

IMPACTO E EFICÁCIA DO MERCADO ÚNICO

*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu
e ao Conselho*

30 de Outubro de 1996

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| RESUMO | 3 |
| 1. IMPACTO ECONÓMICO DO PROGRAMA RELATIVO AO MERCADO ÚNICO | |
| 1.1 Introdução..... | 6 |
| 1.2 Comércio e investimentos directos estrangeiros | 6 |
| 1.3 Estruturas de mercado | 7 |
| 1.4 Rendimento, emprego e convergência..... | 8 |
| 2. UM MERCADO ÚNICO AO SERVIÇO DOS CIDADÃOS | |
| 2.1 Livre circulação das pessoas | 9 |
| 2.2 Mercado único e política social | 10 |
| 2.3 Interesses dos consumidores | 10 |
| 2.4 Protecção do ambiente | 11 |
| 3. EFICÁCIA DO PROGRAMA RELATIVO AO MERCADO ÚNICO | |
| 3.1 Dimensão do desafio..... | 13 |
| 3.2 Resultados do inquérito | 14 |
| 3.3 Mercadorias | 14 |
| 3.4 Serviços..... | 16 |
| 3.5 Capitais..... | 20 |
| 3.6 Contratos públicos | 21 |
| 4. OBSTÁCULOS REMANESCENTES À LIVRE CIRCULAÇÃO | |
| 4.1 Transposição, aplicação e reparação ineficazes | 22 |
| 4.2 Lacunas no quadro legislativo | 23 |
| 4.3 Regras demasiado complicadas | 25 |
| 4.4 Antigos e novos obstáculos a nível nacional..... | 25 |
| 4.5 Gestão da legislação comunitária | 26 |
| 4.6 O mercado único e os serviços de interesse geral | 27 |
| 5. UM EMPENHAMENTO RENOVADO A FAVOR DO MERCADO ÚNICO | |
| 5.1 Execução e aplicação efectiva do direito comunitário | 28 |
| 5.2 Reduzir o excesso de regulamentação nacional..... | 29 |
| 5.3 Completar o quadro legislativo comunitário | 30 |
| 5.4 Medidas complementares a nível comunitário | 31 |
| 5.5 Conclusões: a necessidade de um empenho renovado no Mercado Único | 32 |
| <i>Apêndice 1: Fontes de Informação deste Relatório</i> | <i>34</i> |

IMPACTO E EFICÁCIA DO MERCADO ÚNICO: RESUMO

1. Os objectivos prioritários da União são a criação de emprego e o crescimento sustentável. No Pacto de Confiança apresentado pela Comissão, "Medidas a favor do Emprego na Europa", o mercado único foi considerado a rampa de lançamento para estimular a criação de emprego e atingir um crescimento sustentável. A Comissão dispõe actualmente de dados precisos que comprovam os efeitos positivos do mercado único, com base num primeiro estudo exaustivo do seu impacto económico e eficácia que foi realizado ao longo dos últimos dois anos¹.
2. Em termos de impacto económico, o cenário é encorajador. Apesar de muitas das medidas do mercado único não terem ainda podido produzir totalmente os seus efeitos, existem sinais evidentes de que a economia europeia está a registar uma transformação significativa. Dispomos agora de provas que, apesar de preliminares, demonstram os efeitos do mercado único em termos de reforço da integração, da concorrência, dos resultados económicos e das vantagens para os consumidores²:
 - maior concorrência entre empresas, tanto no sector industrial, como no sector dos serviços;
 - aceleração do ritmo da reestruturação da indústria, com os inerentes benefícios em termos de maior competitividade;
 - uma gama mais vasta de produtos e de serviços disponíveis a preços mais baixos, tanto para o sector público, como para as empresas e os consumidores individuais, nomeadamente nos novos sectores de serviços recentemente liberalizados, como os transportes, os serviços financeiros, as telecomunicações e os serviços de radiodifusão;
 - entregas transfronteiras mais rápidas e menos onerosas, devido à ausência de controlos das mercadorias nas fronteiras;
 - maior mobilidade entre os Estados-membros dos trabalhadores e pessoas não activas (incluindo estudantes e reformados);
3. O cálculo dos efeitos económicos globais destas alterações sugere que o mercado único teve como resultado:
 - entre 300 000 e 900 000 novos postos de trabalho, cuja criação não teria sido possível sem o mercado único;
 - um aumento suplementar de 1,1% a 1,5% do rendimento na União entre 1987 e 1993;
 - taxas de inflação 1% a 1,5% mais baixas do que se não existisse o Programa do mercado único;
 - reforço da convergência económica e da coesão entre as diferentes regiões da União Europeia.

¹ Os seguintes documentos, que podem ser obtidos no Serviço das Publicações Oficiais, contêm informações mais pormenorizadas sobre as conclusões da Comissão:

- 38 estudos e um inquérito às empresas (cuja publicação está prevista entre Novembro de 1996 e Janeiro de 1997);
- Um documento de trabalho dos serviços da Comissão (cerca de 100 páginas) que resume as principais conclusões dos estudos (Novembro de 1996)

² Uma análise mais pormenorizada do impacto económico será publicada em "European economy" (Dezembro de 1996).

4. Estes benefícios foram obtidos sem qualquer redução dos níveis de segurança dos consumidores ou trabalhadores, tendo-se mesmo assistido em inúmeros sectores a um reforço das normas de protecção dos cidadãos. Os cidadãos da União disfrutaram também de uma liberdade pessoal e de possibilidades de escolha sem precedentes. O estudo da Comissão confirma que a legislação comunitária no domínio do mercado único criou, no seu conjunto, as condições de base da livre circulação e da eficácia económica. A situação do mercado único hoje contrasta fortemente com a situação dos anos 80 em que:
 - todas as mercadorias eram sistematicamente objecto de controlos nas fronteiras;
 - a maior parte dos produtos tinha de respeitar as legislações dos diferentes Estados-membros;
 - determinados serviços, como os transportes, as telecomunicações, os serviços bancários e os serviços de radiodifusão, não estavam abertos à concorrência; e
 - os cidadãos que não exerciam uma profissão podiam ser sujeitos a restrições em matéria de residência noutro Estado-membro e corriam o risco de perder os seus direitos em matéria de segurança social.
5. Incumbe aos operadores económicos explorarem ao máximo as possibilidades do mercado único. O papel das autoridades públicas a nível nacional e comunitário limita-se à criação das condições económicas e institucionais adequadas. No contexto de um ambiente económico mais favorável, os operadores estarão melhor posicionados para explorar plenamente as oportunidades actualmente à sua disposição. O presente relatório demonstra que, se essas oportunidades forem devidamente aproveitadas, os benefícios daí decorrentes serão consideráveis.
6. A análise da Comissão sugere que estas oportunidades seriam ainda maiores se os Estados-membros tivessem sido mais diligentes na execução das medidas relativas ao mercado único já acordadas e na aplicação dos princípios do direito comunitário em que tais medidas se fundamentam. Os atrasos na execução e aplicação das regras do mercado único a nível nacional continuam a limitar o contributo positivo do mercado único para o crescimento, a competitividade e o emprego.
7. A Comunidade deve apoiar-se nos êxitos obtidos para aplanar as dificuldades políticas e de ordem prática que subsistem e que impedem a plena concretização do potencial do mercado único. A Comissão apresenta recomendações claras para uma intervenção a dois níveis:
 - em primeiro lugar e sobretudo, a nível nacional, na medida em que são as autoridades nacionais as principais responsáveis pela aplicação das regras relativas ao mercado único. A Comissão recomenda que a aplicação da legislação relativa ao mercado único e das regras do Tratado seja acelerada. Além disso, a Comissão apela a uma acção firme no sentido de reduzir o excesso de regulamentação a nível nacional que entrava a concorrência e diminui a competitividade;
 - a nível comunitário, na medida em que devem envidar-se maiores esforços para concluir alguns pontos essenciais do programa de 1995 (tais como a supressão dos controlos das pessoas nas fronteiras, a fiscalidade e o direito das sociedades), na medida em que devem ser afectados mais recursos ao controlo da transposição e à actualização da legislação e na medida em que as políticas comunitárias em áreas conexas, tais como a concorrência, a defesa dos consumidores, a informação e o ambiente, podem carecer de desenvolvimento para garantir o melhor desenvolvimento e eficácia ao mercado único.

A introdução de uma moeda única em 1999 contribuirá também para aumentar a eficácia do mercado único, ao eliminar as actuais limitações resultantes dos riscos cambiais e ao aumentar, em termos gerais, a transparência e a concorrência.

8. Nas conclusões do presente relatório, a Comissão lança um apelo para que se intervenha no sentido de assegurar o bom funcionamento do mercado único. A Comissão indica o que será necessário em termos de compromisso a favor do mercado único, não só ao mais alto nível político - Conselho Europeu de Dublin - mas também de todos quantos devem contribuir para o êxito do mercado único - autoridades nacionais, instituições europeias e, obviamente, os próprios operadores económicos.

1. IMPACTO ECONÓMICO DO PROGRAMA RELATIVO AO MERCADO ÚNICO

1.1 Introdução

O Programa relativo ao mercado único, tal como estabelecido no Livro Branco da Comissão de 1985, constituiu o mais ambicioso projecto para estimular a oferta jamais lançado. Começou por eliminar os factores de rigidez do mercado e os obstáculos à mobilidade que, em meados dos anos 80, se traduziram em maus resultados económicos persistentes, que por sua vez induziram um aumento do desemprego e uma fraca competitividade.

O balanço da aplicação das medidas de liberalização do mercado único é positivo. Sem sombra de dúvida, a eliminação dos controlos nas fronteiras e dos atrasos daí resultantes, a livre circulação dos capitais e a liberalização dos serviços financeiros constituem conquistas apreciadas pelos operadores económicos. No entanto, a execução de algumas medidas deparou com dificuldades (obstáculos técnicos, contratos públicos). O objectivo da operação de avaliação aqui empreendida consiste em identificar e avaliar os efeitos económicos das medidas de eliminação dos obstáculos às trocas comerciais, apenas na medida em que foram efectivamente aplicadas.

A presente análise não pretende dar respostas definitivas e categóricas porque:

- em primeiro lugar, é difícil isolar os efeitos que podem ser exclusivamente atribuídos à integração do mercado único. Na última década, assistiu-se à adesão de cinco novos Estados-membros, à reunificação alemã, à transformação económica na Europa Central e Oriental, a um substancial aumento do volume e eficácia da assistência dos Fundos Estruturais comunitários, à globalização da economia e à revolução das tecnologias da informação. Estes acontecimentos repercutiram-se na dinâmica do mercado único;
- em segundo lugar, a legislação relativa ao mercado único ainda não produziu todos os seus efeitos. Grande parte das disposições não entraram em vigor antes de 1994 ou 1995; algumas devem ainda ser plenamente aplicadas. Os operadores económicos ainda estão a adaptar-se ao novo ambiente regulamentar e comercial e tiveram pouco tempo para se habituarem às novas liberdades. Devido à última recessão, os operadores hesitaram em aproveitar as novas oportunidades que lhes eram oferecidas. Além disso, ainda não passou tempo suficiente para que o efeito das alterações regulamentares se fizesse sentir.

Dado o carácter das medidas relativas ao mercado único, a sua aplicação deu origem a efeitos essencialmente microeconómicos e implicou alterações na estrutura da produção e do comércio na União. Por conseguinte, a análise centrou-se em primeiro lugar na identificação e medição dos fenómenos microeconómicos. Todavia, também tentou apreciar o efeito macroeconómico no rendimento e no emprego.

As consequências microeconómicas esperadas da eliminação dos obstáculos ao comércio são as seguintes: a eliminação dos obstáculos deverá melhorar a afectação dos recursos através de um processo de especialização com base nas vantagens comparativas e numa melhor exploração das economias de escala. Existe um risco de este processo de eliminação dos obstáculos ser acompanhado de uma nova compartimentação dos mercados nacionais através de comportamentos anticoncorrenciais (por exemplo cartéis, abusos de posição dominante, auxílios estatais). A política de concorrência é, assim, fundamental para evitar tais comportamentos e para que o aumento de eficácia se traduza em preços mais baixos e melhor qualidade para os consumidores.

1.2 Comércio e investimentos directos estrangeiros

O mercado único deu origem a um aumento importante do comércio e da parte da União no total dos investimentos directos estrangeiros a nível mundial. O aumento do comércio entre Estados-membros não ocorreu, no entanto, em detrimento do comércio com os países terceiros. Além disso, verifica-se uma relativa convergência das estruturas de produção dos Estados-membros, na sequência de uma especialização nos mesmos sectores, mas em diferentes nichos em termos de qualidade ou de preço, o que facilita a concretização

A análise realizada demonstrou que a eliminação dos obstáculos ao comércio produziu um aumento do comércio entre os países da União Europeia entre 20% a 30% no que se refere aos produtos industriais. Este crescimento não se operou em detrimento dos produtores não comunitários que, com efeito, também beneficiaram da realização do mercado único. Os receios expressos em relação a uma menor abertura do mercado único para os fornecedores estrangeiros afiguram-se hoje em dia totalmente infundados. A parte do consumo representada pelas importações de produtos industriais de fora da Comunidade aumentou de 12% para 14% entre 1980 e 1993.

No que respeita ao comércio intracomunitário, verifica-se igualmente uma alteração significativa na natureza dos fluxos comerciais. O mercado único não parece ter reforçado a tendência no sentido de uma maior especialização sectorial, no âmbito da qual os Estados-membros se especializariam em certas actividades em função das suas vantagens comparativas respectivas. Em contrapartida, os Estados-membros estão cada vez mais a especializar-se, no âmbito de um mesmo sector industrial, em certos nichos de qualidade e de preço. Os consumidores puderam assim beneficiar de uma mais vasta gama de produtos.

Os Estados-membros participam, assim, no conjunto do espectro da actividade económica, diferenciando-se entre si através dos diferentes nichos em termos de preços e de qualidade que tentam ocupar. Esta evolução tem como resultado uma convergência das estruturas industriais dos Estados-membros, aspecto especialmente importante na perspectiva da União Monetária.

No que respeita aos investimentos directos estrangeiros, o mercado único aumentou o atractivo da União Europeia. Deste modo, a União Europeia absorvia 44% dos fluxos globais de investimento estrangeiro no início dos anos 90, face a 28% em meados da década de 80. O mercado único parece ter tido um efeito especialmente forte no sector dos serviços financeiros.

1.3 Estruturas de mercado

A economia europeia passou por uma profunda reestruturação caracterizada por uma explosão das operações de concentração e aquisição. Todavia, verificou-se um aumento da concorrência nos mercados nacionais, de que resultou uma maior convergência dos preços dos bens e dos serviços.

Uma parte importante desses fluxos de investimento directo estrangeiro está ligada a operações de concentração e de aquisição, que se multiplicaram com a realização do mercado único, sobretudo concentrações e aquisições transnacionais entre empresas comunitárias. Entre 1986 e 1995, o número de operações de concentração e de aquisição passou de 720 para 2 296 no sector industrial e de 783 para 2 602 no sector dos serviços. No entanto, 70% das operações de concentração e de aquisição continuam a apresentar um carácter puramente nacional. Este fenómeno pode traduzir a vontade das empresas em desenvolver, pelo menos numa primeira fase, uma estratégia defensiva a nível nacional, remetendo para o futuro um eventual processo de reestruturação a nível europeu.

As reestruturações já efectuadas implicaram um aumento do nível de concentração em toda a União. Na indústria transformadora, a quota das quatro maiores empresas da indústria transformadora passou, entre 1987 e 1993, de 20,5% para 22,8% do total, em média, do volume de negócios à escala europeia. Contudo, observa-se, simultaneamente, uma redução do nível de concentração à escala nacional, apesar da dimensão média das empresas se ter mantido relativamente estável. Esta situação, aparentemente paradoxal, tem duas explicações: por um lado, uma redução da quota de mercado das empresas dominantes no seu mercado nacional devida a uma maior concorrência, por outro, um aumento da quota de mercado destas mesmas empresas a nível comunitário, devido a uma estratégia de pan-europeização das suas actividades. Por outras palavras, a nível europeu, o volume de actividade das grandes empresas aumentou, mas a repartição geográfica desta actividade alterou-se, registando-se diminuições relativas nos mercados nacionais e aumentos nos mercados dos outros Estados-membros. Esta evolução é claramente menos acentuada nas actividades de serviços, especialmente as que continuam fortemente regulamentadas, em que se verifica um aumento da concentração a nível nacional. Estes sectores poderão conhecer grandes reestruturações pan-europeias no futuro.

O aumento da concorrência induziu uma certa moderação no aumento das margens de lucro das empresas (da ordem de 0,5 pontos percentuais entre 1987 e 1991), especialmente nos sectores em que existiam maiores obstáculos ao comércio. Em alguns destes sectores, esta situação traduziu-se em diminuições de preços em benefício dos consumidores. Para além disso, a abertura dos mercados fomentou a convergência dos preços entre os Estados-membros em relação a diversos bens e serviços. Esta convergência é tanto maior quanto maior for o grau de liberalização introduzido pelo mercado único. Assim, entre 1985 e 1993 os coeficientes de variação dos preços (impostos incluídos) entre os Estados-membros para produtos e serviços idênticos passaram, no que respeita aos bens de consumo, de 22,5% para 19,6%, e em relação aos serviços de 33,7% para 28,6%. Em contrapartida, os coeficientes de variação dos preços aumentaram para os produtos energéticos, passando de 21,1% para 31,7%, e no sector da construção, de 22,1% para 27,4%. Não houve convergência nos sectores em que os mercados nacionais continuaram fortemente fragmentados.

1.4 Rendimento, emprego e convergência

O mercado único teve um efeito positivo no rendimento, tendo sido igualmente um dos factores que contribuiu para uma certa convergência por parte dos Estados-membros periféricos. O nível de emprego teria sido inferior sem o mercado único.

A combinação dos processos microeconómicos acima descritos foi utilizada para tentar calcular o impacto macroeconómico do Programa relativo ao mercado único, utilizando vários modelos. Estas estimativas indicam uma melhoria do investimento da ordem de 1% a 3% e uma redução da inflação entre 1% a 1,½%, em relação ao que aconteceria se o mercado único não existisse. Por conseguinte, estima-se que, em 1994, o rendimento da Comunidade foi superior 1,1 a 1,5 pontos percentuais graças ao mercado único, ou seja, um aumento de 60 a 80 mil milhões de ecus. Cerca de metade destes efeitos são imputáveis ao reforço da concorrência e da melhoria da eficácia, devendo-se a outra metade aos progressos técnicos associados à realização do mercado único.

Por vários motivos, a evolução da situação de emprego na União Europeia tem sido desfavorável nos últimos anos. As análises económicas indicam, no entanto, que o mercado único permitiu obter um nível de emprego superior ao que existiria sem o mercado único. A diferença situa-se entre 300 000 e 900 000 postos de trabalho. Porém, estes efeitos positivos foram escamoteados por condições económicas desfavoráveis alheias ao mercado único.

Além disso, a melhoria do rendimento a nível comunitário foi acompanhada por uma certa convergência a favor da maioria dos Estados-membros situados na periferia da Comunidade, tendo a Irlanda, Espanha e Portugal registado um crescimento superior à média comunitária. Esta evolução deve-se aos efeitos conjugados da sua adesão à Comunidade (Espanha e Portugal), à crescente contribuição dos fundos estruturais e de coesão, bem como ao mercado único. As análises económicas revelam que o mercado único teve um impacto positivo específico na convergência.

Em suma, o impacto macroeconómico do mercado único, tal como se pode observar até ao presente, é claramente positivo, devendo estes efeitos continuar a aumentar no futuro, à medida que o mercado único se realiza e que os agentes económicos se adaptam ao novo ambiente mais concorrencial criado.

2. UM MERCADO ÚNICO AO SERVIÇO DOS CIDADÃOS

O mercado único representa muito mais do que um mero empreendimento económico. Conjuntamente com outras políticas comunitárias, contribuiu significativamente para reduzir os preços e alargar a escolha do consumidor, para alargar as liberdades e os direitos individuais, para aumentar o nível de vida e ainda para melhores condições de saúde e de segurança no local de trabalho, maior segurança e fiabilidade dos produtos e um ambiente mais sã.

2.1 Livre circulação das pessoas

O mercado único está praticamente concluído neste domínio, com a notável excepção da eliminação dos controlos das pessoas nas fronteiras. Contudo, pode ser necessário clarificar certos actos legislativos e melhorar a sua aplicação a nível nacional e local.

A liberdade de circular de um país para outro para trabalhar, estudar ou simplesmente residir constitui uma das vantagens da União mais tangíveis para os cidadãos. A livre circulação dos trabalhadores constitui uma realidade para os seis Estados-membros fundadores da Comunidade Europeia desde 1968, aplicando-se agora a todos os Estados-membros e a três países da EFTA (Noruega, Islândia e Liechtenstein). As medidas de acompanhamento, como o reconhecimento mútuo da equivalência dos diplomas ou o direito de transferência dos direitos em matéria de segurança social, facilitam a instalação dos cidadãos e das suas famílias noutro Estado-membro da União Europeia.

No âmbito do Programa do mercado único, existe também legislação que prevê a agregação e transferência dos direitos de pensão e outros direitos sociais dos trabalhadores. A atenção centrou-se no alargamento destas liberdades às pessoas que não exercem uma actividade laboral, como os estudantes e os reformados, e no reforço do reconhecimento mútuo das qualificações académicas e profissionais para que os trabalhadores assalariados e independentes possam exercer o direito à livre circulação sem serem penalizados a nível da segurança social. A rede EURES presta igualmente serviços e informações sobre as ofertas de emprego e as condições de vida e de trabalho.

Os estudos relativos à mão-de-obra revelam um aumento lento, mas regular, dos cidadãos comunitários que trabalham num outro Estado-membro distinto do seu. No entanto, os fluxos migratórios estão circunscritos a determinadas profissões específicas, tais como os gestores, as profissões liberais ou os técnicos especializados e operários contratados para a construção civil, e registam-se sobretudo nas regiões fronteiriças em que se verificou um aumento da migração intracomunitária de 18% entre 1987 e 1994.

De facto, não se registou um movimento migratório de grande escala da mão-de-obra no interior da Comunidade. O aumento do comércio entre os Estados-membros, na sequência do mercado único, e a maior mobilidade do capital em relação ao trabalho estão na origem deste fenómeno. As diferenças culturais e linguísticas continuam, por outro lado, a entravar a deslocação dos trabalhadores.

Neste domínio, o enquadramento legislativo do mercado único está praticamente completo. Apesar dos progressos significativos realizados, deverão ser envidados esforços a nível comunitário, pelo menos, para que a legislação comunitária existente seja actualizada, compreendida e aplicada. Os inquéritos realizados pela Comissão sobre o funcionamento do mercado único revelam também que os cidadãos europeus ainda deparam com obstáculos efectivos, tanto do ponto de vista prático como legal, quando pretendem exercer o seu direito à livre circulação e o seu direito de residência na União. A Comissão lançou uma série de iniciativas neste domínio, tais como o Grupo de Alto Nível sobre livre circulação e a campanha de informação "Prioridade aos Cidadãos". Para resolver estas questões, o Livro Verde sobre a eliminação dos obstáculos à mobilidade dos estudantes e investigadores, analisa os obstáculos que continuam a existir à mobilidade dos estudantes, estagiários, pessoas não activas, investigadores e trabalhadores não assalariados (quer sejam cidadãos da União ou residentes legais), e propõe algumas linhas de acção.

Não se chegou a um acordo a nível comunitário para a eliminação dos controlos das pessoas nas fronteiras. Os progressos alcançados entre a maioria dos Estados-membros realizaram-se exclusivamente com base em acordos intergovernamentais. A manutenção dos controlos nas fronteiras significa que os Estados-membros preferem

proceder aos controlos de identidade nas fronteiras e não no interior dos seus territórios para combater o terrorismo, o tráfico de droga e outras ameaças contra a ordem pública. Este insucesso impede um pleno aproveitamento das oportunidades proporcionadas pelo mercado único.

2.2 Mercado único e política social

O Programa do mercado único influenciou o ambiente social da UE, enquanto as políticas sociais a nível nacional e comunitário facilitaram o funcionamento do mercado único. Os receios de que o investimento se transferisse em grande parte para os Estados-membros com baixos custos de mão-de-obra ou que suprimiram alguns elementos da política social comum revelaram-se em grande medida infundados.

O quadro relativo ao mercado único integra inúmeras medidas de carácter social. As disposições sobre segurança social que reconhecem os descontos para a reforma efectuados noutros Estados-membros e a Directiva relativa aos comités de empresa são alguns dos exemplos das medidas que apoiam a livre circulação de pessoas e asseguram que o mercado único impede uma concorrência baseada numa redução dos níveis de protecção social.

Não constitui um objectivo da Comunidade proceder a uma harmonização total das políticas sociais. No entanto, a realização do programa social da Comissão de 1989 permitiu instituir um conjunto de normas mínimas de base, por exemplo no domínio da saúde e da segurança no local de trabalho. Estas normas constituem um travão à utilização de normas sociais inferiores como um instrumento de concorrência desleal. O seu objectivo permanente consiste em desenvolver e melhorar as normas sociais em todos os Estados-membros da União.

O Programa do mercado único acelerou o processo de internacionalização das empresas. As multinacionais estão a reestruturar-se e a reorganizar-se em toda a Comunidade para manterem a sua competitividade. A actividade económica não se deslocou, contrariamente ao que se previa, para os Estados-membros com baixos custos de mão-de-obra. São raras as empresas que recorrem às diferenças dos custos da mão-de-obra ou de regulamentação laboral entre os Estados-membros para reduzirem os salários ou endurecerem as condições de trabalho. A maioria das multinacionais comunitárias e não comunitárias reconhecem que, à excepção de funções e sectores muito específicos, como a gestão centralizada das companhias aéreas, foram outros os factores decisivos nas decisões em matéria de localização. No sector industrial, por exemplo, são fundamentais as facilidades de transporte ou a logística.

A garantia de uma segurança social adequada é fundamental para que a livre circulação das pessoas na União se concretize. Sem essa protecção, as disparidades entre os regimes de segurança social dos vários Estados-membros prejudicariam a movimentação dos cidadãos através das fronteiras. As medidas que coordenam os regimes de segurança social dos Estados-membros garantem a manutenção dos direitos às prestações da segurança social adquiridos ou em vias de o ser, de acordo com a legislação nacional (por exemplo, as pensões, o seguro de doença e as prestações familiares) quando uma pessoa abandona o seu país para trabalhar, procurar emprego, residir ou instalar-se noutro Estado-membro da União.

2.3 Interesses dos consumidores

A eficácia e bom funcionamento do mercado único depende igualmente da implicação e da influência dos consumidores neste processo. Um correcto funcionamento do mercado significa que os consumidores possam beneficiar das suas vantagens. Um mercado único eficaz deve dispor igualmente de organizações de consumidores que tenham acesso a uma informação clara e de instrumentos para definir e aplicar os direitos dos consumidores. O Programa relativo ao mercado único proporcionou aos retalhistas e aos consumidores uma escolha mais ampla de produtos e de serviços mais baratos e de melhor qualidade.

Os consumidores europeus, tal como as empresas, deveriam beneficiar de uma maior concorrência, de preços mais reduzidos, de uma gama mais vasta de produtos e serviços e de novos canais de distribuição. Os factos já apresentados no Capítulo 1 demonstram que tudo isto é já uma realidade. De acordo com o disposto no nº 3 do

artigo 100º-A do Tratado, a obtenção de um nível elevado de protecção do consumidor está na base da legislação adoptada em matéria de harmonização.

Foram obtidos progressos notáveis. Há indícios de que o abastecimento se começa a efectuar à escala da União, especialmente em determinados sectores como o dos electrodomésticos, produtos alimentares de marca e mobiliário. Na indústria transformadora, tais como os sectores alimentar e têxtil, os indícios de nível dos preços são pouco conclusivos; nos sectores dos serviços, como os transportes aéreos e as telecomunicações, as reduções de preços podem não se dever exclusivamente ao Programa do mercado único. No entanto, a aceleração da convergência de preços, nomeadamente no que se refere aos bens de consumo, em que as diferenças de qualidade são pouco significativas, resulta do Programa do mercado único. A redução e a convergência de preços foram entravadas por controlos de preços (em especial no que respeita aos produtos médicos e farmacêuticos) ou pela preferência dos consumidores por produtos nacionais, regionais ou locais (em especial, em relação aos produtos alimentares em que apenas os produtos de marca beneficiam de um melhor acesso ao mercado).

Os consumidores tiveram acesso a uma maior gama de produtos e de serviços, especialmente no que respeita ao equipamento de telecomunicações, aos serviços financeiros e às ligações aéreas interurbanas.

As vantagens de uma maior escolha e de melhores preços não afectaram, em geral, a segurança ou o bem-estar dos consumidores. O Programa do mercado único colocou a segurança do consumidor acima da livre circulação das mercadorias e dos serviços. A abertura dos mercados poderia ter dado origem a riscos suplementares, devido, por exemplo, a disparidades entre as normas e à livre circulação de produtos e serviços importados. Assim, o Programa do mercado único foi acompanhado pela convergência dos sistemas de avaliação da conformidade, por sanções mais rigorosas contra os produtores ou produtos defeituosos e pela instauração de sistemas de alerta rápido e de retirada do mercado em caso de urgência.

A promoção dos interesses dos consumidores depende da disponibilidade de informações claras e exactas com base nas quais possam proceder a uma escolha racional e transparente. Trata-se de uma condição prévia ao bom funcionamento do mercado único. A este propósito, a denominação dos produtos e a informação relativa à rotulagem deveria constituir um meio eficaz e proporcionado de informação dos consumidores sem ser utilizado pelos Estados-membros para fragmentar o mercado e proteger os produtores nacionais.

As acções comunitárias, tais como as que se destinam a melhorar o acesso à justiça e a assegurar a intervenção das garantias para além das fronteiras nacionais, são fundamentais para que o consumidor explore as possibilidades proporcionadas pela mercado único. Porém, como os montantes em causa são normalmente pouco elevados, é raro valer a pena intentar um processo num outro Estado-membro. A Comissão propôs já algumas soluções inovadoras para satisfazer as necessidades dos consumidores verdadeiramente lesados e que lhes permita ganhar confiança nas compras transfronteiras. De uma forma mais geral, a política dos consumidores deve ser integrada noutras acções relativas ao mercado único (tais como a liberalização, a informação ou os serviços financeiros em que os consumidores têm ainda dificuldades em proteger os seus interesses), no sentido de se ter em consideração e promover os interesses dos consumidores.

2.4 Protecção do ambiente

A política do ambiente e o mercado único são complementares. Seria prematuro efectuar, desde já, uma avaliação definitiva do impacto ambiental do Programa do mercado único. É fundamental proceder a uma melhor coordenação das disposições relativas à protecção do ambiente e atenuar as disparidades entre a legislação dos Estados-membros, a fim de evitar o aparecimento de novos obstáculos técnicos ao comércio, garantindo simultaneamente o cumprimento dos objectivos da política do ambiente.

O artigo 2º do Tratado da CE estabelece que a criação do mercado único contribuirá, entre outros aspectos, para obter "um crescimento sustentável e não inflacionista que respeite o ambiente". Ambas as políticas devem prever uma utilização mais eficaz dos recursos, incluindo os recursos ambientais cujos custos devem ser devidamente tidos em conta. A ligação entre estas políticas reconhecida no Tratado é complementada por um amplo reconhecimento por parte das empresas da necessidade de legislação no domínio do ambiente. Em alguns

sectores, os requisitos ambientais constituíram um incentivo para as empresas para investirem em novas tecnologias respeitadoras do ambiente e que, simultaneamente, aumentaram a competitividade.

Antes da realização do mercado único, as antecipações relativas ao seu potencial impacto no ambiente eram bastante pessimistas. Seria prematuro efectuar, desde já, uma avaliação definitiva e quantificar o impacto ambiental do Programa do mercado único, confirmando ou infirmando estes receios. No entanto, os estudos realizados no âmbito do presente relatório consideram que os benefícios a médio prazo para o ambiente serão importantes, quando as medidas relativas ao mercado único forem totalmente aplicadas em sectores como o da energia e o dos transportes. Assim, é provável que um mercado único da energia aumente o consumo de gás, muito menos poluente do que outros combustíveis, e diminua as emissões de CO² em 105 milhões de toneladas por ano.

No que respeita aos transportes, é difícil avaliar em que medida o mercado único contribuiu para o aumento do tráfego na primeira metade desta década. No entanto, o crescimento do transporte rodoviário de mercadorias na UE-15 foi da ordem dos 15% entre 1990 e 1994 e a taxa anual de crescimento média do tráfego rodoviário de mercadorias foi ligeiramente superior entre 1990 e 1994 do que nos anos 80. A preocupação ambiental associada a esta evolução, na ausência de grandes melhorias na economia dos combustíveis dos veículos, reside no aumento das emissões de CO² e de partículas, que torna difícil para a Comunidade atingir, nomeadamente, os seus objectivos de estabilização e de redução das emissões de CO². Além disso, o aumento do tráfego exerce ainda maior pressão no ambiente nas regiões denominadas de trânsito (por exemplo, os Alpes). Simultaneamente, as melhorias técnicas introduzidas nos veículos a motor pela legislação comunitária, tais como a harmonização das especificações técnicas que prevêem normas de emissão mais rigorosas, permitirão, pelo menos no futuro, reduzir as emissões poluentes no sector dos transportes rodoviários. Estimativas preliminares apontam no sentido de reduções consideráveis das emissões no domínio do transporte regional de mercadorias. Espera-se igualmente que os progressos na via de uma política de preços mais equitativa e eficaz, bem como a proposta revisão do regime fiscal actual dos veículos de transporte (COM/96/331) se traduza numa outra substancial redução das emissões. Finalmente, espera-se que a estratégia para revitalizar o transporte ferroviário na Comunidade reforce a posição competitiva deste meio de transporte mais respeitador do ambiente.

As disposições relativas à livre circulação no mercado único, tais como as especificações técnicas, garantiram elevados níveis de protecção do ambiente, de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 100.º-A do Tratado. Na legislação adoptada no âmbito da "nova abordagem", a protecção do ambiente e a eficiência energética são frequentemente consideradas "requisitos essenciais".

No entanto, à semelhança do que acontece noutros sectores em que existe uma crescente consciencialização da necessidade de um quadro regulamentar adequado para responder às actuais preocupações dos cidadãos, existe o risco de os Estados-membros abordarem a legislação ambiental de um ponto de vista individualista que provocará uma nova fragmentação do mercado único. Um quadro comunitário poderá, em muitos casos, constituir a melhor garantia de que as acções empreendidas atingirão plenamente os seus objectivos e permitirão atingir o equilíbrio adequado entre o mercado único e os objectivos ambientais.

Alguns exemplos dos domínios em que a regulamentação nacional deve ser revista nesta perspectiva:

- a regulamentação das emissões e dos riscos que, muito embora se processe parcialmente a nível da UE (por exemplo, utilização de dióxido de titânio), é em grande parte objecto de legislação nacional (emissões de solventes);
- os sistemas nacionais de rotulagem ecológica que estão actualmente a proliferar apesar do desenvolvimento da rotulagem ecológica comunitária podem provocar distorções de mercado e confusões aos olhos dos consumidores;
- a regulamentação em matéria de gestão de resíduos, em que uma transposição insuficiente ou uma aplicação incorrecta deu origem a diferentes requisitos para os produtores a nível nacional.

A Comissão considera que uma integração adequada das disposições relativas ao mercado único e ao ambiente, para atingir os melhores resultados possíveis na consecução dos objectivos do Tratado, é de interesse vital para a

Comunidade. As instituições europeias deverão prosseguir a sua reflexão sobre a melhor forma de obter este equilíbrio. A Comissão tenciona lançar um debate político sobre esta questão durante 1997.

3. EFICÁCIA DO PROGRAMA RELATIVO AO MERCADO ÚNICO

O Programa relativo ao mercado único transformou as condições em que decorrem as relações comerciais transfronteiras. A maior parte dos principais obstáculos à integração dos mercados de produtos, serviços e capitais foi eliminada. As fronteiras políticas internas deixaram de ter importância para as empresas em termos de estratégia.

O processo de eliminação dos obstáculos avançou mais e o quadro legislativo está mais aperfeiçoado para os mercados de produtos do que para os de serviços. Em alguns mercados de serviços, existem ainda inúmeros factores de distorção das decisões de investimento e das operações transfronteiras. Se tal se deve, em parte, a obstáculos de carácter estrutural e comportamental, existem ainda em determinados sectores obstáculos de carácter regulamentar ou administrativo.

Em vários domínios, as disposições relativas ao mercado único não foram ainda objecto de uma transposição completa. Contudo, mesmo nesses casos, foram criadas as estruturas necessárias para eliminar os entraves que subsistiam e para evitar que outros os venham substituir. Estas estruturas tornam irreversíveis os progressos recentemente alcançados na via do mercado único.

A eliminação dos obstáculos às trocas comerciais e novos horizontes comerciais contribuíram para multiplicar as perspectivas das empresas europeias. Os obstáculos estão a ser eliminados e se souberem aproveitar as novas oportunidades, as empresas poderão conquistar novas quotas de mercado. A concretização das promessas do mercado único depende agora principalmente da capacidade de resposta das empresas às novas oportunidades de mercado.

3.1. Dimensão do desafio

Em meados dos anos 80, a concorrência na economia europeia era fortemente limitada pela existência de entraves ao comércio e ao investimento entre os Estados-membros. O tráfego transfronteiras exigia inúmeras formalidades e esperas intermináveis nos postos fronteiriços. Os construtores tinham que adaptar os seus produtos em função de cada mercado nacional. Os contratos públicos estavam excluídos do jogo da concorrência transfronteiras e local. Os prestadores de serviços ou eram proibidos de exercer a sua actividade noutros Estados-membros ou deparavam com obstáculos inultrapassáveis. As empresas que pretendiam reorganizar-se à escala pan-europeia encontravam dificuldades de ordem legal e fiscal. Os controlos cambiais e outros obstáculos entravavam as transacções financeiras transfronteiras. A vítima deste proteccionismo era o consumidor que tinha de pagar preços mais elevados e dispunha de uma escolha limitada.

O Programa relativo ao mercado único destinava-se a suprimir estes obstáculos à livre circulação das mercadorias, dos serviços, dos capitais e das pessoas. No entanto, o impacto positivo da legislação relativa ao mercado único pode ser contornado por regulamentações nacionais inconsistentes com as regras do mercado único ou por comportamentos anticoncorrenciais por parte das empresas. Tal pode entravar o desenvolvimento de mercados de produtos e de serviços e de um mercado de trabalho eficientes que se possam adaptar fácil e rapidamente a uma maior concorrência do exterior. Apesar de os Estados-membros serem os principais responsáveis pelo ambiente em que operam as empresas, incumbe às políticas comunitárias da concorrência e em matéria de auxílios estatais evitar que as empresas enveredem por comportamentos anticoncorrenciais, garantir que a exploração de serviços de interesse geral é coerente com as disposições do Tratado em matéria de concorrência e que os auxílios estatais não falseiem a concorrência.

O presente capítulo será analisada a eficácia da legislação adoptada para eliminar os obstáculos à livre circulação das mercadorias, serviços e capitais e para liberalizar os contratos, ou seja, em que medida estes obstáculos foram efectivamente eliminados.

3.2 Resultados do inquérito

A prova de que o mercado único funciona é corroborada pela percepção das empresas que reconhecem claramente que graças ao Programa relativo ao mercado único foi eliminada uma série de obstáculos às transacções transfronteiras e criadas novas oportunidades comerciais. Dois grandes inquéritos realizados, um às organizações que representam 50% da produção industrial da UE e 48% do emprego, o outro a 13 000 empresas europeias, confirmam a impressão geralmente positiva da indústria. A taxa de satisfação é, no entanto, mais elevada entre as empresas do sector da indústria transformadora do que a nível do sector dos serviços (31% a 51% entre as primeiras e 15% a 37% para as segundas). A parte das empresas que consideram que o mercado único funciona convenientemente é mais importante nos sectores em que as barreiras não pautais tinham maior incidência e custos (equipamento eléctrico, produtos alimentares, produtos químicos, transportes, etc.). Estes resultados são representativos do conjunto das empresas, uma vez que o inquérito não se limitou aos sectores mais directamente afectados pelo Programa relativo ao mercado único.

As grandes empresas revelam-se especialmente favoráveis na sua avaliação do mercado único; 47% das grandes empresas com mais de 1 000 trabalhadores consideram que o Programa relativo ao mercado único conseguiu suprimir os obstáculos ao comércio intracomunitário no seu sector de actividade contra 38% das empresas que empregam entre 20 a 49 trabalhadores. As empresas de dimensão média apresentam taxas que se situam entre as percentagens supramencionadas. A avaliação das medidas específicas apresenta resultados do mesmo tipo. O menor entusiasmo por parte das PME pode atribuir-se ao facto de estas últimas actuarem sobretudo a nível nacional ou mesmo local. A maioria dos sectores mais sensíveis ao Programa relativo ao mercado único é dominada por empresas de dimensão superior à média (equipamentos de telecomunicações, equipamentos eléctricos, produtos químicos e fibras sintéticas, produtos farmacêuticos, veículos a motor e máquinas-ferramentas).

Os custos de conformidade constituem um problema importante para as PME. As grandes empresas dispõem do pessoal necessário para proceder às formalidades administrativas necessárias. As pequenas empresas referem que estes custos fixos representam uma percentagem da sua facturação mais elevada do que as grandes empresas. No entanto, em determinados sectores, as PME consideraram positiva a repercussão do mercado único na sua actividade. Foi o que se verificou no caso dos sectores dos detergentes e dos cosméticos em que as PME obtiveram um melhor acesso aos mercados europeus ou, ainda, do sector das máquinas de construção em que 29% das PME, contra 7% das grandes empresas, consideram que o mercado único as incentivou à exportação.

No âmbito deste contexto geralmente positivo, a eficácia do Programa relativo ao mercado único varia, no entanto, em função dos domínios. As conclusões da Comissão são resumidas infra nos capítulos "mercadorias, serviços, capitais e contratos públicos".

3.3 Mercadorias

A legislação relativa ao mercado único garantiu a livre circulação da maioria das mercadorias e o novo quadro regulamentar é normalmente bem aceite. Os controlos nas fronteiras foram eliminados com êxito. A transposição das restantes directivas permitirá tirar pleno proveito das vantagens do mercado único. O princípio do reconhecimento mútuo é difícil de aplicar na prática, mas o problema está a ser resolvido. A definição de novas normas europeias afigura-se necessária para eliminar os obstáculos não regulamentares de acesso ao mercado. Globalmente, os produtores podem agora trabalhar com a certeza de poderem dispor de especificações sobre produtos aplicáveis em todo o mercado único.

É sobretudo o mercado dos produtos transformados que, contrariamente à situação de há 10 anos, está progressivamente a adquirir as dimensões e características de um mercado único. Os dois grandes factores desta evolução são a eliminação das formalidades aduaneiras e fiscais e a supressão dos entraves técnicos às trocas comerciais.

Supressão das formalidades aduaneiras e fiscais:

As alterações introduzidas nos procedimentos aduaneiros e fiscais reduziram em dois terços os custos suplementares dos transportes transfronteiras. As economias resultantes representam 0,7% do comércio intracomunitário, ou seja, 5 mil milhões de ecus por ano. Hoje em dia, os operadores consideram, em geral, esta alteração positiva, muito embora estimem que os custos de adaptação e o regime actualmente aplicado às

declarações fiscais relativas às operações transfronteiras sejam excessivos. Frequentemente, os operadores aprovam a abolição das paragens nas fronteiras internas. No entanto, dois terços dos inquiridos no âmbito de um inquérito especial consideram que o regime actual do IVA é provisório e defendem um sistema definitivo baseado no princípio do Estado-membro de origem.

Eliminação dos obstáculos técnicos ao comércio:

A maioria do comércio comunitário de mercadorias está sujeito a especificações ou ensaios obrigatórios, necessários à sua colocação no mercado. No passado, estes requisitos obrigatórios (cerca de 100 000 em 1985) eram definidos a nível nacional, excluindo do mercado os produtos provenientes de países terceiros, excepto se tivessem sido reconhecidos e testados de acordo com as especificações locais, o que implicava muitas vezes custos consideráveis. Actualmente as empresas parecem considerar que a harmonização técnica e o reconhecimento mútuo, com vista à eliminação dos obstáculos, foram eficazes. Em sectores-chave (produtos químicos, indústria mecânica, equipamento de escritório, produtos alimentares e veículos a motor) entre 35% a 50% dos inquiridos no âmbito do inquérito do Eurostat, consideram que as medidas relativas ao reconhecimento mútuo e à harmonização técnica eliminaram efectivamente os obstáculos técnicos.

As medidas adaptadas basearam-se num certo número de elementos distintos, que deverão ser abordados separadamente. A maioria teve um êxito considerável, mas registaram-se também algumas dificuldades.

- Existe legislação harmonizada e pormenorizada relativamente a produtos que representam cerca de 30% da produção industrial. Os esforços de supressão dos obstáculos nestes sectores, nomeadamente nos sectores químico, farmacêutico e da construção automóvel, foram especialmente bem acolhidos.
- As directivas "nova abordagem" cobrem, pelo menos, 17% suplementares da produção. Nos casos em que essas medidas foram aplicadas durante um determinado período, como no caso da Directiva relativa aos aparelhos de pressão, foram normalmente bem acolhidas. A nova abordagem é inovadora pelo facto de deixar ao produtor a escolha quanto à solução técnica a adoptar e quanto ao organismo encarregue dos ensaios e da certificação. Por conseguinte, não é de surpreender que as preocupações se centrem em torno do período inicial de aplicação das directivas e da forma como esta flexibilidade será interpretada na prática.
- As normas europeias harmonizadas proporcionam um procedimento rápido de conformidade com as directivas "nova abordagem". Surgiram alguns problemas devido ao atraso na elaboração das normas, o que reflecte o longo período de tempo que é necessário para o efeito - em média cerca de 5 anos para os organismos europeus de normalização do sector privado para preparar e obter um consenso sobre uma norma europeia. Apesar de alguns fracassos importantes em domínios como os produtos da construção, os organismos de normalização avançaram a bom ritmo para darem resposta à explosão da procura. Prevê-se que a grande maioria das normas exigidas para o bom funcionamento da legislação "nova abordagem" esteja criada no prazo de dois anos. 80% da actividade de normalização é desenvolvida actualmente a nível comunitário ou internacional, contra 80% a nível nacional há apenas dez anos. Cabe à indústria europeia, caso pretenda normas harmonizadas, assegurar à normalização europeia os meios necessários para terminar o seu trabalho.
- O Programa relativo ao mercado único proporciona igualmente aos produtores maior flexibilidade na escolha dos organismos de ensaio e de certificação. Verificou-se uma certa limitação da escolha desses organismos em certos sectores e em certos Estados-membros. Cabe essencialmente a estes últimos diligenciarem no sentido de acelerar a notificação dos organismos adequados e garantir um elevado nível de desempenho uniforme.
- Cerca de 25% da produção industrial é coberta por normas nacionais não harmonizadas. O acesso ao mercado para esses produtos depende do reconhecimento mútuo. Este está a registar, no entanto, certas dificuldades de aplicação de modo a garantir o acesso aos mercados de todos os Estados-membros. A entrada em vigor, em 1997, de um novo procedimento de notificação para as medidas nacionais limitativas do acesso ao mercado deverá reduzir a insegurança que caracteriza a aplicação do princípio do reconhecimento.

Apesar destas deficiências, os inquéritos são claros: a Comunidade conseguiu instaurar regras básicas e uma infra-estrutura institucional que permite libertar o mercado único de todos os obstáculos técnicos.

Além disso, estes progressos basearam-se em níveis elevados de segurança e de higiene e de protecção do ambiente e dos consumidores, o que foi, aliás, raramente contestado pelas autoridades nacionais. Os receios manifestados no início do Programa do mercado único revelaram-se infundados; a livre circulação foi melhorada sem comprometer estas exigências fundamentais, para o que contribuiu muito o facto de a Comissão ter recorrido a cientistas independentes para a elaboração das medidas de harmonização destinadas a proteger a saúde pública. Estes comités científicos independentes revelaram-se especialmente úteis. O recurso a estes pareceres na gestão da regulamentação comunitária permitirá evitar problemas e obter respostas rápidas e eficazes para os problemas que venham a surgir.

Mesmo quando foram resolvidos os problemas regulamentares, alguns produtores tiveram dificuldades em convencer os operadores económicos em aceitar os resultados dos ensaios de conformidade efectuados por organismos que lhes fossem desconhecidos ou a adequação das normas voluntárias nacionais com as exigências de marcação com as quais estão pouco familiarizados. A Comissão encoraja as iniciativas do sector privado para eliminar os obstáculos ao reconhecimento mútuo e ao carácter substituível das marcações, bem como para desenvolver normas e marcas europeias comuns. Não se trata, aqui, no entanto, de uma questão de regulamentação: apenas uma alteração das mentalidades dos operadores permitirá ultrapassar estes obstáculos técnicos não regulamentares.

Isto mostra, no entanto, até que ponto o funcionamento do mercado único das mercadorias depende também da confiança dos consumidores. Os clientes devem estar seguros de que os produtos satisfazem as exigências de colocação no mercado, em especial em relação a produtos que desconhecem. Esta confiança pode ser abalada por diversos motivos no mercado único: uma suspeita de que os produtos poderiam ser colocados no mercado de um outro Estado-membro, passando a circular livremente sem que a sua conformidade esteja assegurada porque não foram aplicadas nesse Estado-membro as especificações técnicas comuns ou porque não existe um mecanismo adequado que detecte e aplique sanções em caso de falsas declarações de conformidade; controlos inadequados nas fronteiras externas ou uma fiscalização inadequada dos processos de ensaio. A plena livre circulação veio reforçar a necessidade de processos acordados de inspecção e controlo para impedir o aparecimento de tais preocupações. É necessário prestar maior atenção a esta questão na futura gestão do mercado único.

3.4 Serviços

A Comunidade definiu um quadro jurídico de base para muitos mercados de serviços. Foram eliminadas as restrições mais evidentes. Todavia, algumas medidas legislativas apenas estão em vigor desde 1993. Os atrasos registados na transposição das novas disposições para o direito nacional impediram maiores progressos (por exemplo, no domínio dos seguros). Podem ser necessárias novas medidas, sobretudo no que se refere aos serviços financeiros.

A integração dos mercados de serviços exigiu maiores esforços que o mercado dos produtos. As medidas destinavam-se a suprimir obstáculos profundamente enraizados, e nunca contestados, à livre prestação de serviços e ao direito de estabelecimento nos países parceiros. Antes da aplicação do Programa relativo ao mercado único, os mercados nacionais estavam compartimentados por restrições quantitativas ao comércio, através de uma proibição pura e simples da concorrência de operadores estrangeiros (transporte rodoviário de mercadorias) ou da aplicação de um tratamento privilegiado aos produtores nacionais (transportes aéreos). Outras disposições regulamentares nacionais tinham por efeito aumentar o custo de entrada ou estabelecimento (serviços financeiros) ou dissuadir a prestação de serviços transfronteiras (seguros).

O Programa do mercado único tinha por objectivo separar as decisões relativas ao acesso ao mercado das regras técnicas em matéria de fiscalização, estabilidade do mercado, segurança e protecção dos consumidores, através do estabelecimento a nível comunitário de condições mínimas de autorização (cuja observância estava sujeita ao controlo do Estado-membro de origem). Noutros sectores em que os serviços podiam ser oferecidos para além das fronteiras nacionais, foi necessário harmonizar as disposições relativas ao interesse geral para permitir que o princípio do Estado-membro de origem fosse aplicado. No que respeita aos serviços profissionais e aos serviços

regulamentados, cuja prestação está frequentemente subordinada a uma qualificação específica, a abordagem adoptada foi a do "reconhecimento mútuo" dos diplomas de nível equivalente.

Os serviços abrangidos pelo Programa do mercado único representam 50% do emprego e do valor acrescentado do sector dos serviços, incluindo serviços com um elevado potencial em matéria de crescimento e de criação de emprego. Outros sectores de serviços foram abrangidos indirectamente, mas de forma significativa. A organização física das redes de distribuição e de expedição foi reestruturada para satisfazer as necessidades de um mercado integrado. Trata-se de sectores que contribuem para a produtividade de outros sectores: cada 100 ecus de produção industrial integra 20 ecus de serviços.

O Quadro 1 indica em que medida as disposições comunitárias foram eficazes no sector dos serviços. O Programa relativo ao mercado único permitiu eliminar a maioria das restrições visadas. Nos sectores dos transportes rodoviários de mercadorias, dos transportes aéreos e dos serviços de telecomunicações liberalizados, os operadores podem doravante oferecer livremente os seus serviços para além das fronteiras nacionais. A eliminação das restrições alterou principalmente a capacidade de os operadores constituírem uma clientela nos países parceiros. Entre 1990 e 1995, o volume dos serviços de transporte rodoviário prestados no território de outros Estados-membros aumentou 300%. No sector dos transportes aéreos, o estabelecimento de novas alianças e de novos operadores desmantelou a rigidez das estruturas, em benefício dos consumidores. Quanto aos serviços bancários, a introdução da "autorização única" reduziu consideravelmente os custos de estabelecimento nos países parceiros; o número de sucursais transfronteiras aumentou 58% nos dois anos que se seguiram à entrada em vigor da legislação.

No sector das telecomunicações, a liberalização dos equipamentos, dos serviços de dados e dos serviços de valor acrescentado, dos serviços via satélite e, a partir de 1996, das comunicações móveis, bem como a utilização das redes pertencentes a empresas que asseguram serviços públicos e das redes da televisão por cabo, eliminaram as barreiras ao investimento, deram origem a reduções de preços e melhoraram a qualidade do serviço. No entanto, em alguns sectores isolados, tais como os seguros, as medidas adoptadas ainda não permitiram a abertura dos mercados nacionais. A aproximação das legislações efectuada até à data ainda apresenta lacunas que são aproveitadas para entravar a prestação de serviços ou o estabelecimento transfronteiras (cite-se, a título de exemplo, as disposições nacionais relativas à protecção "do interesse geral" para os serviços financeiros).

Quadro 1: Eficácia das medidas relativas ao mercado único em termos de supressão dos obstáculos à livre prestação de serviços (tal como sentida pelos operadores económicos)

| | Obstáculos | | | | | |
|---|--|--|---|---|--|--|
| | Restrições aos serviços transfronteiras | Restrições ao direito de estabelecimento | Restrições aos fluxos dos factores de produção | Obstáculos regulamentares/técnicos ³ | Questões fiscais | Outros |
| Sector bancário | ✓✓ Condições discriminatórias para a venda de serviços transfronteiras ✓ Restrições ao conteúdo do marketing e do serviço | ✓✓ Condições discriminatórias para a concessão de licenças | ✓✓ Controlo dos movimentos de capitais | ✓✓ Requisitos prudenciais ✓ Condições de venda | ⊖ Tributação da poupança ⊖ Tributação do rendimento do investimento ⊖ Imposto sucessório | - |
| Seguros | ✓ Condições discriminatórias para a venda de serviços transfronteiras ✓ Restrições à comercialização e ao conteúdo do serviço | ✓✓ Condições discriminatórias para a concessão de licenças | ✓✓ Controlo dos movimentos de capitais | ✓ Defesa dos consumidores ✓ Condições de vendas | ⊖ Tributação das reservas ⊖ Tributação dos prémios | ⊖ Direito contratual |
| Transporte rodoviário de mercadorias | ✓✓ Restrições ao acesso a outros mercados CE através de quotas bilaterais ✓✓ Restrições relativas aos preços | ✓✓ Condições discriminatórias para a concessão de licenças | ✓ Restrições à cabotagem ✓✓ Reconhecimento dos diplomas | ✓✓ Pesos e dimensões ✓ Regras de segurança rodoviária ✓ Limites de velocidade ✓ Horários de descanso | ✓✓ Direitos especiais de consumo | ✓✓ Formalidades fronteiriças relativas às mercadorias |
| Transporte aéreo | ✓✓ Restrições bilaterais ao livre acesso a outros mercados CE ✓✓ Restrições relativas aos preços ⊖ Atribuição de slots | ✓✓ Direitos exclusivos para o licenciamento de companhias aéreas ⊖ Regras de propriedade nas relações bilaterais com países terceiros | ✓ Restrições à cabotagem ✓✓ Designação e restrições à capacidade | ✓✓ Condições de venda ✓✓ Regras de protecção e segurança ⊖ Encargos aeroportuais | ✓ IVA | ✓ Formalidades fronteiriças relativa aos passageiros ✓✓ Acesso aos sistemas informatizados de reservas Auxílios estatais e práticas desleais |
| Serviços liberalizados de telecomunicações | ✓ Condições discriminatórias de acesso à rede | ✓✓ Direitos exclusivos relativos a: serviços móveis, de dados e por satélite | ✓✓ Direitos exclusivos de venda de equipamento | ✓ Condições técnicas para a utilização de redes | - | ⊖ Acesso às redes |

³ Este tipo de obstáculos tende a aumentar o custo da prestação de serviços a nível internacional e pode ser considerado equivalente aos obstáculos técnicos do sector transformador.

| | | | | | | |
|--|---|--|--|--|-------|---|
| Serviços de radiodifusão televisivos | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Restrições à radiodifusão transfronteiras ✓ Direitos de aluguer e de empréstimo ✓ Modalidades de protecção do direito de autor ✓ Aplicação do direito de autor à difusão via satélite e via cabo | <ul style="list-style-type: none"> ⊗ Regras nacionais de licenciamento das empresas de radiodifusão ⊗ Restrições ao direito de propriedade dos meios de comunicação social | | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Condições técnicas para a utilização de redes | - | |
| Distribuição (bens de grande consumo) | Sem restrições | Sem restrições | ✓✓ Restrições à livre circulação de bens | - | ✓ IVA | <ul style="list-style-type: none"> ✓✓ Formalidades fronteiriças relativas aos bens ✓ Obstáculos técnicos relativos aos produtos |
| Publicidade | <ul style="list-style-type: none"> ⊗ Tipos de produtos e de meios de comunicação social ⊗ Publicidade comparativa | Sem restrições | ✓ Restrições aos meios de comunicação social | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Publicidade enganosa ⊗ Restrições ao conteúdo | - | - |

✓✓ Obstáculo efectivamente suprimido; ✓ Obstáculo parcialmente suprimido; ⊗ Obstáculo ainda existente; - Irrelevante

Estes problemas, abordados mais pormenorizadamente no Capítulo 4, exigem um exame caso a caso, sendo possível que se revelem necessárias novas medidas para eliminar as restrições subsistentes. Contudo, a Comissão está em vias de encerrar as consultas relativas às disposições sobre "livre prestação de serviços" e "interesse geral" constantes da Segunda Directiva Bancária, bem como uma consulta sobre o Livro verde relativo aos consumidores e aos serviços financeiros. Poderão revelar-se necessárias iniciativas de carácter mais geral, em especial no domínio dos novos serviços da Sociedade da Informação.

3.5 Capitais

Quase todos os obstáculos à livre circulação de capitais foram eliminados. As restrições nacionais subsistentes têm origem na legislação fiscal ou nos controlos prudenciais no domínio dos serviços financeiros e não constituem um grave obstáculo, à excepção das restrições ainda existentes aos investimentos realizados pelos fundos de pensões. Todavia, a ausência de uma abordagem harmonizada em matéria de tributação dos rendimentos de capital continua a constituir um importante factor de distorção do mercado.

As restrições aos fluxos de investimento a longo prazo e às transacções comerciais foram há muito abolidas. A Directiva 88/361/CEE introduziu a liberalização completa dos movimentos de capitais na UE a partir de 1990 (todas as derrogações atingiram já o seu termo). Em 1993, foram abolidos os controlos relativos às operações cambiais e financeiras. As novas disposições inseridas no Tratado proíbem todas as restrições aos movimentos de capitais e aos pagamentos entre Estados-membros.

Estas liberdades são limitadas pelo direito dos Estados-membros de restringir as transferências de capitais por razões fiscais, ou para assegurar controlos prudenciais nacionais em matéria de serviços financeiros. Estes direitos são exercidos por alguns Estados-membros relativamente a diferentes mercados financeiros; dez Estados-membros emitiram reservas, no âmbito da OCDE, no que se refere à liberdade de estabelecimento e à actividade de sucursais de companhias de seguros, bancos e outros estabelecimentos financeiros estrangeiros.

As restrições mais significativas dizem respeito aos investimentos dos fundos de pensões. Seis Estados-membros impõem actualmente restrições a determinados investimentos realizados pelos fundos de pensões. Se estas restrições não resultarem apenas de razões prudenciais, constituem violações do Tratado e impedem a maximização dos rendimentos, quer dos participantes do fundo, quer da entidade patronal. Em razão dos progressos tecnológicos e da livre circulação dos capitais à escala mundial, a realização de um mercado único dos capitais é crucial para a competitividade, o crescimento e o emprego na UE.

Os movimentos de capitais são também sujeitos a distorção pelas disparidades nacionais a nível do tratamento fiscal aplicado aos rendimentos da poupança e dos regimes de dedução fiscal das apólices de seguro de vida e dos pagamentos relativos aos juros hipotecários. Convém recordar que a Directiva 88/361/CEE refere também a necessidade de harmonização fiscal, sem a qual podem surgir distorções nos movimentos de capitais, susceptíveis de ser acentuadas pela existência de uma moeda única.

Não obstante estas restrições, quase todos os obstáculos formais à livre circulação foram já abolidos. As "reservas" da OCDE pendentes são limitadas a determinados instrumentos financeiros e a determinadas zonas geográficas e, com excepção das restrições relativas aos fundos de pensões, não se aplicam a um volume elevado de transacções no mercado de capitais. Entre 1984 e 1994, o volume dos activos e passivos expressos em moeda estrangeira detidos por investidores ou contraídos por mutuários noutros Estados-membros duplicou. No Reino Unido, por exemplo, o volume dos investimentos de carteira realizados no estrangeiro passou de 6% para 60% do PIB entre 1979 e 1993, enquanto o volume dos investimentos estrangeiros no mercado nacional passou de 6% para 42% do PIB durante o mesmo período. Em países como a França, Itália ou a Espanha, em que as restrições aos movimentos de capitais eram significativas, o mercado único traduziu-se numa abolição das restrições relativas à liquidez. Os pedidos de empréstimo dos investidores podem agora ser mais facilmente satisfeitos pelos capitais provenientes de países parceiros e as taxas de rendimento do investimento nos diferentes países da União Europeia continuam a convergir. Além disso, a liberalização do mercado de capitais reforçou as pressões sobre as autoridades nacionais em matéria de respeito da disciplina orçamental e monetária.

3.6 Contratos públicos

Para usufruir de todas as vantagens da liberalização dos contratos públicos, deverá ser feito um maior esforço, quer pelas autoridades públicas, no sentido de implementarem as directivas a nível nacional, quer pelas entidades adjudicantes, no sentido de as aplicarem aos seus processos de aquisição. É igualmente necessário melhorar o acesso dos fornecedores. Nos casos em que os adquirentes públicos e as empresas interessadas nos contratos públicos cumpriram as regras do regime comunitário liberalizado, realizaram, nalguns casos, poupanças da despesa pública e criaram novas oportunidades para as empresas dinâmicas.

A abertura à concorrência dos contratos públicos é essencial para o dinamismo de uma economia de mercado e para o sucesso do mercado único. Os contratos públicos representavam 11,5 % do PIB comunitário em 1994, ou seja, 721 mil milhões de ecus (correspondentes ao peso acumulado das economias da Bélgica, Dinamarca e Espanha ou a 2 000 ecus por habitante). Cerca de 110 000 autoridades públicas estão sujeitas às regras relativas aos contratos públicos.

Apesar do dado global de 10% de penetração das importações no mercado dos contratos públicos ser decepcionante, 15 % a 25 % de produtos, como máquinas para escritório, equipamento médico, equipamento para telecomunicações e veículos automóveis, são actualmente adquiridos a fornecedores de outros Estados-membros.

Do ponto de vista da oferta, um estudo realizado pela Comissão junto de 1 600 fornecedores pôs em evidência as elevadas taxas de resposta às possibilidades oferecidas pela abertura de novos mercados (90 % e 70 %, respectivamente, para as oportunidades no mercado nacional e nos mercados transfronteiras). Os concursos relativos a novas oportunidades transfronteiras conduziram a 44 % de novos negócios conquistados pelos respectivos vencedores e a 31 % de vendas a entidades públicas noutros Estados-membros; 36 % dos fornecedores inquiridos indicaram um reforço da concorrência a nível nacional. Esta situação reflecte um aumento da transparência no mercado: o número de anúncios de concurso publicados no Jornal Oficial das Comunidades Europeias aumentou de 12 000 em 1987 para 95 000 em 1995.

Todavia, estes resultados estão muito aquém dos benefícios potenciais. Com efeito, 85 % das autoridades públicas, muitas das quais de pequena dimensão e com volumes limitados de aquisições, não publicam anúncios de concurso.

Uma das razões destes resultados de certa forma insatisfatórios é obviamente o significativo atraso na transposição das 11 directivas relativas aos contratos públicos para a legislação nacional e na sua aplicação efectiva. Apenas foram adoptadas 72 % das disposições de transposição nacionais necessárias. Estão actualmente em curso 39 processos por não transposição ou transposição incorrecta das directivas. Globalmente, apenas três Estados-membros transpuseram completa e correctamente todas as directivas. O Conselho Europeu de Florença estabeleceu que era necessário acelerar os esforços de transposição no domínio dos contratos públicos. O controlo do mercado e a aplicação da regulamentação permanecem questões difíceis.

A Comissão, por seu lado, está a examinar questões como a execução e aplicação efectiva da legislação, as possibilidades de melhoria do acesso ao mercado dos contratos públicos através da informação, da formação e da celebração dos contratos públicos por via electrónica, a forma como a aplicação da legislação relativa aos contratos públicos pode ter igualmente em conta as políticas noutros domínios, como a política relativa às redes transeuropeias, às PME, aos Fundos de Coesão e aos Fundos Estruturais, bem como a questão do acesso aos contratos públicos dos países terceiros.

4. OBSTÁCULOS REMANESCENTES À LIVRE CIRCULAÇÃO

Apesar de os esforços empreendidos pela União para realizar um mercado único terem sido bem sucedidos, não existem razões de euforia. É inevitável que, num projecto tão complexo como o Programa relativo ao mercado único, surjam problemas na definição e implementação das novas regras de base. O presente capítulo examina

mais em pormenor os obstáculos aos funcionamento do mercado único com vista à definição das prioridades expostas no Capítulo 5.

4.1 Transposição, aplicação e reparação ineficazes

As regras comunitárias acordadas devem ser transpostas para o direito nacional de cada um dos Estados-membros e aplicadas de forma eficaz e equitativa, o que, infelizmente, nem sempre acontece. Os Estados-membros ainda não cumpriram integralmente os seus compromissos.

A Comissão tem agido firmemente contra estes comportamentos, em especial através do início de processos formais de infracção contra os Estados-membros que não cumprem as suas obrigações, mas a solução mais eficaz consiste numa acção mais determinada a nível nacional. O presente relatório confirma também o diagnóstico do Programa Estratégico da Comissão para o Mercado Interno (1993), segundo o qual a falta de coerência entre os sistemas jurídicos dos diferentes Estados-membros afecta o exercício dos direitos decorrentes do mercado único.

. Transposição

Embora a taxa de transposição das medidas relativas ao mercado único tenha vindo sistematicamente a melhorar, com uma taxa média de 90 % para a UE-15, a transposição incorrecta continua a constituir um problema. 56 % das medidas previstas no Livro Branco de 1985 foram transpostas em todos os Estados-membros. Os atrasos significativos registados e a má qualidade da transposição impedem igualmente que as empresas explorem plenamente o potencial do mercado único.

Os Estados-membros podem também utilizar técnicas diferentes de transposição, o que pode ter eventualmente como resultado que a legislação, depois de transposta, levante problemas de insegurança jurídica e de interpretação. Por conseguinte, as partes interessadas poderão dever satisfazer requisitos diferentes, em função dos Estados-membros nos quais exercem as suas actividades, o que implica custos elevados. Exemplos típicos desta situação são os contratos públicos e o reconhecimento de diplomas. Mas os custos não recaem unicamente sobre as empresas e os cidadãos: acórdãos recentes proferidos pelo Tribunal de Justiça demonstraram que os Estados-membros podem, em determinadas circunstâncias, expor-se a pedidos de elevadas indemnizações em casos de transposição incorrecta.

. Aplicação

A aplicação desigual da legislação comunitária é frequentemente considerada como o obstáculo mais persistente ao comércio e à concorrência leal no mercado único, na medida em que, para ultrapassar esta dificuldade, é necessário estudar aprofundadamente as práticas nacionais, regionais ou até locais. Acima de tudo, é preciso que os Estados-membros tenham confiança uns nos outros. No entanto, os métodos de aplicação estão longe de estar harmonizados entre os Estados-membros, o que suscita duas preocupações fundamentais:

- o risco de aproveitamento de uma aplicação incorrecta por parte de alguns produtores ou prestadores de serviços, comprometendo assim o elevado grau de protecção que a legislação pretende assegurar;

- a distorção da concorrência entre produtores, como resultado de diferenças na forma como se procede à aplicação. As empresas queixam-se da realização de controlos de forma desequilibrada e por vezes até alegadamente discriminatória, tanto entre Estados-membros, como no interior de um mesmo Estado-membro.

A falta de familiaridade e a conseqüente aplicação incorrecta do direito comunitário por parte das administrações nacionais constitui uma causa frequente de queixas, tanto da parte de empresas como de particulares, que procuram exercer os direitos decorrentes do mercado único.

Existe uma necessidade premente de assegurar uma aplicação eficaz e equivalente em todos os Estados-membros, se necessário através da adopção de novas regras, no que se refere a certos aspectos da legislação harmonizada relativa a produtos. No domínio da legislação harmonizada de produtos, em especial nos casos em que apenas o produtor é responsável pela conformidade do seu produto, é necessária uma vigilância eficaz do mercado para abordar certas questões, como a assistência mútua entre autoridades de controlo, a troca de informações, os programas de controlo comuns, as auditorias, a formação e as bases de dados.

Nos sectores em que a abertura do mercado assenta no princípio do "reconhecimento mútuo" pode surgir um outro tipo de problema ligado à aplicação. Pode acontecer que os inspectores de um Estado-membro tenham dificuldade em identificar os requisitos aos quais obedecem os fornecedores de bens ou serviços ou em avaliar em que medida os fornecedores em questão respeitam estes requisitos. É necessário que se instaure uma troca de informações mais ampla relativamente às regulamentações nacionais e aos processos de avaliação de conformidade nelas estabelecidos.

. **Reparação**

A ausência de medidas de reparação eficazes pode impedir a correcta aplicação da legislação comunitária. A disponibilidade de medidas de reparação eficazes requer uma cadeia de mecanismos, que vai desde a capacidade de identificar um produto defeituoso, à vontade e capacidade de tomar medidas para o retirar do mercado, passando, eventualmente, pela imposição de sanções.

Os cidadãos podem solicitar reparação por intermédio dos tribunais, mas também neste caso existem obstáculos. A ausência de vias judiciais eficazes que permitam garantir a aplicação do direito comunitário pode impedir a reparação. Nalguns casos foram introduzidas medidas comuns para garantir a boa aplicação pelos tribunais da legislação harmonizada (por exemplo, no que se refere à marca comunitária), mas noutros casos a possibilidade dos cidadãos agirem civilmente contra o Estado pode ser limitada. É de certa forma irrealista esperar que cidadãos com recursos financeiros limitados proponham uma acção contra o Estado nos tribunais nacionais. Mesmo que uma acção deste tipo seja proposta, o grau de conhecimento do direito comunitário das profissões jurídicas é por vezes muito reduzido.

4.2 Lacunas no quadro legislativo

| |
|--|
| Onze anos após ter sido acordado o programa do Livro Branco, um "núcleo duro" de propostas nele contidas permanece por adoptar e a liberalização do mercado em sectores não abrangidos por este programa ainda não foi completada. Revela-se também necessário um certo ajustamento das medidas existentes para clarificar e, nalguns casos, simplificar as regras comunitárias. |
|--|

(a) Não adopção de medidas do Livro Branco

A maior parte dos problemas surgem em sectores-chave que afectam a gestão das empresas, como o direito e fiscalidade das empresas, os serviços financeiros e a liberalização dos mercados dos transportes e da energia. Em especial, a tentativa mal sucedida da União Europeia de instaurar um sistema fiscal coerente e simplificado a nível comunitário ou de eliminar as disposições discriminatórias que provocam distorções entre os regimes fiscais dos Estados-membros, impediu as empresas de realizar operações num mercado único e integrado, impedindo-as de contribuir para o aumento do emprego. A importância destes problemas é regularmente confirmada pelas observações apresentadas pelas organizações profissionais.

Os domínios nos quais o calendário previsto originariamente para o mercado único não foi respeitado são os seguintes:

. **Fiscalidade das empresas**

Há muito que se aguarda uma abordagem mais coerente do tratamento fiscal dos rendimentos das empresas no mercado único. Ainda não existe um enquadramento que vise a eliminação de todas as formas de dupla tributação dos rendimentos no âmbito do mercado único e quaisquer outros eventuais obstáculos. Tal enquadramento evitaria também perdas de receitas fiscais resultantes de arbitragens transfronteiras, de fraude ou evasão fiscal. Os problemas frequentemente evocados pelas empresas, e que estão abrangidos apenas parcialmente pelas actuais propostas da Comissão, incluem a ausência de um sistema comum a nível comunitário de consolidação das perdas a nível de grupos, o tratamento fiscal dos estabelecimentos permanentes em comparação com o tratamento reservado às empresas nacionais, a persistência de retenções na fonte sobre pagamentos de juros e de *royalties* no âmbito de grupos de empresas, bem como sobre os dividendos entre empresas e o carácter incompleto da rede de "convenções bilaterais".

. **Aproximação do tratamento fiscal dos rendimentos do investimento**

A coexistência actual de diferentes sistemas nacionais de tributação do rendimento do investimento e as disparidades entre residentes e não residentes existentes em alguns países causam distorções nos movimentos de capitais.

. **Um sistema do IVA baseado na origem**

Grande número de preocupações expressas actualmente não dizem respeito ao regime transitório, mas sim às dificuldades inerentes à legislação comunitária em matéria de IVA. O sistema actual assenta no controlo físico dos movimentos de bens e, como tal, já não é adequado às práticas comerciais modernas. Além disso, as medidas especiais, opções e poderes autorizados pelas directivas, aos quais é necessário acrescentar as interrogações e as diferenças de aplicação das disposições comuns provocaram divergências a nível da aplicação do sistema comum do IVA. O programa de trabalho recentemente proposto para a introdução de um sistema do IVA baseado na origem, tem por objectivo encontrar uma solução para estes problemas, suprimindo qualquer distinção entre operações nacionais e operações intracomunitárias e adoptando legislação que possa ser implementada e aplicada uniformemente no conjunto da UE.

. **Direito das sociedades**

As concentrações transfronteiras continuam a ser dificultadas por problemas jurídicos. Duas propostas não adoptadas (a Décima Directiva e o Estatuto da Sociedade Europeia) completariam o quadro jurídico e permitiriam às empresas reduzir consideravelmente os custos, graças a uma simplificação da sua organização e da sua administração. Esta questão constitui uma das acções mais prioritárias para facilitar a actividade empresarial na Europa. A adopção da proposta de directiva-quadro relativa às ofertas públicas de aquisição fornecerá diversos meios para garantir um nível mínimo de protecção dos accionistas em caso de OPA. Esta medida não elimina os obstáculos estruturais às OPA, mas poderá fornecer um quadro jurídico mais seguro, que torne mais fácil eliminar estes obstáculos posteriormente.

(b) A necessidade de adaptar as medidas existentes

O presente relatório identificou alguns casos em que as medidas existentes não correspondem às necessidades dos operadores económicos que desejem realizar operações transfronteiras, quer por serem imprecisas, quer por que o seu âmbito de aplicação é demasiado restrito.

. Legislação pouco clara

Algumas disposições do Programa do mercado único deram origem a interpretações divergentes ou até contraditórias nos Estados-membros. A falta de clareza nas directivas relativas aos contratos públicos provocaram alguns problemas de aplicação. Outras medidas sectoriais (as máquinas no local de trabalho, a directiva "linhas alugadas" e a directiva em matéria de transparência para os produtos farmacêuticos) deram também origem a problemas de interpretação.

No sector dos géneros alimentícios, surgiram questões relativas ao equilíbrio entre as medidas harmonizadas e as medidas não harmonizadas e à interacção dos diferentes textos legislativos. A Comissão entende debruçar-se sobre estas questões, nomeadamente, num Livro Verde de carácter geral sobre a legislação relativa aos géneros alimentícios.

. Âmbito de aplicação restrito

Num número limitado de casos, a legislação relativa ao mercado único não contemplou adequadamente todos os obstáculos ao comércio ou não antecipou a evolução do mercado, como, por exemplo, no caso das dificuldades provocadas pela inexistência de um processo de autorização única para os intermediários de seguros, ou no caso de regras nacionais de instalação relativamente a determinados produtos industriais.

4.3 Regras demasiado complicadas

Num número limitado de casos, a aplicação do Programa do mercado único deu origem a custos adicionais para as empresas de dois tipos:

- . o primeiro diz respeito a custos de transição a curto prazo ligados à passagem para sistemas harmonizados e a novas exigências técnicas (tais como a necessidade de elaborar e traduzir documentos em conformidade com a Directiva "Máquinas");
- . o segundo é constituído por custos ligados a uma regulamentação excessivamente complexa e pormenorizada que obriga as empresas a proceder a investimentos substanciais e permanentes a fim de lhes dar cumprimento. Por exemplo, o INTRASTAT, impõe aos operadores económicos obrigações relativamente mais exigentes quanto à informação a comunicar do que o sistema anterior. As actuais disposições relativas aos impostos indirectos podem constituir um encargo gravoso no que diz respeito ao local de fornecimento, à necessidade de dispor representantes fiscais e à introdução de regimes especiais para a venda à distância ou para novos meios de transporte. Estas duas questões foram já objecto de iniciativas da Comissão, nomeadamente a iniciativa SLIM e a recente proposta de um programa de trabalho relativo a um sistema comum do IVA.

4.4 Antigos e novos obstáculos a nível nacional

A simplificação das regras nacionais contribuiria para uma maior eficácia do mercado único. A eliminação bem sucedida da "primeira linha" das medidas que fragmentam o mercado veio aumentar a importância da eliminação dos obstáculos ainda existentes na regulamentação a nível nacional à realização de operações transfronteiras.

Apesar das regras nacionais poderem ter objectivos de interesse geral, nem sempre são proporcionais aos objectivos prosseguidos e algumas podem até ter efeitos proteccionistas. Grande número destes obstáculos eram conhecidos dos autores do Programa do mercado único original.

O sector dos produtos farmacêuticos constitui um bom exemplo, na medida em que as legislações nacionais em matéria de preços e de regimes de reembolso atrasam o acesso aos mercados nacionais e podem ser utilizadas para encorajar os produtos locais.

Frequentemente, as empresas consideram que a falta de coordenação da legislação técnica de protecção do ambiente e de defesa dos consumidores constitui um factor de complicação no mercado único, o que justificaria um maior grau de harmonização das regras. Nalguns casos, o problema pode estar ligado a insuficiências da legislação comunitária existente como, por exemplo, no caso da recuperação de resíduos, em que foram impostas poucas restrições no que se refere ao tipo de medidas que os Estados-membros podem adoptar. Noutros casos, as regras comunitárias foram ultrapassadas por normas suplementares mais restritivas a nível nacional. Todas estas disparidades têm repercussões importantes para as pequenas empresas que procuram conquistar novos mercados. Embora muitas destas medidas possam ser justificadas por disposições do Tratado, podem por vezes ser desproporcionadas em relação aos seus objectivos. Invocar o princípio da subsidiariedade e o recorrer ao nº 4 do artigo 100º-A para justificar a manutenção de medidas nacionais de defesa do ambiente é igualmente uma fonte de preocupação para alguns sectores, nomeadamente o sector dos produtos químicos, ainda que, até ao momento, o recurso ao nº 4 do Artigo 100º-A se tenha limitado a um número reduzido de casos com efeitos limitados sobre o comércio intracomunitário.

O aparecimento dos serviços da Sociedade da Informação apresenta também o perigo de uma falta de coordenação das iniciativas nacionais, que têm como objectivo responder a preocupações de interesse geral. Recentemente, a Comissão formulou uma proposta no sentido de criar um mecanismo para reforçar a transparência a nível regulamentar no mercado único dos serviços da Sociedade da Informação, de forma a assegurar, quando necessário, uma abordagem mais coordenada.

De uma forma mais geral, a tendência que persiste em alguns Estados-membros de estabelecer regulamentações técnicas pormenorizadas para determinados produtos constitui uma ameaça constante para o mercado único; anualmente, são notificadas em média à Comissão mais de 450 novas regras técnicas nacionais relativas a produtos. Há ainda poucos indícios de que os Estados-membros estejam dispostos a observar uma auto-disciplina no processo legislativo que tão veementemente advogam em relação à União.

4.5 Gestão da legislação comunitária

a) Apoio científico

O objectivo da gestão das regulamentações técnicas consiste em manter a um nível elevado a protecção da saúde e segurança dos cidadãos da UE e do ambiente. Assim, as directivas devem ser adaptadas em função dos conhecimentos científicos mais recentes.

- A eficiência das regulamentações depende de um processo rápido de tomada de decisões; o caso dos aditivos alimentares constitui um exemplo das dificuldades que surgem quando os procedimentos são excessivamente lentos e pesados.
- A adaptação das directivas deve basear-se em dados científicos independentes, no que diz respeito aos processos relevantes, aos métodos de produção, às inspecções e aos métodos de amostragem e de ensaio.

A Comissão dispõe de um certo número de comités científicos envolvidos na preparação das propostas. A fim de reforçar a credibilidade das suas decisões, estes organismos devem ser reforçados na sua autonomia, estrutura e composição.

A disponibilidade de conhecimentos científicos a nível comunitário é uma exigência da legislação destinada a garantir a melhor protecção possível da saúde, segurança e ambiente, além de permitir à Comunidade reagir a eventuais novos desafios que requeiram novas regulamentações, de forma a evitar o aparecimento de novos obstáculos ao comércio. A Comissão recorrerá de forma crescente à capacidade científica do seu Centro Comum de Investigação, de forma a contribuir para a resolução de questões relacionadas com a protecção da saúde, segurança e ambiente.

b) Os aspectos externos do mercado único

O desenvolvimento da legislação comunitária de âmbito interno não é independente das acções empreendidas pela UE no exterior:

- Os compromissos dos Estados-membros assumidos em negociações internacionais podem afectar os seus compromissos para com a Comunidade e vice-versa;
- É do interesse da Comunidade basear a legislação interna nos progressos obtidos por organismos internacionais, desde que as orientações e recomendações de tais organismos no que diz respeito a normas sejam justificadas por razões científicas e correspondam aos níveis específicos da Comissão de protecção da saúde.

O mercado único implica que a UE tenha de negociar com coerência as questões de comércio internacional, de forma a obter novas oportunidades de mercado através de instrumentos bilaterais ou multilaterais, como os acordos de reconhecimento mútuo em matéria de reconhecimento dos resultados da avaliação de conformidade.

O mercado único é também um factor essencial para a promoção da competitividade global das empresas europeias: as empresas terão de operar num mercado mais alargado, sendo assim estimuladas a procederem a uma racionalização do seu funcionamento, redução dos custos, inovação e diversificação de produtos; a introdução da concorrência nas actividades a montante traduz-se numa redução dos custos dos factores de produção; e o aumento da concorrência a que têm que fazer face nos seus próprios sectores obriga as empresas a tornarem-se mais eficientes e competitivas a nível dos custos e a oferecer produtos e serviços de qualidade mais elevada.

4.6 O mercado único e os serviços de interesse geral

| |
|--|
| Os esforços destinados a estabelecer um mercado único para os serviços de interesse geral, nos quais os Estados-membros concedem tradicionalmente direitos especiais ou exclusivos a fornecedores bem precisos, conduziram a progressos significativos, mas ainda incompletos. |
|--|

Nos serviços de telecomunicações, os serviços de valor acrescentado foram já liberalizados e o prazo fixado para a liberalização da telefonia vocal e das infra-estruturas está a terminar. Nestes sectores, a definição de regras transparentes que garantam um acesso às redes em condições equitativas e concorrenciais e que promovam os interesses dos consumidores, subordinada à garantia de determinados objectivos regulamentares, tais como o fornecimento de um serviço universal ou exigências técnicas de interoperabilidade, está actualmente a ser objecto da maior atenção.

No que se refere à energia, embora tenham sido dados passos importantes no início dos anos 90 com a adopção de directivas relativas ao transporte e à transparência dos preços, só agora é que os esforços de liberalização do mercado começam a dar os seus frutos. Chegou-se a uma posição comum em Julho de 1996 sobre uma directiva relativa às regras comuns para o mercado único da electricidade, que prevê uma abertura à concorrência limitada mas progressiva e introduz o elemento da escolha do consumidor, eliminado assim as situações de monopólio actualmente existentes. A abertura progressiva do mercado conduzirá à liberalização de um terço de cada mercado nacional da electricidade após um período de seis anos. Apenas uma liberalização plena e total se traduzirá em benefícios substanciais para todos os consumidores: os ganhos adicionais para os consumidores ascenderão a cerca de 10-12 mil milhões de ecus por ano, equivalente a 30 ecus por habitante, ou seja, o dobro

dos ganhos previstos para a liberalização já acordada. O acesso de terceiros à rede no sector do gás levaria igualmente a poupanças correspondentes a 900 milhões de ecus por ano para os consumidores e poderiam ser obtidos ganhos adicionais substanciais por efeito de um crescimento da concorrência entre diversos tipos de gás.

Será necessário prestar uma maior atenção ao quadro regulamentar de liberalização, se se quiser tirar pleno proveito da integração. As regras da concorrência constituirão um instrumento-chave de regulação do mercado (simultaneamente através de orientações gerais *ex ante* e através de aplicações casuísticas). Durante o período de transição que precederá o regime de concorrência efectiva nos vários sectores em que o acesso a redes é importante, será necessário agir em duas frentes:

- acordo sobre regras comuns que assegurem a transparência do comportamento dos operadores de redes e estabeleçam critérios claros no que se refere às condições de acesso a estas e aos serviços prestados através das mesmas;
- aplicação rigorosa das regras da concorrência da UE paralelamente ao estabelecimento do quadro regulamentar.

A liberalização efectiva será facilitada pela separação das responsabilidades regulamentares e das actividades operativas. A aplicação do princípio do mercado único aos sectores do transporte ferroviário e dos serviços postais poderá também conduzir a uma redução significativa dos custos e a benefícios para os consumidores.

5. UM EMPENHO RENOVADO A FAVOR DO MERCADO ÚNICO

No presente capítulo final, a Comissão lança as bases de um novo empenho político a favor do mercado único. Um apelo à acção é lançado a todas as partes interessadas no sucesso do mercado único: as autoridades nacionais, os agentes económicos, para os quais este mercado foi criado, e as instituições da União.

A Comissão identificou as principais áreas em que é necessário agir para que o objectivo do mercado único seja totalmente atingido. Tal pressuporá, em primeiro lugar, o cumprimento de compromissos já assumidos, nomeadamente:

- Execução e aplicação efectiva do direito comunitário;
- Redução do peso provocado pelo excesso de regulamentação, sobretudo, mas não exclusivamente, a nível nacional, que impede o funcionamento do mercado;
- Preenchimento das lacunas importantes existentes no Programa do mercado único, a fim de atingir os objectivos fixados em 1985.

Será também necessário um novo empenho para enfrentar novos desafios.

5.1 Execução e aplicação efectiva do direito comunitário

A aplicação correcta de regras comuns em todo o mercado único constitui a principal prioridade. Esta questão é entendida como um problema pelas empresas e pelos cidadãos, que são prejudicados pelos atrasos na transposição da legislação comunitária em alguns Estados-membros e pelas disparidades na sua interpretação e aplicação de um Estado-membro para outro. É, além disso, importante, a fim de assegurar níveis equivalentes de segurança em toda a União. Este objectivo poderá requerer mudanças na cultura administrativa e até judicial nos Estados-membros.

As questões relativas à aplicação das normas constituem um desafio crescente e merecem mais atenção a nível político. Todas as partes interessadas deveriam estar prontas para considerar uma abordagem mais inovadora, baseada no seguinte programa:

- Iniciativas específicas destinadas a reforçar a legislação comunitária: são necessárias medidas mais eficazes para assegurar a aplicação da legislação, em especial, um reforço do controlo do mercado, no que diz respeito ao cumprimento das disposições comunitárias.
- Um quadro para as medidas de aplicação: os Estados-membros deveriam demonstrar maior abertura quando fossem abordadas questões relativas à aplicação e deveriam estar prontos a trocar informações pormenorizadas sobre as suas estruturas e procedimentos de aplicação, bem como sobre os problemas encontrados.
- Auditoria das medidas de aplicação nacionais: este tipo de auditorias são necessárias para estabelecer um grau elevado de confiança mútua entre os serviços nacionais responsáveis pela aplicação do direito comunitário.
- Mobilização de recursos científicos e técnicos: deveria recorrer-se de forma mais sistemática à consultoria científica e técnica independente.
- Aceleração dos processos de infracção: deverá ser dada a máxima prioridade à resposta rápida às reclamações fundadas e, quando necessário, ao início de processos de infracção contra Estados-membros.
- Instrumentos de aplicação mais eficazes para o mercado único: bem como um maior envolvimento dos tribunais nacionais na aplicação da legislação comunitária.
- Controlo do funcionamento do mercado único: através da melhoria do método de recolha das estatísticas nacionais sobre os serviços e de uma maior utilização da rede de Eurogabinetes da Comissão.

5.2 Reduzir o excesso de regulamentação nacional

Algumas disposições legislativas nacionais não abrangidas pelo Programa do mercado único constituem ainda um obstáculo significativo e talvez desnecessário ao acesso ao mercado e às transacções transfronteiras. São necessárias medidas específicas para aumentar a visibilidade destas disposições e para as simplificar na medida do possível. As medidas de simplificação legislativa já adoptadas no quadro do estabelecimento do mercado único devem ser alargadas.

a) Regras comunitárias

A Comissão lançou já o projecto SLIM (Simplificação da Legislação do Mercado Interno), que visa desenvolver ideias para a simplificação das directivas comunitárias e, se necessário, das disposições nacionais de transposição. Será brevemente apresentado ao Conselho um relatório relativo a quatro domínios (INTRASTAT, produtos de construção, plantas ornamentais e o reconhecimento de diplomas). Com base nos resultados a Comissão definirá o método de trabalho e o âmbito de iniciativas posteriores.

b) Regras nacionais

Deveriam ser consideradas as seguintes medidas:

- Um registo das medidas nacionais que têm por efeito fragmentar o mercado, que permitirá uma análise a nível comunitário da legislação nacional que alegadamente põe obstáculos ao mercado único.
- Redução dos encargos de carácter administrativo impostos pelas disposições dos Estados-membros, em especial, adopção de medidas destinadas à simplificação da fase de início de actividade.

- Troca de informações, nomeadamente, em relação à experiência dos Estados-membros na revisão da sua legislação, a fim de avaliar a sua utilidade ou a possibilidade de reduzir os seus custos.

5.3 Completar o quadro legislativo comunitário

O quadro jurídico necessário à livre circulação de mercadorias, dos serviços, dos capitais e das pessoas apresenta algumas lacunas importantes. Esta situação resulta, quer do facto de algumas propostas não terem tido seguimento, quer dos novos desenvolvimentos sociais que tomaram necessárias regras comuns.

a) Completar o programa do Livro Branco de 1985:

Um certo número de elementos essenciais do Livro Branco ainda não foram implementados. Os domínios a que se referem tais lacunas são essenciais para a promoção do crescimento, da competitividade e do emprego e para assegurar uma plena participação dos cidadãos no mercado único. Foram apresentadas ao Conselho propostas num certo número de domínios-chave:

Medidas para assegurar a livre circulação das pessoas: não foi ainda criado o quadro jurídico necessário para assegurar a livre circulação das pessoas. No plano político, a persistência dos controlos das pessoas nas algumas fronteiras internas, ou mesmo em todas, constitui a falha mais importante do Programa relativo ao mercado único. Foram apresentadas ao Conselho e ao Parlamento Europeu propostas de três directivas necessárias para a supressão dos controlos fronteiriços às quais deve ser dado seguimento. A Comissão proporá eventualmente também medidas adicionais para reforçar o direito das pessoas circularem e residirem sem restrições no território da Comunidade. Será necessário um trabalho mais aprofundado para facilitar a aquisição e manutenção dos direitos em matéria de segurança social.

Questões de carácter fiscal: o presente relatório põe em evidência um certo número de domínios em que a ausência de uma abordagem comum ou coordenada em matéria fiscal constitui um obstáculo ao funcionamento do mercado único:

- um sistema comum do IVA: enquanto as operações "nacionais" e "transfronteiras" não beneficiarem de um tratamento fiscal idêntico, as empresas não poderão considerar o mercado único como um mercado "nacional". A Comissão propôs recentemente um programa de trabalho plurianual para atingir este objectivo.
- supressão da dupla tributação e de outros obstáculos aos fluxos de rendimentos transfronteiras: a falta de progressos na harmonização do tratamento fiscal reservado às empresas ou aos particulares que exercem as suas actividades em mais do que um Estado-membro tem sido uma das mais significativas falhas do Programa do mercado único original e representa também um sério obstáculo à criação de um maior volume de emprego.
- aproximação dos regimes de tributação do rendimento do investimento: as diferenças existentes entre os regimes nacionais de tributação do rendimento do investimento continuam a provocar distorções no mercado único dos capitais.

Criação de um direito europeu das sociedades: a ausência de um direito das sociedades a nível comunitário impõe custos adicionais à minoria significativa de empresas que desejam estabelecer-se em mais do que um Estado-membro.

Ajustamento da legislação em vigor: algumas disposições legislativas relativas ao mercado interno são ambíguas ou complexas desnecessariamente. As principais áreas para uma acção imediata são os produtos de construção e os serviços financeiros, devendo outras áreas ser identificadas oportunamente.

b) Um mercado único para a economia de amanhã:

As necessidades da Sociedade da Informação: Quando as autoridades nacionais regulamentam o funcionamento dos serviços baseados nas tecnologias da informação poderão inadvertidamente voltar a fragmentar o mercado único. A Comissão apresentará um plano de acção que incluirá, nomeadamente, disposições legislativas necessárias ao funcionamento das redes de comunicação e de transmissão da informação ou a possibilidade de alargar o princípio do "reconhecimento mútuo" das regras nacionais a estes mercados emergentes.

Biocologia: a biocologia oferece a possibilidade de desenvolver uma larga gama de novos produtos, garantindo simultaneamente a segurança e protecção da saúde nos campos da medicina, produtos agrícolas e géneros alimentícios. Sem uma legislação comum com uma base científica e compatível com o mercado único, a investigação europeia e a exploração dos seus resultados serão desencorajados e este sector será colocado numa situação de inferioridade em relação à concorrência.

Iniciativas específicas em matéria de serviços: a importância dos serviços para a economia da União (cerca de 70 % do emprego) significa que poderão ser necessárias medidas suplementares para ultrapassar os obstáculos à prestação de serviços ou ao estabelecimento transfronteiras.

Um mercado único da energia: Após a avaliação da experiência adquirida na primeira fase da liberalização do mercado, a Comissão proporá as medidas finais necessárias para construir um verdadeiro mercado único da electricidade. Com base nos resultados positivos obtidos pela posição comum por unanimidade do Conselho para o sector da electricidade, estão agora a ser iniciados esforços semelhantes no sentido da liberalização do mercado do gás.

5.4 Medidas complementares a nível comunitário

Um mercado único não se constroi unicamente por via legislativa. Deverão ser adoptados outros instrumentos para que o mercado único produza todos os seus frutos; o primeiro e o mais importante é a criação de uma moeda única.

Uma moeda única: o Euro constitui o meio mais importante para reforçar e aumentar a eficácia do mercado único. Não apenas reduzirá os custos das transacções e eliminará os riscos cambiais associados ao comércio e ao investimento transfronteiras, como aumentará a transparência em matéria de preços, intensificando assim a concorrência.

Emprego e política social: A Comunidade deveria apoiar políticas nacionais activas de formação e emprego, nomeadamente através do Fundo Social Europeu. A política social comunitária continuará igualmente a assegurar que a liberdade de circulação das pessoas não será dificultada pelas políticas sociais nacionais e que no mercado único poderão subsistir altos níveis de protecção social.

Política de concorrência: a criação de um mercado único requer maior vigilância na aplicação da política de concorrência. O quadro legislativo actual poderá ter de ser repensado, na perspectiva de racionalizar as orientações comunitárias em matéria de auxílios estatais.

Política fiscal: No seu recente relatório, a Comissão, tendo em conta os pareceres expressos pelos membros do Grupo de Alto Nível de representantes pessoais dos Ministros das Finanças, fez a sua análise sobre a necessidade de uma política fiscal global e a nível comunitário.

Política de informação: A Comissão está já a implementar um certo número de iniciativas, tais como a acção de informação "Prioridade aos Cidadãos", para responder às necessidades crescentes de um acesso permanente à informação em matéria de direitos individuais e oportunidades proporcionados pelo mercado único, indicando, nomeadamente os serviços a nível nacional e local a que se deverão dirigir os cidadãos para a resolução dos seus problemas.

Política ambiental: o mercado único assenta num desenvolvimento sólido e numa defesa adequada do ambiente. A ausência de coordenação das iniciativas nacionais poderia provocar uma diminuição da eficácia da política em matéria de defesa do ambiente, assim como impedir as vantagens de um mercado único. A Comissão está determinada a melhorar a integração da política ambiental no âmbito do mercado único.

Política empresarial: o programa plurianual destinado às PME pode auxiliar as pequenas empresas a operar no mercado único, nomeadamente pelo facto de melhorar o contexto económico em que operam e de permitir-lhes adoptar uma estratégia comercial à escala europeia, através de serviços de informação e de assistência que divulgam as oportunidades de cooperação transnacional.

Redes transeuropeias: as redes de infra-estruturas deverão ser integradas a fim de se adaptarem à mobilidade crescente das mercadorias, dos serviços e das pessoas. Os recursos públicos e privados podem conjuntamente acelerar o desenvolvimento das infra-estruturas transeuropeias. A Comunidade deverá ter como prioridade a supressão dos obstáculos à realização destas associações entre os fundos públicos e privados.

Política de investigação e inovação: a política comunitária de investigação, desenvolvimento e tecnologia contribui para a aquisição dos conhecimentos científicos necessários para a implementação do mercado único num certo número de domínios (saúde, normalização e telemática). O desenvolvimento progressivo da política comunitária relativa à Inovação ajudará a criar as condições para um melhor aproveitamento das oportunidades proporcionadas pelo mercado único, nomeadamente através do lançamento de projectos de alta tecnologia.

Política de defesa do consumidor: a política de defesa dos consumidores deverá proteger melhor os interesses dos consumidores, em especial em matéria de serviços financeiros, serviços de interesse geral e da Sociedade da Informação.

5.5 Conclusões: a necessidade de um empenho renovado a favor do mercado único

O mercado único sob o ímpeto das decisões já tomadas desenvolver-se-á significativamente nos próximos anos. A presente comunicação demonstrou quão profundamente o mercado único já modificou as condições económicas e políticas na União.

- Do ponto de vista económico, muitos dos esperados benefícios de um mercado único sem fronteiras internas começam a fazer-se sentir, em termos de concorrência acrescida entre as empresas, reestruturação industrial, preços mais baixos e maior escolha para os consumidores. Embora o efeito económico global desta evolução tenha sido até agora relativamente modesto em termos de rendimento económico adicional ou maior volume de emprego, está em curso um processo que produzirá crescentes dividendos no futuro. As empresas estão a tornar-se mais competitivas a nível internacional, como demonstrado pelo aumento do investimento directo estrangeiro na União. A estratégia das empresas europeias está igualmente a evoluir, orientando-se para um mercado mais vasto.
- Também do ponto de vista político, a existência de um mercado único modificou radicalmente o quadro no âmbito do qual são tomadas as decisões a nível nacional em matérias relacionadas com o mercado. A nova mobilidade dos recursos económicos significa que as regras nacionais necessitam cada vez mais de ter em conta estes efeitos do mercado. Além disso, aumentou a interdependência dos Estados-membros, para garantir que os objectivos da legislação comunitária sejam atingidos. Num mercado sem fronteiras internas, a protecção da segurança e da saúde tem que ser global. A aplicação efectiva da lei tornou-se uma preocupação comum e não meramente nacional.

O mercado único permanece politicamente no centro das atenções enquanto instrumento-chave que permite concretizar as prioridades da União.

- Em primeiro lugar, a criação de emprego. Como indicado pela Comissão no Pacto de Confiança tirar o maior partido do mercado único constitui o primeiro passo para a criação de

emprego na União. O aumento da concorrência provocado por mercados liberalizados constitui a chave da competitividade internacional que assegurará o bem estar dos nossos cidadãos a longo prazo. Existem já sinais de que a existência do mercado único está a começar contribuir positivamente para os níveis globais de emprego na União, mesmo durante um período de grave recessão. Num clima económico mais favorável, os resultados serão ainda melhores no futuro.

- Em segundo lugar, a Comunidade está confrontada com a tendência de globalização da economia mundial. A adopção de um mercado único representa o mais radical e positivo exemplo da eliminação de obstáculos entre mercados nacionais. Se o dinamismo se mantiver, quer a nível do enquadramento do mercado, quer a nível da adaptação das empresas ao mesmo, então a Comunidade estará bem posicionada para influenciar e aproveitar as grandes oportunidades oferecidas pela globalização. O progresso no sentido do alargamento do mercado único aos serviços de interesse geral acelerará esta tendência, o mesmo acontecendo com os efeitos da plena entrada em vigor da legislação já adoptada.
- Em terceiro lugar, a realização da UEM contribuirá para o funcionamento eficiente do mercado único através da eliminação dos custos das transacções e dos riscos cambiais inerentes aos pagamentos transfronteiras e através da eliminação da afectação pouco eficiente de recursos a que as flutuações monetárias podem dar origem. Mas o mercado único, através da promoção da convergência e de condições económicas mais homogéneas, contribuirá para o sucesso da UEM.
- Em quarto lugar, o empenho da União no desenvolvimento das suas relações com os países da Europa Central e Oriental (PECO), através de acordos europeus e através de negociações para o alargamento, coloca a aquisição das conquistas do mercado único pelos PECO na ordem do dia. A preparação dos PECO já começou no âmbito do quadro da estratégia de pré-adesão. O êxito com que o mercado único pode ser alargado a estes países defenderá fortemente da sua percepção do mercado único como um mercado global e plenamente funcional, baseado não apenas num quadro legal completo e coerente, mas em instituições, estruturas e práticas que o sustentem.

Estas grandes recompensas poderão ainda escapar-nos se não nos empenharmos plenamente na realização de um mercado único que funcione. Se o grande esforço de criação do quadro legal comunitário para o mercado único já foi feito, é necessário agora assegurar que em cada Estado-membro as condições existem para permitir às empresas e aos cidadãos usufruir dos seus benefícios. Este resultado exige um empenho a todos os níveis, comunitário, nacional, regional e local. Tornar o mercado único num êxito requer também o empenho dos operadores económicos, bem como dos responsáveis pela adopção e aplicação das regras.

Apêndice 1: Fontes de informação deste relatório

a) Âmbito do Programa do mercado único

Para efeitos do presente relatório, o Programa do mercado único inclui:

- as 282 medidas expostas no Livro Branco de 1985 da Comissão, destinadas a suprimir os obstáculos fiscais, técnicos e físicos existentes à livre circulação de mercadorias, de serviços, de capitais e de pessoas;
- as medidas legislativas pré-existentes que constituíram uma base importante para completar o mercado único. O Livro Branco de 1985 completou, em larga medida, uma construção já em fase adiantada. Todavia, as medidas definidas em 1985 foram especialmente importantes, visto que se referiam aos obstáculos remanescentes que impediam de tirar pleno partido das medidas tomadas anteriormente;
- as medidas suplementares a acrescentar ao programa legislativo, a fim de completar o mercado único nos domínios que tinham sido excluídos do Livro Branco de 1985 (que incluem a liberalização de determinados serviços fornecidos em rede, tais como os mercados das telecomunicações e da energia);
- as políticas comunitárias de acompanhamento destinadas a melhorar a eficácia do funcionamento do mercado único, como a política de concorrência e as medidas de promoção da coesão regional.

b) O trabalho de investigação:

A fim de satisfazer da melhor forma possível o mandato que lhe foi confiado pelo Conselho de elaboração do presente relatório, a Comissão lançou uma vasta operação de recolha de informações, que incluiu 38 estudos e uma sondagem de opinião de grande dimensão junto das empresas:

- 19 estudos relativos aos sectores transformador e de serviços: cada um destes estudos tinha por objectivo determinar se as medidas em exame relativas ao mercado único tinham suprimido os obstáculos à livre circulação, e fazer o inventário dos obstáculos que subsistiam no que se refere às operações transfronteiras;
- 6 "estudos sobre os obstáculos": cada um dos quais destinado a avaliar os progressos obtidos no desmantelamento dos obstáculos não pautais mais importantes (obstáculos técnicos, contratos públicos, formalidades aduaneiras e fiscais, protecção da propriedade industrial, mercado monetário e liberalização do mercado de capitais);
- o impacto económico da remoção dos obstáculos foi objecto de 13 estudos suplementares, que tratavam nomeadamente das questões seguintes: trocas comerciais e fluxos de investimento, convergência de preços, concorrência e competitividade, emprego e mercados do trabalho e coesão económica;
- o Serviço de Estatísticas das Comunidades Europeias (Eurostat) coordenou um vasto inquérito junto das empresas a propósito do seu conhecimento atitudes e reacções ao Programa relativo ao mercado único; este inquérito baseou-se nas respostas de 13 000 empresas de doze Estados-membros; foi escolhida uma amostra representativa de empresas com mais de 5 trabalhadores do sector dos serviços e com mais de 20 trabalhadores do sector transformador (24 000 no total) para avaliar o sucesso do Programa relativo ao mercado único e a sua incidência na estratégia e no funcionamento destas empresas;

Outras fontes de informação sobre a eficácia das medidas legislativas relativas ao mercado único foram igualmente tomadas em consideração, nomeadamente estudos ou inquéritos independentes realizados nos Estados-membros.

c) **Questões relativas aos dados:**

Em toda esta análise, foi feito um esforço para obter dados actualizados a nível comunitário a partir de uma fonte única (Eurostat). A vantagem dos dados desta fonte é a de que se baseiam em critérios uniformes e são elaborados a partir de dados fiáveis recolhidos a intervalos regulares pelos organismos nacionais de estatística. Esta abordagem teve de ter em conta as seguintes considerações:

- muitas das séries de dados examinadas neste relatório são relativamente especializadas e não foram recolhidas com grande regularidade (tais como os dados relativos ao nível dos preços, onde os inquéritos são realizados com intervalos de cinco anos). Nestes casos revelou-se impossível obter dados para o período posterior ao último inquérito (1993);
- uma grande parte dos conceitos envolvem rácios ou indicadores relativos que necessitam de uma combinação de duas séries de dados utilizados na análise (tais como margens custos-preços ou índices de concentração). Em muitos casos, o Eurostat não dispõe de todos os dados requeridos e a Comissão recorreu a bases de dados especializadas (Visa, PIMS, Amdata). Os dados mais complexos deste tipo estão frequentemente atrasados em relação aos indicadores mais acessíveis, como os fluxos comerciais;
- a presente análise classifica uma grande parte dos dados por sector, nomeadamente no que se refere aos efeitos sobre a produtividade e a eficácia, em que as comparações são efectuadas com base no grau de incidência do Programa do mercado único. Este nível de análise requer dados desagregados por sector, dados esses que estão disponíveis apenas com um certo atraso;
- os problemas relativos à obtenção de dados são particularmente sensíveis nos sectores dos serviços. Este facto reflecte a falta de atenção dada aos sectores dos serviços no passado, devido à convicção errada de que não seriam afectados pela internacionalização. Além disso, muitos dos conceitos tradicionais relativos aos custos, produtividade e comércio nem sempre têm um equivalente quantificável nos sectores dos serviços. A insuficiência de dados disponíveis para os serviços colocou um problema particular no âmbito desta análise. Os resultados quantificados citados no que se refere aos diferentes sectores dos serviços são frequentemente extraídos de estudos especialmente encomendados para estes sectores e envolvem cálculos elaborados especificamente para efeitos do presente relatório.