O Mercado Interno: dicotomias conceptuais e empíricas

Autor(es): Guimarães, Maria Helena

Publicado por: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

URL persistente: URI:<http://hdl.handle.net/10316.2/24728>

DOI: http://dx.doi.org/10.14195/0870-4260_52_3

Accessed : 26-Apr-2023 14:10:50

A navegação consulta e descarregamento dos títulos inseridos nas Bibliotecas Digitais UC Digitalis, UC Pombalina e UC Impactum, pressupõem a aceitação plena e sem reservas dos Termos e Condições de Uso destas Bibliotecas Digitais, disponíveis em <https://digitalis.uc.pt/pt-pt/termos>.

Conforme exposto nos referidos Termos e Condições de Uso, o descarregamento de títulos de acesso restrito requer uma licença válida de autorização devendo o utilizador aceder ao(s) documento(s) a partir de um endereço de IP da instituição detentora da supramencionada licença.

Ao utilizador é apenas permitido o descarregamento para uso pessoal, pelo que o emprego do(s) título(s) descarregado(s) para outro fim, designadamente comercial, carece de autorização do respetivo autor ou editor da obra.

Na medida em que todas as obras da UC Digitalis se encontram protegidas pelo Código do Direito de Autor e Direitos Conexos e demais legislação aplicável, toda a cópia, parcial ou total, deste documento, nos casos em que é legalmente admitida, deverá conter ou fazer-se acompanhar por este aviso.

UNIVERSIDADE DE COIMBRA
FACULDADE DE DIREITO

BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

VOLUME LII
2 0 0 9

COIMBRA

O MERCADO INTERNO: DICOTOMIAS CONCEPTUAIS E EMPÍRICAS

O presente artigo visa propiciar uma reflexão sobre o Mercado Interno da União Europeia¹ (UE), com base num conjunto de dicotomias enquadradas no âmbito da economia política da integração. Não são ainda frequentes as análises da integração europeia e, em particular, do Mercado Interno, que adoptam uma perspectiva da economia política, pelo que pretendemos dar um contributo para a expansão e desenvolvimento deste tipo de abordagem. É pertinente tratar o Mercado Interno no quadro da economia política da integração na medida em que este é um dos domínios do projecto europeu em que a relação entre Estados e mercado é mais significativa. Adicionalmente, o Mercado Interno é um dos principais pilares da construção europeia, e uma das suas dimensões de maior sucesso. Como sustenta SIEBERSON (2008) num estudo recente sobre o impacto do Tratado de Lisboa, o Mercado Interno é agora o núcleo da nova UE.

¹ Por simplificação usar-se-á em todo o texto a designação de União Europeia.

1. O MERCADO INTERNO ENTRE O ECONÓMICO E O POLÍTICO

Têm sido atribuídos significados diferentes à criação do Mercado Interno da União Europeia, susceptíveis de serem enquadrados na dicotomia central da economia política da integração – a economia e a política. O Mercado Interno é percebido por uns como mero instrumento económico destinado a criar um mercado integrado na União Europeia, mas outros atribuem-lhe um significado claramente político. O estatuto que se lhe atribui na hierarquia dos domínios da integração europeia depende do significado que se lhe outorga – mero instrumento económico e/ou dimensão da integração com conteúdo político. O Acto Único Europeu tinha no Mercado Interno um objectivo económico central da integração europeia, mas veio também colocá-lo entre as prioridades políticas da UE. No entanto, a ultimização da União Económica e Monetária e a adopção do Euro vieram retirar-lhe algum protagonismo político. O Mercado Interno passa a ser entendido apenas como instrumento estritamente económico para apoiar outras dimensões da integração europeia de maiores implicações políticas. Como refere PELKMANS (2008, 7), o “*glamour*” inicial do Mercado Interno perde-se rapidamente e o Euro toma o seu lugar. No mesmo sentido, YOUNG (2005, 111) afirma que o Mercado Interno se transformou “numa lista desinteressante de regras técnicas avulsas, tendo sido necessário um esforço para o promover e para lhe dar “*sex-appeal*” político”. FRANKEL (2008), numa formulação equivalente à dicotomia económico/político, sustenta que foi o próprio conceito de mercado interno que evoluiu; segundo o autor, actualmente as decisões políticas são “tecnicalizadas” e as decisões técnicas “politizadas”, pelo que a política technicalizada caracteriza o Mercado Interno actual. Ou seja, a dimensão política do mercado é prosseguida recorrendo a instrumentos económicos.

Assim, o estatuto do Mercado Interno oscila entre a *low politics* e a *high politics* da integração europeia – entre um estatuto fundamentalmente conotado com objectivos económicos imediatos e com o uso de instrumentos económicos, e um estatuto mais elevado associado ao alcance político (interno e externo) da existência de um Mercado Interno. Ora, foi o importante significado e forte simbolismo político do Mercado Interno no Acto Único que permitiu o relançamento da integração europeia em meados dos anos oitenta.

O Mercado Interno tem, hoje, um carácter misto, de instrumento económico com significado e valor político. Como procuraremos evidenciar, o Mercado Interno ilustra bem como a integração económica europeia não é um processo de integração económica pura. Aliás, não existem processos de pura integração económica como também não existem processos de pura integração política. Assim, a dicotomia economia/política é uma falsa dicotomia. A interpretação do Mercado Interno não pode apenas basear-se na teoria da integração económica mas deve considerar as variáveis e os conceitos da teoria da integração política, de forma a gerar análises complementares e até cruzadas, das duas disciplinas. Sustentamos, pois, a pertinência da abordagem da economia política, que assume a complementaridade intrínseca entre o *económico* e o *político* na integração europeia, e proporciona uma visão empírica mais completa e, pensamos, conceptualmente mais ajustada do processo de integração, e em particular das dinâmicas do Mercado Interno.

2. O MERCADO INTERNO: UM MEIO OU UM FIM?

Uma outra dimensão do Mercado Interno que pode ser interpretada de forma dicotómica, diz respeito ao Mercado

Interno enquanto “fim em si mesmo” ou enquanto meio para prosseguir outras políticas comunitárias.

O Acto Único considera o Mercado Interno como um fim de pleno direito da integração europeia. No entanto, face aos desenvolvimentos da construção europeia nos últimos anos, nomeadamente a criação do Euro e o alargamento a doze novos Estados-membros, a sua importância é relativizada. No documento *A single market for citizens* (EUROPEAN COMMISSION, 2007a) a Comissão Europeia qualifica o Mercado Interno como “um meio para muitos fins”. A Comissão vê no Mercado Interno um instrumento para atingir os objectivos de criação de uma economia integrada, melhor regulada, de uma Europa sustentável, aberta ao exterior, e que “responda às expectativas e preocupações dos consumidores e cidadãos” e, também, às necessidades das pequenas e médias empresas – objectivos que são percepcionados como sendo alguns dos benefícios indirectos mais visíveis do Mercado Interno. Assim, o Mercado Interno é um meio por excelência, embora não o único, para atingir objectivos mais abrangentes do projecto de integração; por isso, a Comissão Europeia pretendia que as prioridades do Mercado Interno fossem incorporadas de forma mais assertiva na Estratégia de Lisboa, de forma a poder contribuir para a melhoria do desempenho da UE.

Assim, a percepção dominante, que é também a da própria Comissão Europeia, é de que o Mercado Interno é sobretudo um meio para diferentes fins, mais do que um fim *per se*.

3. INTEGRAÇÃO NEGATIVA E INTEGRAÇÃO POSITIVA NO MERCADO INTERNO

3.1. A conceptualização clássica

Uma terceira dicotomia que caracteriza o Mercado Interno prende-se com as formas de integração que são adoptadas na prossecução dos seus objectivos. Referimo-nos aos conceitos de integração negativa e integração positiva, introduzidos por TINBERGEN (1954) na sua obra sobre integração económica internacional. Para fazer a análise desta dicotomia tomaremos como referente o Mercado Interno de bens da União Europeia, opção que nos parece adequada por duas ordens de razões. Por um lado, a liberdade de circulação de bens é das quatro liberdades constituintes do mercado comum aquela que se encontra mais avançada, seguindo-se-lhe com algum hiato, a liberdade de circulação de capitais, serviços e trabalho. O mercado de bens é, apesar de persistirem dificuldades, aquele em que o nível de integração é maior, sendo por isso uma pedra basilar do Mercado Interno. Por outro lado, o mercado interno de bens tem uma importância crucial para a economia da União Europeia. Este mercado corresponde a 18 por cento do Produto Interno Bruto da União e representa cerca de 75 por cento do comércio total intra-comunitário. Desde 1992, altura em que a UE considera terem sido criadas as condições para a criação de um mercado interno europeu, o comércio entre os Estados-membros da UE aumentou 30 por cento, e entre 1995 e 2005 cresceu relativamente ao PIB igualmente 30 por cento. Por estes dois motivos entendemos que o mercado interno de bens é o referente mais adequado para fazer o exercício de aplicação dos conceitos de integração negativa e integração positiva.

Os conceitos de integração negativa e de integração positiva são centrais na teoria da integração económica. Na sua formulação clássica (TINBERGEN, 1954) a integração negativa refere-se à eliminação das barreiras à integração, incluindo a proibição de medidas que restringem o comércio entre países membros de um espaço económico integrado; por integração positiva entende-se a adopção de políticas comuns, cuja implementação pode suscitar até a criação de novas instituições no espaço integrado.

No Tratado de Roma privilegiou-se a integração negativa como forma de criar um mercado comum, nomeadamente através da eliminação das barreiras à livre circulação de bens. De notar que esta forma de integração não tem no Tratado qualquer conotação pejorativa. Assim, o primeiro passo no sentido de eliminar as barreiras ao comércio foi a criação da união aduaneira (que ficou completa em Julho de 1968). O Tratado de Roma não expressa claramente que a formação do mercado comum deveria incluir a integração positiva como estratégia complementar à integração negativa; apenas no artigo 94 (ex-artigo 100) se estabelece o objectivo de aproximação da legislação que directamente afecta o estabelecimento e funcionamento do mercado comum.

Esta desvalorização da integração positiva resultava em grande medida do facto de a maioria dos economistas da integração procederem da área do comércio internacional. Na altura, a teoria do comércio internacional enfatizava as questões tarifárias no estudo das políticas comerciais e não era sensível às *barreiras não-tarifárias*. Como refere PELKMANS (2008), de início os economistas viam a Comunidade Económica Europeia fundamentalmente como um união aduaneira, ignorando as barreiras não-tarifárias e as questões da regulação. Na verdade as barreiras não-tarifárias não eram, à época, um problema nas trocas comerciais intra-comunitárias. Por estes motivos, o Tratado de Roma não faz uma refe-

rência expressa às barreiras não-tarifárias e à necessidade da sua regulação. Só no início da década de 1960 este tipo de barreiras começa a ser identificado como criador de distorções nas trocas intra-comunitárias. Aliás, só mais tarde é que surgiria a designação de barreiras não-tarifárias para identificar estas formas de impedimento ao livre comércio.

O processo de integração no mercado bens inicia-se, assim, com a criação da união aduaneira (com o intuito de abolir tarifas e quotas) e é revitalizado em meados dos anos oitenta com a iniciativa “Completar o Mercado Interno”. A iniciativa ficou consagrada no Acto Único Europeu, assinado em 1986, tendo sido estabelecido que o Mercado Interno ficaria concluído até Dezembro de 1992. O Programa do Mercado Interno é em grande medida motivado pelo facto de nos anos oitenta muitas barreiras ao comércio, especialmente as barreiras não-tarifárias (tais como as barreiras técnicas ao comércio que resultam das diferentes regulamentações nacionais) impedirem de forma crescente o comércio intra-comunitário.

A Comissão Europeia direcciona, então, a integração negativa para a eliminação das barreiras não-tarifárias, no quadro da sua actuação desreguladora. As barreiras não-tarifárias podem em princípio ser abolidas através da chamada *policy action* (CHEN e NOVY, 2008, 2), que a Comissão assume como um dos seus objectivos. O Acto Único introduziu, assim, um novo modo de integração negativa – a desregulação – ao procurar remover as regulamentações nacionais que impedem as trocas comerciais². O princípio do reconhecimento mútuo, estabelecido no Acto Único, está

² Este novo modo de integração pode ser visto como sendo a versão europeia das políticas de desregulação adoptadas nos Estados Unidos da América.

no centro desta nova forma de integração negativa. Segundo este princípio, todos os produtos legalmente manufacturados e certificados num Estado-membro com base nas suas regulamentações nacionais, devem poder ser legalmente comercializados em qualquer outro Estado-membro e circular livremente em todo o Mercado Interno. Assume-se que as regulamentações dos Estados-membros, independentemente das suas diferenças de pormenor, podem ter efeito equivalente. No caso das regulamentações técnicas, por exemplo, tal significa que um produto legalmente produzido noutro Estado-membro pode oferecer um nível de protecção ao consumidor equivalente ao assegurado pelos outros Estados-membros nas suas regulamentações nacionais, sem que para isso as especificações do produto tenham que ser exactamente iguais. Se um Estado-membro, com base em regulamentação nacional, proibir a comercialização de um produto legalmente produzido noutro Estado-membro, estará a infringir a legislação comunitária e o princípio do reconhecimento mútuo. A aceitação do produto no mercado, com base neste princípio, corresponde a uma medida de integração negativa.

Mas o Acto Único marca também um ponto de viragem no modo de integração escolhido para a construção do Mercado Interno, com a adopção de uma estratégia de integração positiva fortemente baseada na re-regulação ou seja, na adopção de medidas de regulação emanadas da União Europeia. Uma maior integração do mercado exige muitas vezes que as diferentes regulamentações nacionais sejam substituídas por regulamentações comuns europeias. O Acto Único veio, deste modo, consagrar a importância da integração positiva, com a adopção da *Nova Abordagem* à harmonização, central na estratégia de integração positiva para a criação do Mercado Interno. Segundo a *Nova Abordagem*, estabelecem-se requisitos mínimos e essenciais para a

harmonização das regulamentações nacionais, deixando mais liberdade aos produtores dos bens quanto à forma de satisfazer esses requisitos; pretendia-se facilitar, flexibilizar e tornar mais eficiente a integração positiva no mercado de bens. Em contrapartida, é abandonada a *Antiga Abordagem* à harmonização das regulamentações nacionais baseada em directivas detalhadas e com especificações exaustivas e muito técnicas para cada categoria de produto, que se revelou uma forma muito demorada, complexa e difícil de aprofundar a integração do mercado.

3.1.1. *Qual a forma de integração prioritária?*

Face às características do Mercado Interno no início do século XXI, é relevante reflectir sobre qual das formas de integração é mais importante e prioritária para a integração do mercado de bens. O nosso entendimento é que hoje as duas formas de integração – negativa e positiva, são ambas indispensáveis.

O mercado de bens, embora mais integrado que o mercado de capitais (onde existem importantes avanços), que o mercado de serviços (ainda muito incompleto) e que o mercado de trabalho (onde os entraves são os mais consideráveis), apresenta ainda lacunas e problemas significativos.³ De facto, existem ainda hoje reais impedimentos às trocas entre Estados-membros da UE. As significativas barreiras

³ É pertinente a argumentação de MAJONE (2008) de que, sendo a integração principalmente no mercado bens, e ainda limitada no mercado de capitais, incipiente nos serviços e praticamente inexistente no trabalho, não podemos com propriedade falar de um mercado comum na UE, mas apenas de uma união aduaneira com algumas dimensões de mercado comum.

não-tarifárias que persistem no comércio intra-comunitário correspondem a um potencial económico não aproveitado de 40 a 60 mil milhões de euros.⁴ Consequentemente, a estratégia de integração negativa continua a ser incontornável. Ela visa hoje, em primeira instância, eliminar as regulamentações nacionais com impacto na livre circulação de bens, que existem em todos os países da UE e afectam todos os sectores (GUIMARÃES e FARIA, 2005). Não podem ser ignorados nem desvalorizados os défices do Mercado Interno, quer os défices de transposição, quer os de aplicação e implementação das directivas de integração do mercado. São ainda significativas as infracções ao princípio fundamental da liberdade de circulação de bens, expresso nos artigos 28º a 30º do Tratado. Como mostra GUIMARÃES, (2006), entre 1984 e 2003 as regulamentações nacionais em infracção aos referidos artigos, aumentaram 14 vezes. Para prosseguir o aprofundamento da integração no mercado de bens é indispensável reduzir estas lacunas, défices e infracções, pelo que se mantém pertinente a estratégia de integração negativa formulada por TINBERGEN.

Acresce que a integração no mercado de bens é também sectorialmente diferenciada e é, até, de alguma forma selectiva. O reconhecimento mútuo, por exemplo, é de difícil aplicação a produtos tecnologicamente mais complexos, bem como a bens que podem colocar ameaças à saúde dos consumidores. Estas diferenças sectoriais têm importantes consequências para a integração do mercado, na medida em que a produção de bens está muitas vezes fortemente interligada (de forma horizontal e vertical). A lógica clássica de construção do Mercado Interno que privilegiava uma abordagem de integração negativa, não está, pois, esgotada.

⁴ Cálculos da Confederação de Indústrias Europeias Business-Europe, com base em ILZKOVITZ, *et. al.*, 2007.

Importa também salientar que o mercado interno de bens é um empreendimento vasto, que engloba um grande número de sectores, produtos e actividades (que se vêm alargando e diversificando), e cujas condições de funcionamento estão constantemente a alterar-se. A noção inicial de Mercado Interno era mais simples, mas hoje é mais lata e englobante, resultado do aprofundamento, e da expansão dos seus objectivos. De igual modo, trata-se de um mercado inerentemente dinâmico, que tem de, continuamente, evoluir para se adaptar a novas realidades produtivas e ao aparecimento de novos produtos. Não é, pois, de estranhar que surjam novos tipos de barreiras e continuem a existir falhas no funcionamento deste mercado. Melhorar o mercado de bens é um processo contínuo que requer actualização constante (EUROPEAN COMMISSION, 2007c). Na distinção clássica de Bela BALASSA (1972), actualmente o Mercado Interno é sobretudo um processo, e menos uma situação. Destes argumentos decorre a necessidade de manter a integração negativa como estratégia da construção do mercado interno de bens. A importância da manutenção da integração negativa mostra que esta não é uma forma de integração de conotação depreciativa e que não é normativamente inferior à integração positiva. Considerar a superioridade da integração positiva sobre a negativa é errado e enganador (MAJONE, 2008), pois a integração negativa continua a ser primordial na prossecução da integração do mercado europeu.

Mas se a UE por um lado promove a liberalização do mercado através de des-regulação e da integração negativa, por outro tem procurado criar regras comuns e harmonizadas, adoptando uma função de re-regulação, como estratégia de integração positiva, que é, actualmente, primordial para a integração no mercado de bens. Esta estratégia visa corrigir as falhas do mercado, e tem na regulação da segurança dos consumidores e da protecção ambiental, dois vectores centrais.

O Mercado Interno precisa de atender às implicações sociais e ambientais da abertura comercial, pois mercados abertos e competitivos têm de co-existir com regulamentações sociais exigentes (de segurança do consumidor e de protecção do ambiente). Segundo YOUNG (2005, 107) esta regulação social é condição necessária para o funcionamento de um mercado interno sem distorções. Assim, a estratégia de integração positiva na construção do mercado integrado de bens é imprescindível. Como se afirma no Relatório *A single market for citizens*, dismantelar barreiras sem desenvolver um quadro regulatório para toda a União Europeia de forma a preservar o interesse público, não levará a uma integração duradoura (EUROPEAN COMMISSION, 2007a, 7).

Por isso, no estabelecimento do mercado interno de bens não é possível dar primazia à integração negativa em detrimento da integração positiva, nem privilegiar a integração positiva sobre a integração negativa. Ambas as estratégias se complementam e devem ser concomitantes.

3.1.2. Os desafios do alargamento e a integração negativa e positiva

O alargamento da UE a doze países da Europa Central e de Leste veio colocar novos desafios à criação do mercado de bens da UE, quer no que se refere à integração negativa quer no que toca à integração positiva. A heterogeneidade entre vinte e sete Estados-membros aumenta os riscos de tensões entre prioridades nacionais, decorrentes dos diversos estádios de desenvolvimento nos novos Estados-membros e da diversidade de estruturas industriais.

Por um lado, um maior número de países membros acarreta uma multiplicação das regulamentações nacionais, e potencialmente novas barreiras não-tarifárias, mantendo a necessidade de prosseguir a integração negativa. Por outro

lado, o alargamento suscita também novos desafios à integração positiva, pois quanto maior o número e a heterogeneidade dos países que constituem o Mercado Interno mais difícil será encontrar equilíbrios regulatórios (YOUNG, 2005, 110). Finalmente, o desafio da integração positiva será tanto maior quanto mais difícil for a concretização da integração negativa – a dificuldade na remoção das barreiras poderá suscitar a necessidade de mais regras comuns. Se uma integração positiva eficiente é aquela que procura corresponder às preferências de todos os Estados-membros, tal forma de integração “é crescentemente difícil de alcançar numa UE marcadamente heterogénea” (MAJONE, 2008, 11). Nesta linha, MAJONE conclui mesmo que numa Europa alargada a harmonização “pode vir a reduzir o bem-estar em vez de o aumentar”, denotando os desafios crescentes atinentes à integração positiva.

3.2. Os limites dos conceitos convencionais

O argumento que desenvolvemos neste ponto é o de que os conceitos convencionais de integração positiva e integração negativa não são suficientes para classificar as estratégias de integração no Mercado Interno da actualidade. Neste sentido, YOUNG (2005, 102) opina que a *Nova Abordagem* veio esbater as diferenças entre integração negativa e integração positiva como estratégias de aprofundamento da integração do mercado. Segundo o autor, a *Nova Abordagem*, ao estabelecer apenas requisitos mínimos, já não implica um grau elevado de comunalidade de políticas e de centralização, que caracterizavam a harmonização total, detalhada e exaustiva, anterior ao Acto Único. GASIOREK and HOLMES (2008, 3) notam igualmente que a distinção convencional entre integração negativa e positiva é, na prática, confusa.

SCHARPF (1996, 1999), embora retendo os conceitos de integração negativa e positiva, dá um contributo conceptual que se revela pertinente para caracterizar as actuais estratégias de integração no Mercado Interno. Para o autor, nem a integração negativa nem a integração positiva se referem a processos económicos, mas prendem-se, antes, com as políticas destinadas a alargar o espaço económico (SCHARPF, 1999). Assim, o autor mantém que a integração negativa ocorre quando se eliminam as restrições nacionais ao comércio e as distorções à concorrência com o intuito de liberalizar os mercados, e a integração é positiva quando se formulam políticas europeias comuns que moldam as condições sob as quais o mercado opera, criando um sistema de regulação económica no espaço integrado. SCHARPF introduz, então, dois novos conceitos – *market-making integration* e *market-correcting integration* – com os quais compara os conceitos de integração negativa e integração positiva, e que se revelam úteis para classificar algumas medidas de integração adoptadas pela UE. A integração *market-making* respeita à desregulação que permite evitar intervenções nacionais discriminatórias que distorcem o funcionamento do mercado e é, por isso, eficiente na remoção de tarifas e outras barreiras ao comércio. A integração *market-correcting* refere-se à re-regulação, necessária face aos efeitos colaterais não esperados da liberalização. Assim, a integração *market-correcting* – a re-regulação – é especialmente adequada em matérias de protecção do consumidor e de protecção do ambiente associadas aos efeitos da liberalização. SCHARPF (1996) adverte, no entanto, que estes conceitos não são totalmente equivalentes e sinónimos aos de integração negativa e positiva. Com base na sua conceptualização, toda a integração negativa é *market-making*. Mas a integração positiva pode ser *market-making* se a política comum visar eliminar barreiras não-tarifárias, ou *market-correcting* quando se harmonizam regulamentações

orientadas para processos produtivos, como sejam as regulamentações relativas ao controlo da poluição.

Parece-nos que esta distinção de conceitos e a sua combinação é útil para classificar algumas medidas de integração no mercado interno de bens. A título de exemplo, na eliminação das regulamentações nacionais que restringem o comércio intra-UE, recorre-se quer à integração negativa quer à integração positiva, quando a eliminação de barreiras é feita pela via da harmonização. Assim, a estratégia de harmonização é, nesta sua função de eliminação de restrições ao livre comércio, uma forma de integração positiva *market-making*; quando a harmonização visa conter os efeitos colaterais da liberalização, então estamos perante uma estratégia de integração positiva *market-correcting*.

Em suma, a actual diversidade e complexidade das estratégias de integração do Mercado Interno não cabe mais na conceptualização convencional. Embora ela se mantenha útil, não é suficiente, e deve ser combinada com novas taxonomias dos métodos de integração.

4. O CRITÉRIO ECONÓMICO E O CRITÉRIO POLÍTICO DA HARMONIZAÇÃO

Tomando a integração positiva como referente, pretendemos dissecar os critérios em que se podem basear as decisões de harmonização no Mercado Interno – o critério económico e o critério da governação. Ora, uma reflexão concomitante sobre os dois critérios, coloca-nos no âmbito da economia política da integração. A análise do critério económico da harmonização não tem estado entre as prioridades dos estudos económicos do Mercado Interno, mas, deve reconhecer-se que em relação ao critério da governação, os cientistas políticos têm dedicado atenção crescente.

Neste tópico empreendemos uma reflexão sobre as conexões e interdependências entre os dois critérios e sobre as suas implicações mútuas, de forma a estabelecer uma “fertilização” cruzada entre as duas abordagens à harmonização.

A harmonização centrada no critério da eficiência atende sobretudo ao impacto que causa nos níveis de bem-estar dos países, e aos resultados que permite alcançar em termos da liberalização das trocas no mercado de bens. Nesta abordagem económica *stricto sensu*, o grau de harmonização a adoptar decorreria de critérios económicos objectivos. Por sua vez, o critério da governação assenta na legitimidade das formas de decisão relativas à harmonização, tendo por isso um conteúdo político; é o critério que atende à satisfação dos interesses e preferências dos Estados-membros, das partes envolvidas na construção do Mercado Interno e daqueles agentes e actores mais sensíveis aos seus impactos.

Sendo os dois critérios indissociáveis, na nossa óptica ambos têm de ser incluídos na equação das decisões de harmonização no Mercado Interno. O objectivo de eficiência tem que ser ponderado pelos custos políticos da harmonização, e o critério da governação não pode deixar de atender aos custos de uma harmonização economicamente ineficiente. Com base apenas no critério da eficiência económica, a harmonização pode não assegurar que interesses e prioridades de Estados-membros fiquem contemplados. Em contrapartida, retendo apenas o critério da governação não se asseguram níveis de eficiência necessários a uma maior integração do mercado. O desafio está em encontrar uma política de harmonização que, embora não maximize a eficiência económica, procure alcançar níveis de harmonização compatíveis com os interesses dos diversos dos Estados-membros. Uma vez que a harmonização tem impacto diferenciado nos níveis de bem-estar dos vários Estados-membros, encontrar soluções de harmonização consonantes com os interesses e preferências de todos os Estados não se revela

fácil. Consideramos mesmo que o equilíbrio entre a eficiência da harmonização e aceitação da legitimidade da sua governação é um desafio permanente da formação do Mercado Interno.

Em resultado da aplicação da *Antiga Abordagem* à harmonização, e mesmo depois de estabelecida com o Acto Único a preferência pela *Nova Abordagem*, os Estados-membros têm-se questionado sobre a legitimidade da harmonização centralizada na Comissão Europeia. Essas questões são hoje ainda mais pertinentes numa Europa alargada. Face à heterogeneidade crescente da UE, a harmonização baseada em critérios estritos de eficiência económica não garante maior integração no mercado de bens; ela deve, também, ser feita à medida dos Estados-membros (MAJONE, 2008).

Acresce que a governação multi-nível, participada por todas as partes interessadas – os *stakeholders* – que hoje a União Europeia procura implementar na formação do Mercado Interno, coloca novos repto à harmonização. A interrogação não é apenas sobre se a harmonização é mais legítima centralizada na Comissão Europeia, ou assente na cooperação entre Estados-membros. Ela envolve, igualmente, a discussão da legitimidade da participação nos processos de tomada de decisão dos governos sub-nacionais (regionais e locais) e dos grupos de interesse sectoriais. Importa que os compromissos surjam de entendimentos entre a Comissão e os Estados-membros, mas também com o leque mais alargado das partes interessadas do Mercado Interno. Este envolvimento parece ser tanto mais necessário quanto maior o grau de harmonização que se pretenda obter no mercado interno de bens. Mas, é certamente menos fácil de alcançar, considerando os vários níveis de governação legitimamente envolvidos nos processos de decisão.

A Comissão Europeia continuará, por certo, a procurar fazer o *download* das regras harmonizadas para a legislação e para as políticas nacionais dos Estados-membros; os governos

nacionais, por seu turno, continuarão a tentar efectuar o *upload* dos seus interesses para a harmonização europeia. Este é também o objectivo dos actores sub-nacionais e dos lobbies sectoriais. A equação económico-política da harmonização é, pois, crescentemente complexa.⁵

Sendo a governação multi-nível um enunciado e um objectivo da Comissão, ela não pode, contudo, negligenciar os critérios de eficiência, sob pena de dificultar, ou mesmo de fazer regredir, a integração no Mercado Interno. O critério económico proporciona uma base analítica indispensável à definição das políticas de harmonização mas a avaliação política associada ao critério da governação não pode ser negligenciada. A conciliação dos dois critérios na prossecução da integração positiva na UE e o facto de a governação do Mercado Interno ser multi-nível coloca, *a fortiori*, desafios acrescidos.

5. CONCLUSÃO: DOS DILEMAS DA INTEGRAÇÃO ECONÓMICA À IMPORTÂNCIA POLÍTICA DO MERCADO INTERNO

Face aos desafios da heterogeneidade crescente da UE, da governação multi-nível, da complexidade do Mercado Interno, da evolução acelerada da inovação, do ritmo da mudança da realidade económica – de que a presente crise económica é exemplo – as dicotomias tratadas nesta reflexão poderão transformar-se em verdadeiros dilemas.

Estes dilemas são tanto mais pertinentes quanto a evidência empírica sobre os efeitos do Mercado Interno é, nos

⁵ P. GRAZIANO e M. P. VINK, eds., 2007, é uma obra de referência na investigação sobre Europeização e os conceitos de *download* e *upload*.

últimos anos, algo desanimadora. Segundo avaliação da Comissão Europeia (ILZKOVITZ, *et al.*, 2007), o ritmo da integração do mercado interno terá abrandado. A relação entre o comércio intra-comunitário e o Produto Interno Bruto, em particular, que tinha aumentado significativamente durante a segunda metade dos anos noventa – na sequência da implementação gradual das medidas do Mercado Interno – estabilizaram a partir de 2000.

Na nossa análise, para enfrentar os desafios e dilemas futuros, os Estados-membros têm de agregar mais vontade política em torno do Mercado Interno. E a União Europeia tem de vincar o significado político da integração económica dos mercados – o Mercado Interno é, afinal, um dos mais importantes sucessos da integração Europeia. Mas importa, também, ponderar se o Mercado Interno é um fim em si mesmo, e não um mero meio para alcançar objectivos de estatuto mais elevado entre as prioridades da UE. Afigura-se-nos necessário reposicionar o Mercado Interno no quadro dos objectivos políticos da UE.

Se parece ser consensual que o Mercado Interno estará sempre inacabado e que, como a Comissão Europeia considera, ele é um alvo em movimento, tal significa que construir o Mercado Interno é um objectivo particularmente difícil de atingir. Consequentemente, importa que ele seja politicamente valorizado.

A importância externa do Mercado Interno pode também revelar-se num catalizador para a sua valorização política. As políticas inovadoras da UE em matéria de re-regulação, nomeadamente nas áreas da segurança dos produtos, da segurança alimentar, ou da protecção ambiental, permitem-lhe ser considerada um *first mover* e não um mero *policy-taker* em matéria de harmonização internacional. Como sublinha a Comissão Europeia, estes quadros regulatórios europeus têm sido gradualmente adoptados por vários países e têm inspirado

uma nova abordagem internacional à regulação focada na cooperação, na convergência de standards e na equivalência de regras (EUROPEAN COMMISSION, 2007b, 7). A projecção externa do Mercado Interno, justifica também, uma maior valorização política das suas realizações.

BIBLIOGRAFIA

- BALASSA, Bela. 1972. *Teoria da Integração Económica*. Lisboa: Livraria Clássica Editora.
- CHEN, Natalie e Dennis NOVY. 2008. International Trade Integration: A Disaggregated Approach. *Proceedings of the International Seminar on Product Market Integration in the EU*, Universidade do Minho, Junho de 2008.
- EUROPEAN COMMISSION, 2007a. *A single market for citizens*. COM (2007) 60 final.
- EUROPEAN COMMISSION, 2007b. *A single market for the 21st century Europe*. COM(2007) 724 final.
- EUROPEAN COMMISSION. 2007c. *The single market: review of achievements*. SEC (2007)1521.
- GASIOREK, Michael e Peter HOLMES. 2008. Globalisation and Deep Integration. *Proceedings of the International Seminar on Product Market Integration in the EU*, Universidade do Minho, Junho de 2008.
- GRAZIANO, Paolo e Maarten P. VINK, eds., 2007. *Europeanization: New Research Agendas*. Houndmills, UK: Palgrave Macmillan.
- GUIMARÃES, Maria Helena. 2006. Regulamentos nacionais e (in)-cumprimento da liberdade de circulação de bens no Mercado Interno. *Temas de Integração*, 2º Semestre, nº 22, pg. 111-128.
- GUIMARÃES, Maria Helena e Ana Paula FARIA. 2005. Non-Tariff Measures in intra-EU trade: sectoral and country incidence. *Vèmes Journées Internationales d'Études Jean Monnet*, Université de Montesquieu, Bordeaux IV, France.
- ILZKOVITZ, Fabienne, Adriaan DIERX, Viktoria KOVACS and Nuno SOUSA. 2007. Steps towards a deeper economic integration: the Internal Market in the 21st century. A contribution to

- the Single Market Review. *Economic Papers*, nº 271. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission.
- MAJONE, G. 2008. Harmonization and Mutual Recognition in the Enlarged EU. *Proceedings of the International Seminar on Product Market Integration in the EU*, Universidade do Minho, Junho de 2008.
- PELKMAN, Jacques. 2002. Mutual Recognition in Goods and Services: An Economic Perspective”. *Bruges European Economic Policy Briefings*, nº.2.
- PELKMAN, J. 2008. Economic Approaches of the Internal Market, *Bruges European Economic Research Papers*, nº 13.
- SCHARPF, Fritz W. 1996: Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. In: Gary MARKS, Fritz W. SCHARPF, Philippe C. SCHMITTER and Wolfgang STREECK, *Governance in the European Union*. London: Sage, 15-39.
- SCHARPF, Fritz W. 1999. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- SIEBERSON, Stephen C., 2008. *Dividing Lines between the European Union and its Member States: The Impact of the Treaty of Lisbon*. The Hague: T.M.C. Asser Press.
- TINBERGEN, J. 1954. *International Economic Integration*, Amsterdam: North-Holland.
- YOUNG, Alasdir R. 2005. The Single Market. A New Approach to Policy. In H. Wallace, W. Wallace e Mark Pollack, eds., *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Maria Helena Guimarães
Professora Associada com Agregação
Universidade do Minho, Departamento de Economia