizada a necessidade de ser estabelecida uma colaboração mais próxima entre a CE os estados-membros, devendo estes integrar o projecto-piloto implementado pela CE relativamente à metodologia a implementar para o mercado de bens e para a monitorização sectorial.

Foi justamente neste contexto que se realizou, a 24 de Setembro de 2008, um outro *workshop*, subordinado ao tema "*Market Monitoring: Experience at the Community and National Level*", onde foi apresentada uma nova metodologia para a *governance* do mercado interno, baseada na monitorização de bens essenciais e serviços, e foi dado a conhecer o progresso alcançado na monitorização dos mercados ao nível da União Europeia, bem como a possibilidade de implementar uma

¹⁵ COM (2007) 724 final, de 20 de Novembro de 2007.

abordagem similar ao nível de cada estado-membro. Fabienne Ilzkovitz, Adriann Dierx e Nuno Sousa¹⁶, no abstract ao artigo intitulado “*An analysis of the possible causes of product market malfunctioning in the EU: First Results for manufacturing and service sectors*”¹⁷, referem-se justamente às quatro dimensões que estão subjacentes aos problemas de mau funcionamento do mercado nos sectores da manufactura e dos serviços que foram analisados: (i) regulamentação, (ii) integração, (iii) concorrência e (iv) inovação. Apesar das limitações da informação disponível, os problemas de regulamentação surgem como um dos factores que afectam vários sectores, em termos do mau funcionamento dos seus mercados. Os sectores dos serviços apresentam, em especial, sinais de um potencial que se encontra ainda por explorar em matéria de integração e de concorrência. Em todos os sectores seleccionados há registos de um desempenho incipiente em matéria de inovação.

3. Análise prospectiva do Mercado Interno

Tal como sabiamente nos refere *Pascal Fontaine*¹⁸, “O alcance dos princípios fundadores da construção europeia ultrapassa a simples mecânica institucional. Inventado e consubstanciado por homens de Estado que queriam antes de mais construir uma Europa ao serviço do Homem, o espírito comunitário confere à ideia europeia a amplitude de um projecto de civilização. A declaração *Schuman* permanece sem dúvida uma «ideia nova para a Europa»”.

Considera-se, pois, que daqui decorre a *actualidade do método comunitário*, o qual, tendo por base o *respeito pelo princípio da subsidiariedade*, assenta numa lógica de integração, caracterizada nomeadamente pelos seguintes elementos: (i) monopólio do direito de iniciativa da Comissão; (ii) recurso geral à votação por maioria qualificada no Conselho; (iii) papel activo do

Parlamento Europeu (pareceres, propostas de alterações, etc.), bem como (iv) uniformidade de interpretação do direito comunitário assegurada pelo Tribunal de Justiça. Com efeito, parece-nos que um dos factores para o sucesso do processo europeu reside justamente neste método, bem como numa *política de construção assente em pequenos passos*, tal como o testemunha a construção do mercado interno até à actualidade. Porém, numa perspectiva de encarar o projecto europeu rumo ao século XXI, não se pode descurar o momento crucial de mudança em que nos encontramos, com a assinatura do Tratado de Lisboa pelos Chefes de Estado ou de Governo dos 27 estados-membros, a 13 de Dezembro de 2007, prevendo-se que o mesmo dote a União Europeia de instituições modernas e de métodos de trabalho eficientes que lhe permitam dar uma resposta efectiva aos desafios actuais e futuros. Num mundo em rápida mutação, os europeus contam com a União Europeia para tratar de questões como a globalização, as alterações climáticas, a segurança e a energia. Prevê-se, igualmente, que o Tratado de Lisboa reforce a democracia na União Europeia e melhore a sua capacidade de defender os interesses dos seus cidadãos no dia-a-dia.

Neste contexto de análise prospectiva para aquilo que se prevê e pretende que venha a constituir o futuro do processo contínuo da construção europeia, em geral, e do mercado interno, em particular, terminamos com um ideia expressa pelo Comissário Durão Barroso¹⁹: “A chave do sucesso do processo europeu residiu sempre no facto de ele ser visto como um contributo de todos e não como forma de dominação dos estados-membros mais fracos pelos mais poderosos. Se as coisas deixassem de ser assim e a União passasse a ser vista como um instrumento de poder, não tenho dúvidas de que a sua própria sobrevivência estaria em questão.”

¹⁶ Membros da CE (DG ECFIN).

¹⁷ European Economy, Economic Papers 336, European Communities, August 2008.

¹⁸ *Pascal Fontaine*, nascido em 1948, doutorado em Ciências Políticas, foi o último assistente de *Jean Monnet*, com quem trabalhou de 1973 a 1977. Foi Chefe de Gabinete do Presidente do Parlamento Europeu de 1984 a 1987, bem como Professor no *Institut d'études politiques* de Paris.

¹⁹ José Manuel Durão Barroso, “Uma Certa Ideia de Europa”, Gradiva, Lisboa, 1999.