

UMA NOVA ESTRATÉGIA PARA O MERCADO ÚNICO

***AO SERVIÇO DA
ECONOMIA E DA SOCIEDADE EUROPEIAS***

**Relatório apresentado ao
Presidente da Comissão Europeia**

José Manuel Barroso

por

Mario Monti

9 de Maio de 2010

«Todos quantos tentaram resolver os problemas económicos colocados pelo Tratado de Roma, esquecendo o lado político da questão, falharam e enquanto se examinar [estes] problemas unicamente no plano económico, não tendo em conta o lado político, receio que se irá de fracasso em fracasso.»

Paul-Henri Spaak
Discurso na Câmara dos Representantes
14 de Junho de 1961

«A Europa chegou a uma encruzilhada. Ou avança com firmeza e determinação, ou retorna à mediocridade. Ou nos resolvemos a levar até ao fim a integração económica da Europa ou então abdicamos, por falta de vontade política para fazer face à imensidade da tarefa, e consentimos que a Europa se torne numa simples zona de comércio livre.»

Comissão Europeia
«A realização do mercado interno»
Livro Branco apresentado ao Conselho Europeu
(Milão, 28-29 de Junho de 1985)

«Temos de tirar partido dos pontos fortes que só em conjunto podemos ter. [...] Temos de aproveitar plenamente os benefícios de um grande mercado único»

Margaret Thatcher
1986

Carta de Missão do Presidente da Comissão Europeia

José Manuel Barroso
President of the European Commission

Bruxelas, 20 de Outubro de 2009

Pres(2009)D/2250

Prezado Professor,

O mercado único foi, e continua a ser, a pedra angular da integração da Europa e do crescimento sustentável. Mas este grande projecto europeu exige uma determinação política renovada para que possa realizar todo o seu potencial. Como indiquei nas minhas orientações políticas, a Comissão pretende conduzir este processo, envolvendo plenamente os Estados-Membros, o Parlamento Europeu e todas as partes interessadas.

À medida que nos aproximamos do vigésimo aniversário da data simbólica de 1992, que lançou as bases do que é hoje o mercado único, a UE está confrontada com três desafios urgentes:

- A recente crise veio mostrar que continua a existir uma tentação forte, em especial quando os tempos são difíceis, para desmantelar o mercado único e procurar refúgio em formas de nacionalismo económico. A Comissão sempre foi, e continuará a ser, um acérrimo defensor do mercado único através da plena utilização dos seus poderes de execução, em especial nas áreas do mercado interno e da política de concorrência, nomeadamente em matéria de controlo dos auxílios estatais. Mas é necessário também que a opinião pública e os círculos políticos tomem consciência das consequências dramáticas que decorreriam de um enfraquecimento do mercado único. Tal enfraquecimento provocaria uma erosão da base em que assenta a integração económica, o crescimento e o emprego na UE, numa altura em que a emergência de novas potências mundiais e de grandes desafios ambientais torna a coesão da UE mais necessária do que nunca, no interesse dos cidadãos europeus e de uma governação global eficaz

O potencial do mercado único não foi ainda plenamente concretizado e em muitas áreas está mesmo longe de existir. Além disso, várias elos que faltam impedem um mercado ainda fragmentado de actuar como um potente motor do crescimento e de proporcionar aos consumidores todos os benefícios que pode produzir. A Comissão pretende adoptar uma abordagem mais sistemática e integrada para assegurar a realização de um verdadeiro mercado único e para proceder a um acompanhamento eficaz.

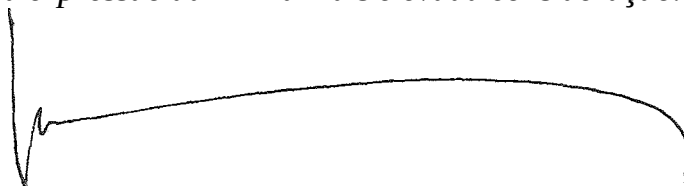
Professor Mario MONTI
Presidente
Università Commerciale L. Bocconi

*Via Sarfatti 25
IT-20100 Milano*

- A crise provocou uma reconsideração crítica do funcionamento dos mercados. Agravou igualmente as preocupações com a dimensão social. O Tratado de Lisboa, que entrará em vigor em breve, refere expressamente pela primeira vez, embora o princípio já estivesse claramente estabelecido no preâmbulo do Tratado de Roma, que «a União [...] empenha-se [...] numa economia social de mercado altamente competitiva». Tudo isto convida a uma nova reflexão sobre o modo como a dimensão do mercado e a dimensão social de uma economia europeia integrada se podem reforçar mutuamente.

Com vista a obter uma contribuição útil e preciosa para uma iniciativa destinada a relançar o mercado único enquanto objectivo estratégico fundamental da nova Comissão, gostaria de lhe confiar a missão de elaborar um relatório que apresente opções e recomendações. Se me der a honra de aceitar esta missão, deverá conduzi-la sob a sua inteira responsabilidade, informando-me directamente dos seus progressos e conclusões. Poderá contar com os conhecimentos e o apoio da Comissão e poderá igualmente, se tal se revelar necessário, realizar consultas com o Parlamento Europeu, com os Comissários pertinentes, com as autoridades competentes dos Estados-Membros e com outras partes interessadas.

Queira aceitar, Senhor Professor, a expressão da minha mais elevada consideração.

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line followed by a horizontal line that curves upwards at the end.

José Manuel BARROSO

ÍNDICE

CARTA DE MISSÃO DO PRESIDENTE DA UNIÃO EUROPEIA	3
RESUMO	7
UMA NOVA ESTRATÉGIA PARA O MERCADO ÚNICO	7
<u>CAPÍTULO 1. UM MERCADO À PROCURA DE UMA ESTRATÉGIA</u>	12
1.1. Transformar «algo de ultrapassado» numa prioridade política-chave.....	13
1.2. O mercado único como objectivo estratégico: 1985 e 2010	14
1.3. À escuta dos europeus	18
1.4. Tão pouco popular mas mais necessário do que nunca.....	21
1.5. Será realmente necessário um consenso em torno do mercado único?	23
1.6. Identificação das preocupações suscitadas... ..	24
1.7. Resposta às preocupações suscitadas... ..	33
1.8. Uma nova estratégia.....	34
<u>CAPÍTULO 2. CONSTRUIR UM MERCADO ÚNICO MAIS FORTE</u>	38
2.1. Pontos de estrangulamento, elos em falta e novas fronteiras	39
2.2. Pôr o mercado único ao serviço dos cidadãos, consumidores e PME	40
2.3. Desenhar o mercado único digital europeu	46
2.4. Um mercado único e um crescimento ecológico: energia, alterações climáticas e ambiente	50
2.5 Tirar o melhor partido do mercado único dos bens	54
2.6. O mercado único de serviços: motor da economia europeia	57
2.7. Um mercado único dos trabalhadores: problemas antigos e novos desafios	59
2.8. O mercado único dos capitais e dos serviços financeiros	64
2.9. As infra-estruturas físicas do mercado único: o desafio do investimento	68
<u>CAPÍTULO 3. CRIAÇÃO DE UM CONSENSO EM TORNO DE UM MERCADO ÚNICO MAIS FORTE</u>	71
3.1. Um mercado único para uma «economia social de mercado altamente competitiva»...	72
3.2. Liberdades económicas e direitos dos trabalhadores na sequência dos acórdãos Viking e Laval	72
3.3. Serviços sociais e mercado único	77
3.4. A política de contratos públicos ao serviço dos objectivos das políticas da UE	80
3.5. A dimensão fiscal do mercado único: trabalhar em conjunto para proteger a soberania fiscal	82
3.6. Competitividade e coesão: a dimensão regional do mercado único	88
3.7. O mercado único e a política industrial	90
3.8. Aberto, mas não indefeso: dimensão externa do mercado único	93
<u>CAPÍTULO 4. CONCRETIZAÇÃO DE UM MERCADO ÚNICO FORTE</u>	98
4.1. Regulamentar o mercado único, "ma non troppo"	99
4.2. Reforçar a aplicação das regras	102
<u>CAPÍTULO 5. UMA INICIATIVA POLÍTICA PARA REFORÇAR O MERCADO ÚNICO (E A UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA).</u>	111
5.1. Uma nova iniciativa política	112
5.2. Recentrar as instituições da UE no mercado único	112
5.3. O lugar do mercado único na elaboração das políticas da UE	114

RESUMO

Uma nova estratégia para o mercado único

Nas suas «Orientações políticas para o mandato da próxima Comissão Europeia», o Presidente Barroso identificou o mercado único como um objectivo estratégico essencial para a Europa, que deverá ser prosseguido com uma determinação política renovada. Com base no mandato conferido pelo Presidente Barroso, o presente relatório examina os desafios com que se deparará uma iniciativa de relançamento do mercado único e apresenta uma estratégia abrangente para que esta seja politicamente um êxito e viável em termos económicos e sociais.

O relatório sublinha que o mercado interno se encontra num momento crítico, caracterizado por três desafios (Capítulo 1). O primeiro advém da erosão do apoio político e social à integração do mercado na Europa. O mercado único é visto por muitos europeus – cidadãos mas também responsáveis políticos – com suspeição e medo e, por vezes, com real hostilidade. Encontram-se em acção duas tendências que se reforçam mutuamente: um «cansaço de integração», que diminui o desejo de mais Europa e de um mercado *único*; e mais recentemente, um «cansaço do mercado», que se traduz numa menor confiança no papel do *mercado*. O mercado único nunca foi tão pouco popular no momento em que a Europa mais dele precisa.

O segundo desafio decorre de uma falta de equilíbrio na atenção dada, em termos de políticas, ao desenvolvimento das diversas componentes de um mercado único efectivo e sustentável. Algumas dificuldades que o mercado único conheceu nos últimos anos podem ter como causa não apenas a integração incompleta dos mercados nacionais num mercado europeu, mas igualmente o carácter inacabado da acção desenvolvida em duas outras frentes: a expansão para novos sectores, a fim de acompanhar uma economia em rápida mutação, e o esforço destinado a assegurar que o mercado único seja um espaço de liberdade e de oportunidades ao serviço de todos: cidadãos, consumidores e PME.

Um terceiro desafio deriva de uma certa complacência que se enraizou na última década, como se o mercado único tivesse sido realmente concluído e pudesse ser posto de lado enquanto prioridade política. O mercado único foi considerado como «algo de ultrapassado», que necessitava de uma manutenção regular, mas não de uma promoção activa. A deslocação das atenções do mercado único para outros objectivos foi ainda mais reforçada pela necessidade de concentrar as energias políticas da UE noutras traves-mestras essenciais da construção europeia: a união monetária, o alargamento e as reformas institucionais. Com a

entrada em vigor do Tratado de Lisboa em Janeiro de 2010, as três grandes prioridades foram todas alcançadas, não havendo qualquer razão para desviar as atenções do mercado único. Ao contrário, o funcionamento adequado da união monetária e o êxito do alargamento requerem que o mercado único volte a ocupar uma posição central.

Há agora uma janela de oportunidade para voltar a colocar a tónica política no mercado único. Tirar partido desta oportunidade exige que se esteja consciente de que as condições objectivas e subjectivas para uma iniciativa política relativa ao mercado único são agora mais complexas do que quando Jacques Delors lançou esta iniciativa em 1985.

O próprio mercado único situa-se hoje num contexto radicalmente diferente. Por sua vez, os intervenientes a implicar na iniciativa – os decisores políticos e as partes interessadas da Europa – são mais diversos e representam uma gama mais vasta de preferências e interesses.

Com base num processo de consulta muito alargado, o relatório apresenta as expectativas e preocupações relativas ao mercado único. Identifica diferentes preocupações surgidas ao longo do tempo (antes, durante e na sequência da crise económica e a longo prazo), por tipo de preocupação (preocupações dos consumidores e dos cidadãos e preocupações de carácter social, ecológico e empresarial) e por grupos de Estados-Membros. A este respeito, o relatório descreve as diferentes abordagens relativamente ao mercado único que podem ser identificadas em quatro conjuntos de Estados-Membros: países continentais com economia social de mercado, países anglo-saxónicos, países da Europa Central e Oriental e países nórdicos.

É no entanto simultaneamente necessário e possível conciliar estas diferentes e dispersas posições em torno de uma agenda para o relançamento do mercado único. Necessário, porque a realização de um mercado único aprofundado e eficiente constitui um factor decisivo para o desempenho macroeconómico global da UE. A concretização dos benefícios económicos prometidos é crucial para a solidez do euro e da união monetária. Possível, se puder contar com um apoio político substancial e dinâmico, com base numa nova estratégia cuidadosamente definida.

O relatório propõe assim uma nova estratégia destinada a preservar o mercado único do risco de nacionalismo económico, a alargá-lo a novos domínios essenciais para o crescimento da Europa e a obter um consenso adequado em torno desse objectivo.

Esta nova estratégia deverá ser abrangente. Muitas políticas não consideradas tradicionalmente como políticas do mercado único terão de ser integradas neste objectivo estratégico. A abordagem global consiste em três grandes grupos de iniciativas:

1. Iniciativas para realizar um mercado único *mais forte*;
2. Iniciativas para criar um *consenso* em torno de um mercado único *mais forte*;
3. Iniciativas para *concretizar* um mercado único mais forte.

Sem consenso, é improvável que as iniciativas para realizar um mercado único mais forte possam alguma vez ser adoptadas e aplicadas e, mesmo que o sejam, ficará comprometida a sua sustentabilidade ao longo do tempo e a sua capacidade para resistir a crises a nível económico ou político que afectem a UE.

Por sua vez, um mercado único mais forte – que procura abertamente obter os consensos necessários e que não cede às pressões negativas que conduziriam a um enfraquecimento da sua realização – requer efectivamente uma concretização, execução e governação reforçadas.

São apresentadas no Capítulo 2 diversas iniciativas para a realização de um mercado único mais forte. Estas iniciativas visam eliminar os estrangulamentos remanescentes e colmatar as lacunas e os elos em falta que impedem a inovação e reduzem o crescimento potencial no mercado único, sendo agrupadas em conjuntos de recomendações relativas a:

- assegurar um melhor funcionamento do mercado único na perspectiva dos cidadãos, consumidores e PME;
- criar um mercado único digital;
- explorar o potencial do mercado único para apoiar o crescimento de uma economia ecológica e a transição da Europa para uma economia hipocarbónica e eficiente em termos de recursos;
- aproveitar plenamente os benefícios do mercado único dos bens;
- explorar inteiramente o potencial do mercado único dos serviços;
- assegurar a mobilidade geográfica da mão-de-obra no mercado único;
- estabelecer as infra-estruturas «físicas» do mercado único.

A apresentação de novas iniciativas é decisiva para gerar uma nova dinâmica, mas pode não ser suficiente para criar o clima político necessário para uma acção sustentável. O Capítulo 3 apresenta as iniciativas destinadas a ter em conta as preocupações identificadas através do processo de consulta, criando assim um consenso em torno de um mercado único mais forte, e que se integram na referência do Tratado de Lisboa a uma «economia social de mercado altamente competitiva». Estas iniciativas abordam, em especial, os seguintes problemas:

- a conciliação entre as liberdades económicas no mercado único e os direitos dos trabalhadores, na sequência dos acórdãos Viking, Laval e outros do Tribunal de Justiça;
- a importância dos serviços sociais no mercado único;
- a consideração de objectivos de outras políticas da UE na política de contratos públicos;
- o modo como utilizar a coordenação fiscal para proteger a soberania fiscal nacional à medida que se aprofunda a integração dos mercados;
- o equilíbrio entre competitividade e coesão no mercado único através de políticas de desenvolvimento regional;
- o potencial para uma política industrial activa baseada em políticas de auxílios estatais e de concorrência adequadas;
- o modo como assegurar que o mercado único permaneça aberto, mas não indefeso, relativamente à concorrência a nível mundial.

No Capítulo 4, são formuladas várias recomendações para desenvolver as ferramentas necessárias para o relançamento do mercado único. São abordados dois aspectos:

- assegurar uma regulamentação ligeira, mas eficaz, no mercado único;
- reforçar a aplicação através do estabelecimento de um sistema coerente, no qual os processos por infracção, os mecanismos informais de resolução de litígios e a execução judicial pelos particulares formam uma rede integrada de soluções para as infracções da legislação da UE.

A nova estratégia abrangente esboçada anteriormente deverá ser considerada no quadro de um compromisso global, através do qual Estados-Membros com diferentes tradições culturais, preocupações e preferências políticas podem ter motivos de interesse suficientemente importantes para justificar algumas concessões em relação às suas posições passadas.

Em especial, os Estados-Membros com uma tradição de economia social de mercado poderão estar mais dispostos a assumir um novo compromisso no sentido de apoiar inteiramente o jogo da concorrência e o mercado único, incluindo um plano com um calendário para a realização do mercado único em áreas onde ainda está por realizar, se os Estados-Membros de tradição anglo-saxónica se dispuserem a abordar algumas das preocupações sociais através de medidas específicas, incluindo formas de coordenação e cooperação fiscais, mesmo se não existe uma necessidade de prosseguir a harmonização fiscal enquanto tal.

Os novos Estados-Membros, que apoiam inteiramente um importante programa de reforço do mercado único, incluindo nas áreas das infra-estruturas e da coesão, podem por sua vez mostrar-se mais abertos a certas formas de coordenação fiscal.

O relatório sublinha que o legado económico, orçamental e social da crise veio acentuar a justificação para se reforçar o mercado único. Dadas as margens muito limitadas disponíveis para estímulos orçamentais, tornar o mercado único mais eficiente é a melhor fonte endógena de crescimento e de criação de emprego da Europa.

Do mesmo modo, a necessidade de fazer face à prioridade crescente atribuída pela opinião pública à questão das desigualdades, num contexto de crise orçamental em muitos países, pode implicar a defesa de uma maior coordenação das políticas no âmbito do mercado único. Por último, as tensões ocorridas recentemente na área do euro vieram demonstrar a necessidade de tirar pleno partido do mercado único enquanto vector de reforço da produtividade total dos factores e da competitividade das economias da área do euro.

Para que a nova estratégia tenha êxito, é igualmente necessário reconsiderar o lugar do mercado único no contexto global da elaboração das diversas políticas da UE (Capítulo 5). Assim, afigura-se necessário garantir uma visão mais unitária e uma maior coerência entre as diversas áreas de intervenção relevantes para promover e realizar um mercado único mais forte, o que poderá exigir uma certa inovação quanto ao modo como a Comissão, o Parlamento e o Conselho abordam essas políticas, sendo apresentadas para o efeito algumas recomendações.

CAPÍTULO 1

UM MERCADO À PROCURA DE UMA ESTRATÉGIA

1.1. Transformar «algo de ultrapassado» numa prioridade política-chave

«Ninguém se pode apaixonar pelo mercado único», costumava afirmar Jacques Delors. Que o mercado único não seja amado, é normal e mesmo tranquilizante. Um mercado é um instrumento e não um fim em si mesmo. Quando o mercado é considerado como uma entidade superior, como se fosse sempre capaz de produzir resultados de forma eficiente e sem precisar de regulamentação adequada e de uma supervisão rigorosa, a situação pode tornar-se perigosa, tal como aliás viria a ser demonstrado pela crise financeira. Foi esquecido por muitos que o mercado «é um bom servo, mas um mau mestre».

Contudo, o mercado único é um instrumento capital para a União Europeia. Primeiramente, é uma condição necessária - embora não suficiente - para um bom desempenho da *economia* europeia, tal como a eficiência dos mercados internos o é para as economias nacionais. Em segundo lugar, e ainda mais importante, um mercado único robusto é decisivo para a saúde global da União Europeia, por constituir a própria base em que assenta o projecto de integração.

No entanto, actualmente, o mercado único não só não é amado, como é visto por muitos europeus – cidadãos mas também responsáveis políticos – com suspeição e medo e, por vezes, com real hostilidade.

Nos últimos anos, têm-se verificado duas tendências: um «cansaço de integração», que diminui o desejo de mais Europa e de um mercado *único*; e mais recentemente, um «cansaço do mercado», que se traduz numa menor confiança no papel do *mercado*. Ao reforçarem-se mutuamente, estas tendências têm comprometido a aceitação, em cada uma destas duas componentes, do mercado único.

À medida que ocorria este alheamento da opinião pública, os responsáveis políticos europeus e nacionais centravam-se noutras prioridades importantes, como a reforma institucional e a Estratégia de Lisboa. «O programa do mercado interno - advertiu Wim Kok em 2005 - é visto como algo de ultrapassado e não lhe é atribuída a prioridade devida. Trata-se de um erro político fatal.»

Quando surgiu a crise financeira e, posteriormente, económica, a Comissão Barroso I pôde, resistindo a pressões consideráveis, assegurar a aplicação das regras e impedir a fragmentação do mercado único, proporcionando ao mesmo tempo um certo grau de flexibilidade para enfrentar situações de emergência.

Tal veio demonstrar uma vez mais, num contexto de pressão sem precedentes, os méritos de um sistema de aplicação que está solidamente enraizado no método comunitário e que é confiado à Comissão enquanto guardião dos

Tratados, sob o controlo do Tribunal de Justiça. O sistema de aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento, de natureza mais intergovernamental, não demonstrou ser tão eficaz, não apenas durante a crise - quando uma certa flexibilidade poderia ter sido aceitável em termos macroeconómicos - mas mesmo antes, em períodos «mais favoráveis».

Após ter utilizado os poderes de aplicação do mercado único da Comissão para eliminar os riscos de desintegração decorrentes da crise, o Presidente Barroso decidiu ir mais longe. Nas suas «Orientações políticas para o mandato da próxima Comissão Europeia» de Setembro de 2009, identificou o mercado único como um objectivo estratégico fundamental a prosseguir com uma determinação política renovada. Indicou igualmente a sua intenção de ser a Comissão a liderar este processo, implicando plenamente os Estados-Membros, o Parlamento Europeu e todas as partes interessadas.

Com vista a obter contributos para essa iniciativa, solicitou, em Outubro de 2009, a elaboração do presente relatório, o qual visa identificar se, e como, o mercado único pode deixar de ser visto como «algo de ultrapassado» para passar a constituir uma prioridade política-chave, a fim de poder responder aos desafios crescentes da integração europeia.

1.2. O mercado único como objectivo estratégico: 1985 e 2010

Exactamente há 25 anos, Jacques Delors, o então Presidente da Comissão, lançou com Lord Cockfield, Vice-Presidente e Comissário responsável pelo mercado interno, o projecto do mercado único através do Livro Branco «A realização do mercado interno», apresentado ao Conselho Europeu de Junho de 1985, realizado em Milão¹. A Comissão solicitou ao Conselho Europeu que se comprometesse no sentido da realização de um mercado interno plenamente unificado até 1992 e que aprovasse o programa necessário juntamente com um calendário realista e vinculativo, o que o Conselho Europeu viria a fazer.

Foi então empreendido um esforço importante por parte das instituições europeias, Estados-Membros e agentes económicos, o que permitiu que, no final de 1992, muito do que estava previsto tivesse sido efectivamente adoptado e,

¹ O presente relatório utiliza a expressão «mercado único», excepto quando cita documentos que se referem ao «mercado interno». De um ponto de vista conceptual e de comunicação, «único» afigura-se mais adequado do que «interno». Em primeiro lugar, os cidadãos de qualquer de país da UE são susceptíveis de compreender a expressão «mercado interno» como referindo-se ao seu próprio mercado nacional, em vez de ao mercado de toda a UE. Em segundo lugar, quando utilizada com interlocutores não europeus, a expressão «mercado interno» europeu pode transmitir uma impressão de encerramento, de «fortaleza Europa», o que não corresponde, em geral, à realidade e é prejudicial para os interesses da UE. Em terceiro lugar, «único» é uma descrição que transmite um maior empenho. De facto, o mercado de qualquer produto ou serviço específico da UE é «interno» por definição, mas requer a tomada de medidas por parte dos decisores políticos e dos participantes no mercado, para ser realmente «único» e não fragmentado.

embora não completamente, aplicado. A preparação para o advento do mercado único revelou-se um incentivo importante para o investimento, a reestruturação e a modernização legislativa. A nível mais profundo, ocorreu uma mudança de atitude. Os decisores políticos e, também, os agentes económicos foram forçados a pensar e a actuar num âmbito mais amplo, no que diz respeito à dimensão *temporal* (em 1985, começaram a delinear planos para «1992», que correspondia à denominação do projecto) e à dimensão *espacial* (no intuito de se prepararem para a concorrência à escala europeia), reagindo a este desafio com entusiasmo, o que ajudou a economia europeia a recuperar da situação de «euroesclerose» dos anos anteriores.

Após 1992, o mercado único continuou ser objecto de atenção. Para além de um grande número de iniciativas específicas de consolidação das realizações de «1992» e de aplicação dos princípios do mercado único a actividades emergentes, foram lançadas duas iniciativas políticas de âmbito mais geral, o «Plano de Acção para o Mercado Único», em Junho de 1997, e o «Plano de Acção para os Serviços Financeiros», em Maio de 1999. Verificou-se também um compromisso permanente relativamente à política de concorrência, no sentido de assegurar que o mercado da UE não fosse apenas único, mas que funcionasse igualmente em condições de plena concorrência.

No entanto, no final dos anos noventa, a tónica colocada no mercado único perdeu em intensidade. Dois requisitos necessários para um mercado único eficaz e sustentável não beneficiaram da atenção devida.

Primeiramente, o Livro Branco de 1985 tinha claramente indicado que «o objectivo de concretização do mercado interno apresenta três aspectos: [...] a fusão dos [...] mercados dos Estados-Membros num *único* mercado; [...] assegurar que este mercado único seja também um mercado *em expansão*; [...] assegurar que o mercado seja *flexível*.» No Livro Branco admitia-se que a sua realização se destinava, essencialmente, ao primeiros dos três objectivos, mas que os outros dois eram igualmente cruciais. Efectivamente, algumas dificuldades que o mercado único conheceu nos últimos anos podem ter como causa não apenas a integração incompleta dos mercados nacionais, mas igualmente o carácter inacabado da acção desenvolvida em duas outras frentes dessa realização em sentido amplo. Não obstante alguns progressos alcançados, por exemplo, no que diz respeito às redes transeuropeias e à Estratégia de Lisboa, continuam por envidar esforços substanciais a nível destas políticas de acompanhamento, que fazem na realidade parte integrante de uma construção do mercado único em boas condições.

Em segundo lugar, o facto de alguns Estados-Membros se basearem excessivamente na capacidade auto-reguladora dos mercados financeiros

provocou atrasos e inadequações a nível da concepção e aplicação dos quadros normativos e de supervisão adequados, com vista a acompanhar eficazmente o processo de liberalização financeira e de criação do mercado único dos serviços financeiros. Esta situação contribuiu para a fragilidade desta importante componente do mercado único.

Enquanto as consequências de se ter negligenciado os dois requisitos acima referidos só se tornaram visíveis alguns anos mais tarde, verificou-se, no final do século, uma certa complacência, como se o mercado único tivesse realmente sido concluído e pudesse ser posto de lado como prioridade política. Além disso, verificou-se indubitavelmente a necessidade de concentrar as energias políticas da UE noutras traves-mestras decisivas da construção europeia: a união monetária, o alargamento e a reforma institucional.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em Janeiro de 2010, estas três traves-mestras encontram-se finalmente instaladas, não havendo qualquer razão para continuarem a acaparar grande parte da atenção política em detrimento do mercado único. Pelo contrário, duas delas - a união monetária e o alargamento - requerem que o mercado único volte a estar no centro das atenções.

As deficiências da união monetária, patenteadas pela crise grega, repercutem-se imediatamente na forma como os mercados financeiros reagem aos desequilíbrios das finanças públicas. Contudo, se examinarmos as causas subjacentes a tais desequilíbrios, apercebemo-nos que uma delas reside certamente numa competitividade insuficiente da economia real. Por sua vez, esta situação deve-se em grande medida ao facto de os corporativismos e os que «procuram rendas», tanto no sector público como no privado, continuarem a impedir que o mercado único e a concorrência exerçam todos os seus efeitos numa parte da economia interna, travando deste modo a melhoria da produtividade geral. Esta situação, de modo algum exclusiva da Grécia, apela a um aprofundamento do mercado único, ou seja, um reforço da vertente económica da União Económica e Monetária, a fim de assegurar a solidez da união monetária e do euro, o que permitirá concretizar os benefícios económicos esperados.

O alargamento não só exige, como possibilita, que se volte a colocar uma ênfase renovada no mercado único.

Primeiramente, os novos Estados-Membros e a UE no seu conjunto beneficiaram do alargamento, igualmente em termos económicos. Todavia, se se verificar uma tendência generalizada para a renacionalização das políticas e estratégias empresariais, como se verificou durante a crise, as economias dos novos Estados-Membros serão as primeiras a sofrer.

Em segundo lugar, devem ser envidados esforços para que as opiniões públicas dos antigos Estados-Membros, que estavam inadequadamente preparadas para fazer face a esta mudança substancial, voltem a recuperar plena confiança num mercado único alargado.

Em terceiro lugar, a maioria dos novos Estados-Membros tem uma orientação política mais favorável ao mercado único e à concorrência do que parece ser o caso de alguns Estados-Membros que estiveram nas últimas décadas na vanguarda da integração económica. Para que uma estratégia consiga relançar o mercado único, é crucial aproveitar ao máximo o apoio e a dinâmica que os novos Estados-Membros da UE podem imprimir.

Face a estas circunstâncias, poderá ser actualmente mais fácil do que nos últimos vinte anos centrar as atenções e a vontade dos decisores políticos europeus nos desafios que o mercado único deverá enfrentar. No entanto, tal exigirá que se tome consciência de que as condições objectivas e subjectivas para uma iniciativa estratégica relativa ao mercado único são mais complexas do que na altura da iniciativa de Jacques Delors de 1985.

O objecto da iniciativa – o mercado único – situa-se hoje num contexto radicalmente diferente. Por sua vez, os intervenientes envolvidos na iniciativa – os decisores políticos e as partes interessadas da Europa – constituem eles próprios um conjunto muito mais articulado. Nenhuma iniciativa poderá ser razoavelmente lançada sem os consultar previamente e de forma aprofundada neste novo contexto.

Muito embora as mudanças a nível contextual sejam bem conhecidas a nível individual, é por vezes negligenciado o modo como a sua interacção pode modificar profundamente o funcionamento do mercado único e as expectativas dos cidadãos e das empresas. Bastará enumerar as mudanças fundamentais que ocorreram durante os últimos 25 anos desde a publicação do Livro Branco.

Algumas destas mudanças ocorreram muito para além das fronteiras da Europa:

- A globalização e a emergência de novas potências económicas;
- A revolução tecnológica, desencadeada em especial pelas tecnologias da informação e das comunicações;
- A importância crescente dos serviços na economia;
- A sensibilização crescente para os desafios ambientais e das alterações climáticas.

Para além de ter de responder a esta evolução ocorrida a nível mundial, o mercado único europeu teve de fazer face a algumas transformações profundas especificamente europeias:

- O colapso do bloco soviético, que havia constituído uma ameaça catalisadora da integração;
- O alargamento de 10 para 27 Estados-Membros;
- Uma muito maior diversidade económica, decorrente igualmente do alargamento;
- A introdução da moeda única, partilhada actualmente por 16 Estados-Membros;
- A intensificação das migrações e da diversidade cultural;
- A rejeição aberta de uma maior (ou mesmo da existente) integração da UE, através de referendos realizados em vários Estados-Membros;
- A clarificação explícita dos limites da aceitação, por um Estado-Membro, de uma maior integração da UE no futuro (Decisão do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha de Julho de 2009);
- O Tratado de Lisboa: «A União [...] empenha-se no desenvolvimento sustentável [e] numa economia social de mercado altamente competitiva» (artigo 3.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia).

Cada uma destas mudanças, sem ter em conta a sua interacção, tem implicações institucionais, económicas e políticas importantes para a natureza e funcionamento do mercado único. Não foi ainda realizada qualquer análise sistemática das políticas do mercado único à luz de todas estas mudanças. Muito embora tenha objectivos políticos e não ambições analíticas, o presente relatório tentará ter em conta estas mudanças transformacionais. Se tal não fosse o caso, correr-se-ia o risco de apresentar recomendações adequadas para o mercado único do passado mas não para enfrentar os desafios do futuro.

1.3. À escuta dos Europeus

Antes do lançamento do projecto do mercado único com o Livro Branco de 1985, Jacques Delors tinha preparado a iniciativa através de uma «digressão pelas capitais» dos 10 Estados-Membros de então, bem como de Espanha e Portugal, países que viriam a aderir logo de seguida. Hoje em dia, a União Europeia não só é maior e mais diversa, com 27 Estados-Membros, como é mais complexa na sua articulação, com uma participação muito maior das partes interessadas e da sociedade civil.

Em função desta nova panorâmica, a redacção do presente relatório foi precedida por um processo muito alargado de consultas formais e informais. Por conseguinte, a análise e as recomendações apresentadas ao Presidente da

Comissão Europeia, que são da exclusiva responsabilidade do autor, reflectem os resultados do que pode ser considerada uma missão exploratória conduzida a pedido do Presidente.

O levantamento, realizado entre Novembro de 2009 e Abril de 2010, abordou as percepções sobre o mercado único, os seus pontos fortes e os seus pontos fracos, as medidas susceptíveis de o melhorar e aprofundar, tendo também em conta as preocupações que suscita e as estratégias políticas que poderão facilitar a adopção dessas medidas. Envolveu de modo alargado as diversas partes interessadas do mercado único e grupos da sociedade civil, assim como os representantes das instituições políticas.

Ao nível da chefia das instituições da UE, o autor teve o privilégio de auscultar os pontos de vista dos Presidentes do Parlamento Europeu, Jerzy Buzek, e do Conselho Europeu, Herman Van Rompuy. Além disso, teve o privilégio de realizar vários debates com o Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Barroso. Beneficiou igualmente de trocas de pontos de vista com o Presidente do Banco Central Europeu, Jean-Claude Trichet, o Presidente do Banco Europeu de Investimento, Philippe Maystadt, e o Provedor de Justiça Europeu, Nikiforos Diamandouros.

No Parlamento Europeu, o processo de consulta envolveu separadamente os seguintes grupos políticos: Partido Popular Europeu, Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas, Aliança dos Democratas e Liberais, Verdes/Aliança Livre Europeia, Conservadores e Reformistas Europeus e Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde. Realizaram-se igualmente audições e debates com a Comissão do Mercado Interno e Protecção dos Consumidores, a Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários, por ocasião da sua reunião com os Parlamentos nacionais, e a Comissão Especial Crise Financeira, Económica e Social. A Comissão do Mercado Interno e Protecção dos Consumidores elaborou um relatório por iniciativa própria, destinado a constituir a contribuição do Parlamento para o presente relatório. Esta iniciativa foi muito apreciada e contribuiu significativamente para a elaboração do presente relatório. Foi igualmente realizada uma consulta conjunta específica com todos os relatores do Parlamento relativamente ao pacote da supervisão financeira que se encontra actualmente em processo de adopção.

Com o Conselho, o processo de consulta assumiu a forma de trocas de pontos de vista, primeiramente, por iniciativa da Presidência sueca, com os embaixadores no Comité dos Representantes Permanentes (COREPER); a seguir, por iniciativa da Presidência espanhola, com os Ministros no Conselho ECOFIN e no Conselho Competitividade. Foi igualmente encetado um diálogo com a actual

Presidência espanhola e, na óptica de iniciativas futuras sobre o mercado único, com as presidências que se seguirão nos próximos dois anos.

No que diz respeito aos Estados-Membros, o diálogo envolveu todas essas partes no contexto do Conselho, tal como descrito anteriormente. Além disso, realizaram-se consultas bilaterais com os Governos da maioria dos Estados-Membros, a seu pedido, nas respectivas capitais ou em Bruxelas. Os interlocutores foram normalmente os Ministros que participam nos Conselhos ECOFIN e Competitividade. Em algumas instâncias, realizaram-se igualmente reuniões com os Chefes de Estado e de Governo.

O autor teve igualmente o privilégio de trocar pontos de vista com Felipe Gonzalez, o presidente do Grupo de Reflexão sobre o Futuro da Europa, bem como com outros membros deste grupo, no qual trabalhou a pedido do Conselho Europeu². Consultou igualmente um pequeno número de personalidades que, embora não exercendo actualmente posições oficiais nas instituições ou nos Estados-Membros da UE, contribuíram significativamente para o avanço da construção europeia e, em especial, da integração económica, como Giuliano Amato, Georges Berthoin³, Leon Brittan, Etienne Davignon, Jacques Delors, Joschka Fischer, Valéry Giscard d'Estaing, Wim Kok, Karl Lamers, Pascal Lamy, Tommaso Padoa-Schioppa, Chris Patten, Romano Prodi, Peter Sutherland e António Vitorino.

Foi prestada especial atenção à consulta da ampla gama de intervenientes no mercado único e de grupos da sociedade civil, que se interessam pelo mercado único e, mais genericamente, pela integração europeia. Tal foi efectuado a nível dos respectivos organismos representativos europeus em Bruxelas e a nível nacional, por ocasião de visitas aos Estados-Membros.

Neste contexto, tiveram lugar muitas trocas de pontos de vista, em especial, com associações de consumidores, organizações empresariais e sindicatos. Num esforço para compreender as posições convergentes, assim como as divergências remanescentes entre os parceiros sociais quanto a algumas questões críticas, foi igualmente organizada uma reunião conjunta com a Business Europe e a Confederação Europeia de Sindicatos.

Foram recebidas muitas contribuições. Muitas delas abordavam questões sectoriais, por vezes muito específicas. O mercado único, pela sua própria natureza, é com efeito o terreno de acção para uma multiplicidade de sectores e actividades, cada um com os seus próprios problemas, e justificando uma

² Verifica-se uma total coerência entre a abordagem seguida sobre o mercado único no Relatório Gonzalez e a desenvolvida mais extensivamente no presente relatório.

³ Georges Berthoin exerceu nomeadamente as funções de Chefe de Gabinete de Jean Monnet.

atenção especial. É importante que as instituições europeias auscultem e trabalhem com todas as dimensões sectoriais relevantes. O presente relatório visa, todavia, apresentar uma panorâmica do mercado único que existe e propor uma estratégia abrangente para o seu relançamento. Para o efeito, teve de centrar-se num número relativamente limitado de questões fundamentais. Embora algumas partes interessadas possam não ver as suas contribuições reproduzidas claramente, cada uma contribuiu para a definição das posições apresentadas no presente relatório. Do mesmo modo, cada parte interessada irá beneficiar se o mercado único for, em geral, fortalecido e aprofundado.

Foram também consultados grupos ambientais, prestadores de serviços de interesse geral, organizações de regiões e municípios, associações de acção no campo social, organizações de famílias e redes de organizações não governamentais.

Procurou-se particularmente tirar proveito da experiência adquirida pelos grupos de reflexão sobre questões europeias, estabelecidos em Bruxelas ou noutros locais da Europa, bem como pelos meios universitários. Este processo de consulta foi realizado através de reuniões bilaterais e da participação em conferências e seminários, alguns dos quais organizados especificamente para obter pareceres sobre o tema do presente relatório.

Embora seja improvável que qualquer instituição ou pessoa consultada se possa identificar inteiramente com uma qualquer componente da estratégia recomendada no presente relatório, o autor está seguro de que a missão exploratória realizada a pedido do Presidente Barroso pode constituir a primeira fase para se alcançar um amplo consenso sobre algumas questões fundamentais. Espera-se que esta plataforma venha facilitar o lançamento por parte da Comissão de uma iniciativa estratégica promissora.

1.4. Tão pouco popular mas mais necessário do que nunca

O processo de consulta revelou claramente uma característica incómoda, raramente explicitada, do mercado único: menos popular mas mais necessário do que nunca. Embora se possa revelar politicamente incorrecto realçar esta dicotomia, só uma análise franca permitirá trabalhar no sentido de um relançamento real e sustentável do mercado único.

No prisma extremamente diverso das posições em jogo, podem ser identificados três grupos distintos.

a. Críticos radicais

Alguns interlocutores limitam-se a expressar preocupações: consideram o mercado único como uma fonte de tensões, deslocalizações e receios. Não pretendem um relançamento do mercado único porque a sua preferência vai no sentido de uma menor integração económica e, talvez, de um menor papel dos mercados em geral nas nossas sociedades.

b. Apoiantes condicionais

Uma grande maioria de Estados-Membros, grupos políticos e partes interessadas, considera ao contrário – ainda que em graus diferentes – que o mercado único constitui um elemento importante do progresso económico da Europa. Ao mesmo tempo, expressam preocupações, por uma ou ambas das seguintes razões: consideram que o mercado único não toma suficientemente em conta outros objectivos (por exemplo, a dimensão social ou ambiental) e só apoiariam um relançamento se este implicasse uma certa reorientação. Mesmo quando não partilham essas preocupações, reconhecem o facto de estas preocupações estarem presentes na Europa. Por conseguinte, consideram que, a menos que se tenha em conta tais preocupações, um relançamento do mercado único é susceptível de encontrar uma forte oposição.

c. Apoiantes indefectíveis

Por último, entre os Estados-Membros e partes interessadas, existe um pequeno núcleo de apoiantes firmes e indefectíveis do mercado único. É evidente que aderem plenamente à ideia de um relançamento e que o seu apoio é precioso para uma qualquer iniciativa política. Mas, a sua argumentação poderá revelar-se menos eficaz do que gostariam, porque não parecem estar plenamente conscientes das preocupações que, em muitos outros países ou contextos, minaram a aceitação do mercado único.

Na elaboração e subsequente promoção de uma nova estratégia para o mercado único, será necessário ter em conta estas três posições.

A causa do mercado único deve ser objecto de uma argumentação renovada, num contexto profundamente diferente daquele em que o projecto foi lançado há 25 anos. Se a globalização não é fruto do mercado único europeu, este constitui a melhor forma de lhe dar resposta, se for reforçado para poder resistir aos nacionalismos e integrar outras preocupações e objectivos de outras políticas. Graças à união económica, o bem-estar económico, social e ambiental dos cidadãos europeus pode ser melhor defendido do que através da desintegração económica e de medidas puramente nacionais. Isto não exclui que a dimensão

externa do mercado único – aberto, mas não indefeso – possa justificar uma análise mais aprofundada que será feita no presente relatório.

A defesa da causa do mercado único de forma actualizada e não dogmática poderá levar alguns dos «críticos radicais» a reconsiderarem parcialmente a sua posição e reforçar a convicção dos «apoiantes condicionais». Os Estados-Membros, os grupos políticos e as partes interessadas desta última categoria - que é a mais numerosa, embora consideravelmente heterogénea - poderão reforçar o seu apoio a um relançamento do mercado único se as suas preocupações forem tidas em consideração.

A questão política essencial será então como ter em conta estas preocupações de forma explícita e enfática, a fim de aumentar a aceitação de um relançamento do mercado único, sem o esvaziar ou diluir o seu conteúdo.

Estrategicamente, a questão irá consistir em como conquistar o apoio dos «apoiantes condicionais», conservando os «apoiantes indefectíveis», o que exige que estes últimos sejam plenamente sensibilizados para as ameaças que pairam hoje em dia sobre o mercado único e, por maioria de razão, sobre o seu relançamento; seguidamente, deverão ser persuadidos de que as «concessões» incluídas numa estratégia abrangente destinada a permitir efectivamente o relançamento não são de molde a comprometer a eficiência do mercado único em apoio de uma economia europeia competitiva.

1.5. Será realmente necessário um consenso em torno do mercado único?

Antes de mais, pode levantar-se uma questão legítima: será realmente necessário um consenso e, em caso afirmativo, até que ponto, para se criar um mercado único forte e aprofundado? Não é o mercado único um domínio de clara competência comunitária, confiando-se à Comissão a função de aplicar as regras e as competências correspondentes?

Deve ser estabelecida uma distinção entre a aplicação das regras em vigor e a adopção de novas regras ou, mais genericamente, de iniciativas para relançar e aprofundar o mercado único.

No que respeita à aplicação, foi efectivamente colocado à disposição da Comissão um conjunto de instrumentos que esta tem o direito, e o dever, de utilizar enquanto guardião dos Tratados, sob o controlo exclusivo do Tribunal de Justiça, e sem necessidade de reunir qualquer consenso.

É importante, contudo, que as políticas em matéria de aplicação, assim como as decisões de aplicação específicas, sejam norteadas e apresentadas de modo a

gerar uma larga compreensão e, inclusivamente, um consenso. Quanto mais firme for a aplicação, o que será indispensável para assegurar um mercado único competitivo, mais necessário será explicá-lo de modo persuasivo, com vista a evitar reacções hostis à UE em geral e, mais especificamente, ao mercado único.

No que se refere à adopção de novas regras ou de outras iniciativas destinadas a relançar o mercado único - incluindo talvez a concessão de competências de aplicação suplementares e mais eficazes - será obviamente necessário obter um consenso. O grau de consenso necessário irá depender das regras em matéria de tomada de decisões previstas pelos Tratados para os diferentes domínios de intervenção, sendo essencial o apoio do Parlamento Europeu e do Conselho. Quanto ao Conselho, a unanimidade pode ser necessária em alguns domínios, enquanto noutros a maioria qualificada será suficiente.

A criação de consensos – envolvendo plenamente o Parlamento Europeu, os Estados-Membros, o Conselho e as partes interessadas – será assim uma componente crucial da nova estratégia para o mercado único. O esforço envidado para criar consensos terá de ter plenamente em conta as principais preocupações suscitadas actualmente pelo mercado único. Estas preocupações são frequentemente partilhadas, em certa medida, inclusivamente pelos Estados-Membros, grupos políticos e partes interessadas que consideram o mercado único como um activo fundamental da Europa e que o pretendem reforçar.

1.6. Identificação das preocupações suscitadas

As preocupações relativas ao mercado único podem ser examinadas sob três perspectivas diferentes: ao longo do tempo, por domínios de preocupação e por grupos de Estados-Membros. A análise apresentada seguidamente, sem ser exaustiva, pode revelar-se útil para a concepção de uma estratégia politicamente realista para o mercado único.

a. Preocupações suscitadas ao longo do tempo

a.1. Antes da crise

Bem antes do surgimento da crise em 2008, já era visível um certo «cansaço de integração». Por um lado, as entidades económicas e políticas tornaram-se relutantes em aceitar que a lógica do mercado único penetrasse no âmago do poder económico a nível nacional. Isto explica, por exemplo, o processo difícil - e de resultados modestos - da adopção da Directiva relativa às ofertas públicas de aquisição; a resistência à aplicação da livre circulação dos capitais na área das

acções preferenciais («golden shares») e outros direitos especiais; algumas tentativas de obstruir operações de concentração transfronteiriças.

Por outro lado, em diferentes segmentos da sociedade, surgiram preocupações em relação a alguns dos aspectos mais básicos do mercado único, como a livre circulação de pessoas ou de serviços. Foi como se, subitamente, os princípios que tinham sido introduzidos há meio século pelo Tratado de Roma e aplicados em grande escala desde então, se tivessem tornado fonte de tensões e ansiedades, em especial no contexto da adesão dos doze novos Estados-Membros em 2004 e 2007. Na verdade, esse alargamento foi preparado com grande eficácia em todos os aspectos, salvo junto das opiniões públicas nos antigos Estados-Membros. A percepção de uma nova realidade iminente – um mercado único com um grau de diversidade sem precedentes – criou receios que, por sua vez, provocaram a alienação de partes da opinião pública, como bem ilustrado pelos resultados dos referendos francês e neerlandês de 2005.

a.2. Durante a crise

Durante a crise, o mercado único esteve em risco por uma outra razão: a tendência para procurar soluções de emergência a nível nacional, que caracterizou muitos Governos, mas também partes do meio empresarial e, em especial, do sector dos serviços financeiros mais afectados. A firme política de aplicação prosseguida pela Comissão, mencionada no ponto 1, e um sentido de responsabilidade partilhado entre os Estados-Membros permitiram ao mercado único sobreviver praticamente incólume. Contudo, os anos de 2008 e 2009 constituem um exemplo preocupante dos problemas muito graves a que o mercado único terá de fazer face, em caso de crise grave e prolongada. Embora solidamente enraizado no ordenamento jurídico e na economia, o mercado único ainda não foi mentalmente integrado – nem dotado dos poderes e mecanismos de gestão de crises – para poder resistir cabalmente e para não ultrapassar o «ponto de não retorno», mesmo no pior cenário.

a.3. Na sequência da crise

Na sequência da crise, surgiu um certo do «cansaço dos mercados». O apoio à economia de mercado tornou-se menos generalizado e menos convicto do que nos anos 80. As limitações do mercado tornaram-se mais visíveis. Actualmente, o mercado é considerado por muitos como injusto, gerador de desigualdades inaceitáveis e ineficiente, uma vez que atraiu recursos maciços para as actividades financeiras cuja contribuição para a economia é questionável. Este «cansaço dos mercados» acresce ao «cansaço de integração», mencionado anteriormente. Na época da adopção do Livro Branco de 1985, e durante os vinte anos seguintes, aqueles que se *opunham* aos avanços do mercado, da

concorrência e da integração foram forçados a adoptar uma posição de defesa. Hoje em dia, e muito provavelmente durante alguns anos ainda, é naqueles que pretendem *promover* mais mercado, mais concorrência e mais integração que recai o ónus da prova a nível da opinião pública e das esferas políticas. O «produto» que está a ser promovido – por exemplo, um mercado único aprofundado, como no presente relatório – terá de ter mais genuíno em termos de soluções para as preocupações que a crise agravou. Da mesma forma, o modo de o promover terá de se tornar muito mais convincente, uma vez que se está a nadar contra a corrente e não a favor dela como até recentemente.

A cooperação num espírito de boa-fé entre os Estados-Membros e as instituições europeias será particularmente importante, por forma a evitar que um terceiro cansaço que começou a surgir há alguns anos – o «cansaço das reformas» gerado pelas reformas estruturais – seja igualmente imputado pelas opiniões públicas à UE e ao seu mercado único, quando as reformas são principalmente e antes de mais do interesse de cada país.

a.4. A mais longo prazo

Igualmente a mais longo prazo, mesmo quando a crise e o seu impacto cultural tiverem sido absorvidos, é provável que a margem de aceitação de uma maior integração baseada nos mercados seja menor do que no início da integração europeia. Esta questão transcende em muito o âmbito do presente relatório. Mas o futuro do mercado único, e da integração em sentido mais amplo, não poderá descurar a tendência – visível em muitos Estados-Membros, tanto antigos como novos – para espectros eleitorais mais fragmentados, com um declínio relativo dos maiores partidos que apoiaram tradicionalmente a integração europeia, a emergência à direita e à esquerda de pequenos partidos, mas em crescimento, que têm em comum uma posição muito crítica relativamente à integração, seja ela mundial ou europeia. Mesmo para os maiores partidos pró-UE é cada vez mais difícil, na concorrência eleitoral, permanecerem fiéis à sua visão, sendo frequentemente levados a adoptar posições mais ambíguas quanto aos benefícios da integração.

O mercado único pode ser a primeira vítima deste novo cenário político que está a surgir, se for considerado o «agressor cego» da realidade local e dos seus valores tradicionais. No entanto, pode igualmente tornar-se – se for reconfigurado correctamente para que possa assegurar benefícios reais, visíveis, tangíveis e intangíveis para os cidadãos, abordando ao mesmo tempo as preocupações e receios associados frequentemente ao mercado – uma componente essencial de um projecto político mais vasto destinado a reconciliar os cidadãos com a Europa.

b. Preocupações por domínio

b.1. Preocupações dos que «procuram rendas»

Na medida em que o mercado único é sinónimo de abertura e concorrência, suscita obviamente a preocupação, e frequentemente a oposição vigorosa, dos que vêm as suas rendas reduzidas por tal situação. Isto é inevitável, sendo inclusivamente uma indicação de que o processo é útil para o crescimento económico, graças ao aumento da eficiência, e frequentemente também para o progresso social. A eliminação de protecções para os beneficiários permite ao resto da sociedade não ser «onerada» pelos que procuram rendas e proporciona a outras partes, frequentemente os mais jovens e os menos privilegiados, maiores oportunidades económicas e sociais. Subsiste, todavia, a questão de como minimizar o sequestro da opinião pública e dos políticos por estes grupos de interesses especiais contra o mercado único e, em sentido mais lato, contra a UE como vector de concorrência e mudança.

b.2 Preocupações dos consumidores

Os consumidores são os grandes beneficiários do mercado único. Em muitos casos, no entanto, os benefícios concretizam-se tardiamente porque, apesar de o mercado único ter sido criado, não existe ainda concorrência, porque o acesso ao mercado é entravado ou impossível ou ainda porque a defesa do consumidor é inadequada. Como para outras preocupações mencionadas seguidamente, neste ponto, as preocupações são referidas de forma resumida, de modo a não prejudicar a panorâmica global pretendida. Serão examinadas mais de perto em capítulos subsequentes, em que são apresentadas propostas para lhes dar resposta.

b.3. Preocupações dos cidadãos

As liberdades proporcionadas, em princípio, pelo mercado único têm igualmente dimensões não económicas, das quais os cidadãos da UE pretendem beneficiar. Todavia, o exercício destes direitos é frequentemente muito problemático e por vezes até mesmo impossível. Para além de causarem uma frustração justificada, estas situações afectam a percepção que o público tem do mercado único. Esta situação pode vir confirmar a convicção muito generalizada dos cidadãos - mesmo se não justificada - de que o mercado único não serve activamente os seus interesses mas que se limitam a suportar de forma passiva as ameaças que gera.

b.4. Preocupações sociais

Trata-se de um grupo de preocupações muito diverso. Algumas têm a ver especificamente com questões do mercado de trabalho, outras com a insatisfação decorrente da existência de desigualdades. Embora o mercado único tenha contribuído significativamente ao longo do tempo para criar emprego e para melhorar a situação em termos absolutos e relativos dos Estados-Membros e regiões menos avançados, existe uma percepção generalizada - embora normalmente incorrecta - de que as reestruturações e deslocalizações de empresas estão de certa maneira relacionadas com a protecção insuficiente concedida pela UE face ao resto do mundo ou com os incentivos efectivos para as relocações dentro da UE como consequência do mercado único.

De igual modo, alguns receiam que outros agentes económicos - numa UE alargada com níveis de vida ainda muito divergentes - possam, através da livre circulação de trabalhadores e da liberdade de prestação de serviços ou através do destacamento de trabalhadores, ameaçar a sua própria posição no mercado de trabalho e, inclusivamente, alguns direitos fundamentais dos trabalhadores.

Por último, é incontestável que o mercado único, ao promover a integração económica, contribui efectivamente, pelo menos a título temporário, para a existência de «vencedores» e «vencidos», no contexto de um processo globalmente positivo de crescimento e criação de emprego. Os Estados-Membros, através das suas políticas sociais, tentam por diversas formas compensar financeiramente os «vencidos», dando-lhes uma nova formação para que possam participar activamente neste processo. No entanto, os recursos orçamentais disponíveis para adoptar políticas redistributivas podem ser reduzidos devido a certas formas declaradas de concorrência fiscal, que, para além disso, tornam a carga fiscal mais favorável para as matérias colectáveis mais móveis, como o rendimento do capital ou rendimentos profissionais muito elevados, e mais gravosa para as matérias colectáveis menos móveis, como o rendimento do trabalho, em especial o rendimento da mão-de-obra não qualificada.

Por conseguinte, podem ocorrer algumas tensões entre a integração dos mercados e os objectivos sociais. Estas tensões são actualmente ainda mais patentes devido ao facto de o Tratado de Lisboa ter introduzido formalmente o objectivo de alcançar uma «economia social de mercado altamente competitiva». Se o *mercado* e as componentes *sociais* não puderem ser conciliadas de uma forma adequada, terá haver uma cedência de uma destas componentes. Na sequência da crise, com a perda de entusiasmo pelo mercado e a crescente preocupação com as desigualdades, não é de modo algum evidente que seja o mercado, ou seja, o mercado único, que venha a sair vencedor.

Uma categoria distinta de preocupações sociais está relacionada com os serviços de interesse económico geral e as ameaças reais ou virtuais decorrentes do mercado único.

b.5. Preocupações ambientais

Estas preocupações prendem-se com a questão mais ampla de saber se o mercado único, tal como actualmente regulamentado e executado, pode fornecer respostas adequadas aos objectivos da UE em termos ambientais, de luta contra as alterações climáticas e da eficiência de utilização de recursos. Trata-se novamente de uma interface entre sustentabilidade e mercado único, destacada pelo Tratado de Lisboa. Relativamente às preocupações sociais em torno do mercado único, as preocupações ambientais são naturalmente mais recentes, mas estão a entrar rapidamente no discurso político. Se o objectivo do crescimento verde envolve um amplo espectro das políticas da UE e dos Estados-Membros, existe certamente uma dimensão específica em relação à estrutura e forma de funcionamento do mercado único. Intelectual e politicamente, está-se perante um território relativamente novo que justifica um investimento significativo.

b.6. Preocupações das empresas

O meio empresarial, que sempre tendeu a ser o mais forte defensor e impulsionador do mercado único, mantém ainda um vivo interesse no seu desenvolvimento futuro. Mas o mundo empresarial tem igualmente as suas preocupações. É evidente que estas preocupações diferem consoante o sector e a dimensão das empresas. O processo de consulta subjacente ao presente relatório permitiu apreciar perspectivas diferentes, muitas das quais inspiraram as posições expressas nos capítulos subsequentes (tal como foi o caso das consultas das outras partes interessadas). Para efeitos de uma identificação geral, apuraram-se três grandes preocupações.

Em todos os sectores económicos, as empresas estão descontentes com os muitos obstáculos que subsistem ainda, devido à fragmentação e aos estrangulamentos. Existe um desejo generalizado de uma maior igualdade nas condições de concorrência, de uma aplicação mais célere e de avanços resolutos em áreas, como a economia digital, onde o mercado único ainda não existe.

Existe igualmente, em especial mas não apenas por parte das PME, um desejo de simplificação e de uma regulamentação menos pesada, embora sejam inegáveis os progressos já feitos neste domínio.

Na outra extremidade do espectro, entre as grandes empresas que actuam a nível mundial, existe tendencialmente uma preocupação sobre a dimensão externa do mercado único, considerando-se a UE insuficientemente determinada para defender o acesso aos mercados de alguns países importantes e penalizando, em certa medida, as suas próprias empresas como consequência de um quadro regulamentar mais pesado - nomeadamente em matéria de controlo dos auxílios estatais – do que o existente noutros países.

Deve igualmente mencionar-se que as principais organizações empresariais, embora aderindo naturalmente à visão do mercado único do mundo empresarial, revelam uma consciencialização crescente para a necessidade de responder às preocupações de outras partes interessadas, como resumido anteriormente, para que o mercado único possa resistir às tentações do nacionalismo económico e realizar de forma sustentável os progressos significativos necessários.

c. Preocupações dos Estados-Membros

As preocupações definidas anteriormente, embora de certa forma generalizadas, não são partilhadas de forma uniforme pelos Estados-Membros. Para se identificar uma margem de manobra que permita negociar uma eventual solução com perspectivas de futuro, pode ser relevante apreciar como essas perspectivas divergem entre diferentes grupos de Estados-Membros, que partilham de certa forma uma mesma visão do mercado único, resultante mais das suas tradições culturais do que da maioria política no poder num determinado momento. Escusado será dizer que este exercício deverá ser relativizado, na medida em que consiste numa mera aproximação porventura útil.

c.1. Países continentais com uma economia social de mercado

Nestes países, tende a ser atribuído ao consumidor um papel menos central como principal beneficiário do mercado único do que é o caso, por exemplo, nos países anglo-saxónicos. O trabalhador e o empresário parecem beneficiar de uma prioridade mais elevada. A indústria, mais do que os serviços, é considerada uma componente especialmente importante da estrutura produtiva. É prestada maior atenção às preocupações sociais relacionadas com os efeitos do funcionamento dos mercados. Os serviços de interesse económico geral são considerados parte integrante da política social em sentido amplo, a nível nacional, regional e local.

A política de concorrência e, em especial, o controlo dos auxílios estatais foram muitas vezes julgados de modo mais crítico do que em Estados-Membros pertencentes a outros grupos. Do mesmo modo, a aplicação das regras do mercado único nem sempre foi acolhida positivamente.

Embora estes Estados-Membros tenham sido desde sempre os motores da integração dos mercados na Europa, esse papel viria a ser subsequentemente assumido pelos países anglo-saxónicos. Esta posição menos entusiasta sobre o mercado único e a concorrência por parte dos países com economia social de mercado foi influenciada em certa medida pelas suas preocupações sociais. As tentativas de compensar os efeitos sociais da integração do mercado único, por exemplo através de uma certa coordenação das políticas fiscais, defrontaram-se com a resistência, em especial, dos países anglo-saxónicos.

c.2. Países anglo-saxónicos

A abordagem dos Estados-Membros anglo-saxónicos opõe-se tradicionalmente à descrita anteriormente para os países continentais com uma economia social de mercado: bem-estar dos consumidores como princípio orientador da política económica; forte preferência pela abertura dos mercados e por uma política de concorrência vigorosa; aceitação das mudanças impostas pelos mercados a nível da estrutura da economia, sem qualquer preocupação quanto à diminuição do peso da indústria e ao aumento do peso dos serviços e, em especial, dos serviços financeiros; indiferença, na maioria dos casos, em relação à aquisição do controlo das empresas pelo estrangeiro, constituem elementos distintivos observados nas últimas duas décadas nos países anglo-saxónicos. É evidente que as preocupações sociais não têm estado ausentes, mas têm sido tidas em conta em grande medida através de políticas dirigidas ao reforço da empregabilidade, em conjugação com a confiança no crescimento baseado na dinâmica dos mercados.

Em sintonia com esta abordagem, quando se trata da formulação das políticas da UE, os Estados-Membros anglo-saxónicos têm sido a força motriz do mercado único, da política de concorrência, do incentivo das reformas económicas a nível dos Estados-Membros e de uma regulamentação ligeira; não aceitam de bom grado a possibilidade de a UE poder tornar-se mais activa em termos de políticas sociais, coordenação fiscal, política industrial ou protecção de serviços de interesse económico geral.

c.3. Novos Estados-Membros

A cultura política dominante nos novos Estados-Membros e a necessidade de recuperar o atraso de décadas de gestão ineficiente da economia tendem a torná-los acérrimos defensores do mercado e da concorrência, dando prioridade ao crescimento em detrimento de uma protecção social pesada. Sendo novos e, na maioria dos casos, de pequena dimensão, estes Estados-Membros prezam consideravelmente uma aplicação vigorosa das regras do mercado único e da

concorrência por parte da Comissão Europeia, a título de garantia de igualdade de tratamento relativamente aos antigos Estados-Membros de maiores dimensões e economicamente mais poderosos. A sua apetência por tudo o que foi acima referido torna os novos Estados-Membros um notável motor político potencial do aprofundamento do mercado único, numa altura em que, por um lado, alguns países continentais com uma economia social de mercado perderam algum entusiasmo e, por outro, a crise financeira tornou os países anglo-saxónicos menos persuasivos, pelo menos por enquanto, na sua defesa dos mercados.

Os novos Estados-Membros têm suas próprias prioridades específicas para a melhoria do mercado único, tal como nas áreas da livre circulação dos trabalhadores e da liberdade de prestação de serviços, da construção de infra-estruturas para um verdadeiro mercado único «físico» e das políticas de coesão. Prosseguiram igualmente, em muitos casos, políticas corajosas de concorrência fiscal. Embora tenham insistido nos méritos destas políticas nas primeiras fases da adesão à UE, alguns deles parecem estar agora dispostos a reconsiderá-las numa perspectiva mais ampla. As actuais dificuldades orçamentais na sequência da crise e a possibilidade de criação de um contexto mais satisfatório em termos de mercado único e de política de coesão, caso haja uma certa moderação no domínio fiscal, pode vir a propiciar uma certa reorientação das políticas.

c.4. Países nórdicos

O modelo socioeconómico dos países nórdicos tem sido frequentemente, nos últimos anos, objecto de elogios por parte de observadores de outros países e de organizações internacionais. Com efeito, combinam bastante eficazmente a abertura dos mercados e a concorrência com a protecção social baseada mais em redes de segurança para grupos de trabalhadores específicos do que na conservação de empregos tornados obsoletos pelas mutações tecnológicas e económicas (flexigurança).

Em simultâneo, constituem um exemplo de que, embora as questões fiscais desempenhem obviamente um papel na determinação da competitividade e da capacidade para atrair investimentos de uma economia, não são de modo algum os factores exclusivos ou mesmo principais. O modo como o sector público afecta as receitas fiscais, nomeadamente em termos de assegurar um ensino de elevada qualidade e de apoiar a investigação e desenvolvimento, desempenha um papel igualmente importante, se não mesmo superior.

Para que o mercado único – através da nova estratégia que o presente relatório visa apresentar – seja simultaneamente reforçado em termos de abertura e de

concorrência e da salvaguarda das dimensões social e ambiental, o fosso entre os países nórdicos e outras partes da UE deverá ser de certo modo reduzido.

1.7. Resposta às preocupações suscitadas

Dadas as várias preocupações generalizadas que incidem sobre o mercado único - que é provável que aumentem em vez de diminuírem a longo prazo - podem ser concebidas duas respostas alternativas, uma opção defensiva e uma opção proactiva.

a. Opção defensiva

A opção defensiva consistirá, antes de mais, em não debater as preocupações de modo excessivamente aberto, por receio de que tal possa contribuir para a erosão da confiança no mercado único.

Em segundo lugar, a aplicação das regras em vigor deve evidentemente prosseguir. Caso surjam processos altamente sensíveis, as políticas em matéria de aplicação legislativa devem tentar encontrar um equilíbrio entre a determinação necessária e a necessidade de evitar verdadeiras confrontações com os Estados-Membros.

Em terceiro lugar, as iniciativas ousadas destinadas a relançar e alargar o mercado único seriam objecto de alguma prudência, em virtude da oposição provável decorrente das preocupações generalizadas identificadas anteriormente, a fim de não as exacerbar.

b. Opção proactiva

A opção dinâmica visará um reforço substancial do mercado único, através de: um sistema de aplicação ainda mais firme para defrontar as ameaças decorrentes do nacionalismo económico, que não se deverão dissipar, e as distorções da concorrência causadas pelos Governos e pelas empresas; um alargamento do mercado único a domínios em que está insuficientemente desenvolvido e um maior aprofundamento do mercado único como condição fundamental da sustentabilidade da união económica e monetária e da realização dos benefícios esperados.

A prossecução de uma tal opção proactiva exigirá um substancial investimento político, em especial em termos da defesa implacável dos méritos da integração dos mercados e de uma concorrência vigorosa, assim como de algumas iniciativas específicas destinadas a dar resposta às preocupações mais graves e

aos pontos de tensão existentes entre o mercado único e objectivos de outras políticas.

O presente relatório recomenda a opção proactiva, o que parece estar em plena consonância com a iniciativa política empreendida pelo Presidente Barroso.

1.8. Uma nova estratégia

Na parte subsequente do relatório procede-se ao desenvolvimento de uma nova estratégia para o mercado único. Esta estratégia afigura-se como uma condição necessária para garantir o êxito da opção proactiva recomendada anteriormente. O desafio é grande e consiste em aprofundar a integração europeia - superando riscos de desintegração visíveis - numa sociedade que parece menos disposta a aceitar a integração do que em 1957, na altura do Tratado de Roma, ou em 1985, na altura do Livro Branco de J. Delors.

a. Uma abordagem abrangente

A nova estratégia tem de ser abrangente. Muitas políticas não consideradas tradicionalmente como políticas do mercado único terão de ser integradas num objectivo estratégico para o mercado único, incluindo não apenas a política da concorrência, considerada tradicionalmente como um poderoso instrumento de integração dos mercados e para os tornar concorrenciais, mas também, entre outras, as políticas industrial, de defesa dos consumidores, energética, de transportes, da agenda digital, social, ambiental, das alterações climáticas, comercial, fiscal e regional, bem como as políticas menos relacionadas directamente com a economia, como a justiça e a cidadania. Por sua vez, a realização de um mercado único aprofundado e eficiente constitui um factor decisivo do desempenho macroeconómico geral da UE. A concretização dos benefícios económicos esperados é vital para a solidez do euro e da união monetária.

A abordagem abrangente, mobilizando o conjunto de políticas mencionadas anteriormente, deve consistir em três grandes grupos de iniciativas:

1. Iniciativas para realizar um mercado único mais forte;
2. Iniciativas para criar um consenso em torno de um mercado único mais forte;
3. Iniciativas para concretizar um mercado único mais forte.

Sem consenso, é improvável que as iniciativas para realizar um mercado único mais forte possam alguma vez ser adoptadas e aplicadas e mesmo que o sejam,

ficará comprometida a sua sustentabilidade ao longo do tempo e a sua capacidade para resistir a crises a nível económico ou político que afectem a UE.

Por sua vez, um mercado único mais forte – que procura abertamente obter os consensos necessários e que não cede às pressões negativas que conduziriam a um enfraquecimento da sua realização – requer efectivamente uma concretização, execução e governação reforçadas.

b. Realização de um mercado único mais forte

São apresentadas no Capítulo 2 as iniciativas destinadas à realização de um mercado único mais forte.

Estas iniciativas - que têm igualmente em consideração o apelo do Presidente Barroso, apoiado pelo Conselho Europeu, de fazer frente às questões dos estrangulamentos e dos elos que faltam no mercado único (ponto 2.1) – são agrupadas em conjuntos de recomendações relativas a:

- um melhor funcionamento do mercado único na perspectiva dos cidadãos, consumidores e PME (ponto 2.2);
- um mercado único digital (ponto 2.3);
- um mercado único e um crescimento ecológico: energia, alterações climáticas e ambiente (ponto 2.4);
- um mercado único dos bens (ponto 2.5);
- um mercado único dos serviços (ponto 2.6);
- um mercado único dos trabalhadores (ponto 2.7);
- um mercado único dos capitais e dos serviços financeiros (ponto 2.8);
- as infra-estruturas «físicas» do mercado único: o desafio do investimento (ponto 2.9).

c. Criação de um consenso em torno de um mercado único mais forte

O Capítulo 3 apresenta as iniciativas destinadas a criar um consenso em torno de um mercado único mais forte, e que se integram na referência do Tratado de Lisboa a uma «economia social de mercado altamente competitiva» (ponto 3.1). Estas iniciativas abordam as preocupações identificadas na consulta e descritas

no ponto 1.6). Têm simultaneamente em conta a necessidade de não prejudicar o objectivo essencial de reforço do mercado único.

Estas iniciativas referem-se essencialmente aos seguintes problemas:

- a conciliação entre as liberdades económicas no mercado único e os direitos dos trabalhadores, uma questão sensível na sequência dos acórdãos Viking, Laval e outros do Tribunal de Justiça (ponto 3.2);
- serviços sociais e mercado único (ponto 3.3);
- política de contratos públicos ao serviço dos objectivos das políticas da UE (ponto 3.4);
- a dimensão fiscal do mercado único: a coordenação fiscal para proteger a soberania fiscal à medida que se aprofunda a integração dos mercados (ponto 3.5);
- competitividade e coesão: a dimensão regional do mercado único (ponto 3.6);
- política industrial no mercado único (ponto 3.7);
- a dimensão externa do mercado único: aberto mas não indefeso (ponto 3.8).

d. Concretização de um mercado único mais forte

No Capítulo 4, são identificadas as iniciativas tendentes a concretizar um mercado único mais forte. São formuladas várias recomendações que abordam dois aspectos essenciais:

- regulamentação no mercado único (ponto 4.1);
- reforçar a aplicação (ponto 4.2).

e. Uma perspectiva global

A nova estratégia abrangente esboçada anteriormente deverá ser considerada numa perspectiva global, na qual Estados-Membros com diferentes tradições culturais, preocupações e preferências políticas, acima analisadas, podem ter motivos de interesse suficientemente importantes para justificar algumas concessões em relação às suas posições passadas.

Em especial, os Estados-Membros com uma tradição de economia social de mercado poderão estar mais dispostos a assumir um novo compromisso no sentido de apoiar inteiramente o jogo da concorrência e o mercado único, incluindo um plano com um calendário para a realização do mercado único em áreas onde ainda está por realizar, se os Estados-Membros de tradição anglo-saxónica se dispuserem a abordar algumas das preocupações sociais através de medidas específicas, incluindo formas de coordenação fiscal limitada.

Os Estados-Membros da Europa Central e Oriental, que esperam que seja adoptado um importante programa de reforço do mercado único, incluindo nas áreas das infra-estruturas e da coesão, podem por sua vez mostrar-se mais abertos a certas formas de coordenação fiscal.

Deve ser adoptada uma nova abordagem relativamente a estes assuntos sensíveis, a partir do impulso dado por circunstâncias ocorridas recentemente, devendo tal facilitar o reforço de um sentimento de apropriação de um projecto comum e permitindo a superação de posições radicais do passado.

Uma dessas circunstâncias é certamente o legado económico, orçamental e social da crise, que deve permitir a todos compreender o valor, maior do que nunca, de um mercado único mais eficiente em termos de dinamização do crescimento e de criação de emprego, dadas as margens muito limitadas disponíveis para estímulos orçamentais. Do mesmo modo, a necessidade de ter em conta a prioridade crescente atribuída pela opinião pública à questão das desigualdades, num contexto de crise orçamental em muitos países, pode possibilitar uma abordagem mais cooperativa no que diz respeito às políticas fiscais.

A um nível mais profundo, a crise tem abalado muitas posições consolidadas em matéria de hierarquias de modelos económicos e teve como consequência uma atitude mais pragmática e mais modesta e uma maior predisposição relativamente à coordenação das políticas económicas.

Por último, as tensões ocorridas recentemente na área do euro são mais ilustrativas do que nunca da necessidade de tirar pleno partido do mercado único como vector destinado a elevar a produtividade total dos factores e a competitividade das economias da área do euro.

Os elementos fundamentais de um acordo global são analisados de forma sistemática nos Capítulos 2-4.

O Capítulo 5 reúne estes elementos e recomenda uma iniciativa política destinada a reforçar o mercado único e a união económica e monetária.

CAPÍTULO 2

CONSTRUIR UM MERCADO ÚNICO MAIS FORTE

2.1. Pontos de estrangulamento, elos em falta e novas fronteiras

O mercado único é uma ideia original da Europa, mas é uma obra inacabada. Nas suas orientações políticas para a Comissão, o Presidente Barroso salientou as lacunas e «elos que faltam» que prejudicam o funcionamento do mercado único. Seguindo estas orientações, o Conselho Europeu de 26 de Março de 2010 acordou que a nova estratégia Europa 2020 deve incidir «nos principais estrangulamentos ... relacionados com o funcionamento do mercado interno e das suas infra-estruturas».

Por «elos em falta» e «estrangulamentos» entende-se que, em muitas áreas, o mercado único existe em teoria, mas que, na prática, há múltiplos entraves e obstáculos regulamentares que fragmentam o comércio intra-UE e dificultam a iniciativa económica e a inovação. Noutras áreas, o potencial para maiores benefícios económicos é desperdiçado devido à falta de infra-estruturas físicas e jurídicas ou à ausência de diálogo entre sistemas administrativos. A revolução TIC e o rápido desenvolvimento tecnológico acrescentam uma terceira categoria à lista dos elementos em falta no mercado único: os sectores que não existiam quando o mercado único foi inicialmente concebido, como o comércio electrónico, os serviços inovadores e as eco-indústrias. Estes são os sectores mais promissores em termos de maiores dividendos de crescimento e de emprego para o futuro. Representam assim as novas fronteiras do mercado único.

O relançamento do mercado único exige a abordagem dos diferentes desafios colocados pelos elos em falta, os estrangulamento e as novas fronteiras. Em alguns sectores, como no mercado único de bens, a integração dos mercados atingiu uma fase de maturidade. A acção pode concentrar-se na «manutenção do mercado» mediante o seu acompanhamento, uma intervenção regulamentar orientada e a simplificação e redução dos custos de conformidade. Noutros, como no caso dos serviços, a Europa encontra-se ainda numa fase de «construção do mercado» que exige a destruição de obstáculos às actividades transfronteiras, a eliminação dos entraves administrativos e técnicos nacionais obsoletos e a superação de resistências corporativistas. Quanto às novas fronteiras, a Europa deve tirar partido de toda a gama de instrumentos do mercado único para promover a criação de uma economia digital, hipocarbónica e eficiente na utilização dos recursos. Os ganhos marginais das acções neste domínio são os mais importantes. É essencial deslocar a atenção para as novas fronteiras, a fim de gerar uma nova dinâmica e confiança no mercado único, como uma prioridade para a Europa de amanhã.

No entanto, um projecto de relançamento do mercado único nunca disporá da energia política necessária para ser bem sucedido se não conseguir demonstrar

aos cidadãos, consumidores e PME que eles são os seus principais beneficiários. Será, por conseguinte, esse o ponto de partida do presente relatório.

2.2. *Pôr o mercado único ao serviço dos cidadãos, consumidores e PME*

O mercado único e as suas quatro liberdades incarnam um ideal: o de um espaço transnacional no interior do qual os cidadãos podem circular, trabalhar, fazer investigação ou criar uma empresa sem qualquer discriminação. À medida que o mercado único crescia em importância e dimensão, teve-se a sensação de que nem sempre tinha sido esse o caso. A abertura do mercado alargaria os horizontes para as grandes empresas, mas não beneficiaria a larga maioria: os cidadãos, os consumidores ou as PME.

As sondagens de opinião revelam que as atitudes relativamente ao mercado único variam actualmente entre a falta de interesse e a rejeição aberta. A integração económica e os seus benefícios tornaram-se dados adquiridos, sendo portanto parcialmente subestimados. Contudo, muito do desencanto provém da frustração decorrente das barreiras ainda existentes ou de um sentimento de marginalização que os cidadãos sentem quando têm de recorrer ao mercado único. O relançamento do mercado único destina-se a reactivar o motor de crescimento e de emprego da Europa e, em última análise, a alargar as oportunidades ao dispor dos cidadãos. O primeiro desafio é, por conseguinte, dotar os cidadãos, quer sejam consumidores ou empresários, da capacidade de se tornarem intervenientes de pleno direito no mercado único. São muitos os benefícios que o mercado único lhes proporciona horizontalmente a nível das políticas nos vários domínios, através do alargamento das possibilidades de escolha dos fornecedores, prestadores de serviços e produtos, da expansão das opções de mobilidade ou da garantia da segurança dos produtos transaccionados. Contudo, devem desenvolver-se algumas acções específicas para que os cidadãos, os consumidores e as PME possam explorar activamente este leque alargado de oportunidades.

O cidadão no mercado único

O Relatório Lamassoure de 2008 subordinado ao tema «Os cidadãos e a aplicação do direito comunitário» deu grande relevo à ligação entre mobilidade e direitos dos cidadãos no mercado único. Verificou-se um atraso no ritmo de progressão desta dimensão cívica do mercado único relativamente à evolução das tendências sociais e económicas. Embora a mobilidade no interior da UE possa ser ainda limitada quando comparada com o que se verifica nos Estados Unidos, abrange todavia mais de 11,3 milhões de europeus. Anualmente, cerca de 350 000 europeus escolhem um casamento internacional com um cidadão de outro Estado-Membro. Anualmente, 180 000 estudantes europeus deslocam-se

para outro Estado-Membro para frequentar um programa Erasmus ou de pós-graduação. Frequentemente, permanecem nesse outro país e procuram aí emprego.

Contudo, o mercado único não lhes proporciona um ambiente propício. Existe um desfasamento significativo entre o que está consagrado nos livros de direito e o que acontece na prática. A multiplicidade de barreiras e entraves a ultrapassar é tal que, no seu relatório, Alain Lamassoure concluiu que a criação de um espaço único para os cidadãos continua ainda na fase anterior ao Acto Único Europeu de 1986: as barreiras podem ter sido abolidas, mas os numerosos entraves regulamentares continuam a dificultar uma vida harmoniosa no interior deste espaço comum⁴.

Os progressos neste domínio têm sido lentos. São portanto necessárias medidas em matéria de direito civil e comercial e mesmo de direito da família, que são áreas próximas da soberania dos Estados-Membros. Além disso, os sistemas jurídicos nacionais apresentam frequentemente soluções divergentes. O requisito de unanimidade para a adopção de medidas ligadas à criação de um espaço de justiça, de segurança e de liberdade tem também contribuído para o abrandamento do ritmo da mudança.

Há várias áreas em que se deveriam desenvolver acções para libertar os cidadãos da burocracia e dos entraves regulamentares no que diz respeito à mobilidade. As novas disposições do Tratado de Lisboa oferecem agora uma oportunidade concreta para avançar em todas essas dimensões da cidadania relacionadas com a criação de um espaço de justiça, de segurança e de liberdade.

Melhorar o acesso ao direito de circulação e residência num outro Estado-Membro

O direito dos cidadãos à livre circulação e residência noutro Estado-Membro deve facilitar o mais possível. Neste contexto, o regime estabelecido na Directiva 2004/38/CE começa agora a produzir efeitos após um arranque lento e algo difícil. Para ir ainda mais longe, devem ser tomadas medidas para garantir a livre circulação de documentos oficiais. Um número demasiado elevado de queixas dos cidadãos diz respeito a pedidos de apresentação da tradução de documentos ou de novos certificados por parte de administradores nacionais relutantes em reconhecer os direitos consagrados na legislação da UE. Um sistema de reconhecimento mútuo de documentos oficiais, como actos autenticados ou documentos de estado civil emitidos pelas administrações nacionais, facilitaria substancialmente a mobilidade. Nesta mesma linha de

⁴ Alain Lamassoure, Relatório «*The citizen and the application of Community Law*», 2008, p.12.

raciocínio, um passo importante a favor da mobilidade seria a criação de um cartão europeu de livre circulação do qual constassem, num único documento, todas as informações de que um cidadão europeu pode necessitar num outro Estado-Membro, para além da sua identidade e nacionalidade: situação em termos de autorização de trabalho, estatuto social e direito à segurança social. Tal permitir alargar a todas as informações necessárias para a comunicação com as administrações nacionais o modelo já existente no domínio da informação sobre saúde e segurança social, incluindo o Cartão Europeu de Seguro de Doença.

A recente iniciativa de lançamento de uma cooperação reforçada em relação a um regulamento relativo à lei aplicável, à competência e à execução das decisões judiciais em matéria de regimes matrimoniais proporciona uma solução para os cerca de 145 000 casos anuais de divórcio internacional. Seria também importante realizar progressos na área igualmente crítica dos testamentos e sucessões transfronteiras.

Facilitar a resolução de litígios transfronteiras em matéria civil e comercial

O número crescente de litígios transfronteiras em matéria civil e comercial exige uma avaliação rigorosa de formas e meios para facilitar a circulação das decisões judiciais e a cobrança de dívidas transfronteiras. Para tal é necessário proceder à abolição do procedimento *exequatur*. Este requisito processual impõe a assistência de um advogado e resulta num custo que pode atingir 2 000 euros para o que, frequentemente, constitui uma simples formalidade. Numa altura em que as PME e os prestadores de serviços têm dificuldades em manter a sua contabilidade em ordem, é importante eliminar os obstáculos à cobrança de dívidas transfronteiras. Isso implica proibir os devedores de transferir fundos de uma conta bancária num Estado-Membro para uma conta noutra Estado-Membro simplesmente para se eximirem ao pagamento de uma factura. Para reduzir ao mínimo o número de dívidas não cobradas – que representam hoje 37 % das dívidas transfronteiras – justificar-se-ia uma iniciativa legislativa nesta matéria. Uma utilização mais ampla do procedimento europeu recentemente criado para acções de pequeno montante – aplicável a acções de montante inferior a 2 000 euros e que permite o tratamento de processos de uma forma normalizada e facilitada sem exigir a assistência de advogados – permitiria também aumentar a confiança dos cidadãos e das empresas nas transacções transfronteiras. No contexto da actual crise, deve ser estudada a possibilidade de rever o regulamento sobre insolvência transfronteiras. Uma maior eficácia e rapidez nos processos de insolvência - nomeadamente quando estão envolvidos grupos de empresas transfronteiras - seria do interesse tanto dos devedores como dos credores. O reforço da cooperação administrativa mediante o apoio do portal europeu *e-Justice* poderia também trazer benefícios

práticos a curto prazo.

Um mercado único para os automobilistas ...

Por último, os automobilistas europeus que se deslocam no mercado único caracteriza-se confrontam-se com obstáculos administrativos e incerteza jurídica. Não é possível, por exemplo, transferir um veículo de um país para outro sem ter de o registar novamente e de pagar o imposto correspondente. Tal expõe os cidadãos a dupla tributação, a procedimentos administrativos complicados, a custos adicionais e a perdas de tempo, mas é também um problema para as empresas. As empresas de aluguer de automóveis não dispõem, com efeito, da flexibilidade necessária para a gestão das suas frotas em todos os Estados-Membros em função das variações sazonais da procura. Do mesmo modo, esta fragmentação impede a indústria automóvel de tirar pleno partido das economias de escala, uma vez que têm de adaptar as especificações técnicas aos requisitos de vários mercados nacionais. Anteriores tentativas de regulamentação nesta área não produziram resultados, mas há alguma margem para uma reavaliação da questão em função dos seus custos para os cidadãos e para as empresas. A incerteza jurídica afecta os cidadãos vítimas de um dos 500 000 acidentes transfronteiras que ocorrem anualmente na Europa.

Embora as regras relativas ao direito aplicável tenham sido clarificadas, as modalidades e os prazos para a apresentação de pedidos de indemnização de seguros continuam a gerar confusão. Uma iniciativa para harmonizar as modalidades e condições para a apresentação deste tipo de pedidos poderia proporcionar uma maior segurança jurídica tanto para as seguradoras como para os cidadãos.

Principais recomendações:

- ⇒ Garantir a livre circulação e o reconhecimento de actos oficiais;
- ⇒ Criar um cartão europeu de livre circulação;
- ⇒ Progredir no reconhecimento mútuo dos actos em matéria civil relacionados com casamentos internacionais e com as sucessões e testamentos;
- ⇒ Garantir uma maior facilidade na cobrança de dívidas transfronteiras, incluindo uma utilização mais alargada do Portal para as acções de pequeno montante;
- ⇒ Abolir a dupla tributação no registo de veículos.

Reforçar a posição dos consumidores

Os consumidores e o seu bem-estar devem estar no centro da próxima fase do mercado único. A atribuição de uma maior importância aos consumidores implicaria uma atenção renovada na integração dos mercados e na concorrência, um melhor conjunto de direitos, salvaguardas e vias de recurso e um maior acesso a serviços básicos

Várias medidas analisadas noutra secção do presente relatório contribuem para o bem-estar dos consumidores no mercado único, como o acesso aos serviços de interesse geral, a poupança no consumo de energia por meio de contadores inteligentes, a integração das preocupações dos consumidores nos exercícios de acompanhamento dos mercados, melhores mecanismos alternativos de resolução de litígios (MARL) e um melhor controlo do cumprimento da legislação. A protecção dos consumidores deve ser uma preocupação comum no desenvolvimento do mercado único em novos domínios, como a economia digital e o comércio electrónico. Como ponto de partida, o legislador deve procurar obter rapidamente um acordo sobre a proposta de directiva relativa aos direitos dos consumidores, a fim de garantir um elevado nível de protecção dos consumidores num mercado retalhista integrado.

A maior escolha de produtos e serviços e a maior concorrência proporcionadas pelo mercado único deveriam beneficiar os consumidores devido a uma maior transparência e comparabilidade. São necessários progressos em matéria de regulamentação aplicável a intermediários independentes, tais como sítios Web de comparação de preços e ensaios de produtos, a fim de garantir que os consumidores possam identificar a melhor qualidade e os melhores preços em toda a UE de entre uma vasta gama de produtos e de fornecedores. A escolha informada dos consumidores é uma forma de recompensar e promover as empresas mais inovadoras e eficientes.

Um mecanismo de acção colectiva da UE

Uma vez que os mercados de consumo de massa se estão a expandir transfronteiras, certos grupos de consumidores são cada vez mais lesados pelas mesmas práticas ilegais de um comerciante que está frequentemente localizado num outro Estado-Membro. Actualmente, os pedidos de indemnização transfronteiras representam 20 % do volume de pedidos de indemnização e é provável que essa percentagem aumente ainda mais no futuro. Nestes casos, o processo de litigação tradicional não é prático nem eficiente, em termos de custos, nem para os consumidores nem para as empresas. O agrupamento de casos individuais semelhantes num único procedimento permitiria poupanças mediante economias de escala, tanto em benefício dos consumidores como das empresas, e melhoraria a eficiência dos tribunais nacionais. A Europa deve, pois, avançar no sentido da criação do seu próprio modelo de mecanismo de

acção colectiva, evitando simultaneamente o modelo de «*class action*» do tipo americano. A acção a nível da UE destinada a promover a resolução judicial e extrajudicial (MARL) de litígios aumentaria a confiança dos consumidores no mercado único, promoveria as transacções transfronteiras e incentivaria a concorrência entre empresas. A criação deste mecanismo deve ser considerada prioritária no caso do comércio electrónico.

Maior integração no sector da banca de retalho

Outras medidas para acelerar a integração dos serviços da banca de retalho permitiriam aos consumidores tirar plenamente partido dos benefícios da integração do sector financeiro europeu. Devem ser tomadas medidas para aumentar a transparência das comissões bancárias, a fim de assegurar a disponibilidade de informações normalizadas e comparáveis sobre produtos financeiros de retalho e de facilitar a mobilidade dos clientes. Por último, mudar de conta bancária deveria ser tão simples como mudar de operador de telefonia móvel.

Principais recomendações:

- ⇒ Adoptar legislação da UE em matéria de acção colectiva;
- ⇒ Melhorar a transparência das comissões bancárias, assegurar a disponibilidade de informações normalizadas e comparáveis para produtos financeiros de retalho e facilitar a mobilidade dos clientes dos bancos.

Criar um ambiente empresarial propício para as PME

A empresa europeia típica é uma PME, sendo em 9 em cada 10 microempresas com menos de 10 trabalhadores. Os 20 milhões de pequenas, médias e microempresas da UE são a espinha dorsal da economia europeia, gerando uma parte crescente do valor acrescentado e dando um contributo crucial para a criação de emprego. O mercado único é um factor importante para o crescimento mas, infelizmente, nem sempre oferece um ambiente propício a essas empresas. Apenas 8 % das PME desenvolvem comércio transfronteiras e apenas cerca de 5 % criaram filiais ou empresas comuns no estrangeiro.

O presente relatório recomenda medidas num certo número de áreas no sentido de criar um ambiente empresarial mais adaptado às necessidades das PME: facilitar o comércio electrónico, alargar a nova abordagem a outros bens, controlar melhor o cumprimento das regras da UE, proporcionar informações mais claras e efectivas sobre as oportunidades oferecidas pelo direito da UE e por estruturas que permitam uma resolução rápida dos problemas, assegurar um

melhor acesso aos contratos públicos, simplificar as regras de facturação electrónica, melhorar a regulamentação e a simplificação e proporcionar processos de normalização mais simples e rápidos.

Para tal não é necessário alterar as actuais políticas, uma vez que a Iniciativa Lei das Pequenas Empresas («*Small Business Act*» (SBA)), adoptada pela Comissão em 2008, constitui a melhor via para promover a competitividade das PME no mercado interno e fora dele. O ritmo dos progressos na sua aplicação e as abordagens escolhidas pelos Estados-Membros continuam ainda a ser consideravelmente diferentes. Para assegurar condições equitativas para todas as PME que desenvolvem actividades no mercado único, os Estados-Membros devem envidar maiores esforços para uma aplicação plena dos princípios e acções definidos na SBA. Devem ser adoptadas medidas destinadas a assegurar que as PME possam participar plenamente na elaboração das normas e ter um acesso adequado às mesmas. Devem envidar-se maiores esforços para simplificar e acelerar os procedimentos de insolvência no caso de falências não fraudulentas.

Um estatuto de Sociedade Privada Europeia

Será necessário avançar mais no sentido da aprovação do estatuto da sociedade privada europeia, o qual permitiria aos empresários criar a sua empresa sob a mesma forma jurídica, independentemente de desenvolverem a sua actividade no seu Estado-Membro ou no estrangeiro.

Principais recomendações:

- ⇒ Acelerar a aplicação da Lei das Pequenas Empresas;
- ⇒ Adoptar o Estatuto da Sociedade Privada Europeia.

2.3. Desenhar o mercado único digital europeu

As tecnologias digitais estão a transformar radicalmente o modo como vivemos, trabalhamos e interagimos. A difusão das tecnologias digitais constitui um processo espontâneo de inovação e de transformação. Todavia, as condições regulamentares e sociais influenciam a rapidez e a extensão da aceitação de novas tecnologias e a difusão dos benefícios da economia digital. A Europa está a avançar a um ritmo mais lento do que os EUA. Há uma série de obstáculos que reduzem a capacidade da indústria europeia para inovar e gerar valor acrescentado na esfera digital: a fragmentação dos mercados em linha, uma legislação mal adaptada em matéria de direitos de propriedade intelectual, a falta

de confiança e de interoperabilidade e a falta de infra-estruturas de transmissão de alto débito e de competências digitais. Muitos destes obstáculos apontam para uma causa simples: a inexistência de um mercado único digital.

O custo da Europa não digital é significativo: segundo um estudo recente⁵, a UE poderia aumentar o seu PIB em 4 % se incentivasse o desenvolvimento rápido do mercado único digital até 2020. Este aumento corresponde a perto de 500 mil milhões de euros, o que significa que o mercado único digital, por si só, poderia ter um impacto similar ao do programa do mercado interno de 1992.

Na sua estratégia Europa 2020, a Comissão reconheceu as enormes oportunidades da Europa digital. São assim necessárias medidas urgentes para desbloquear uma série de estrangulamentos que continuam ainda hoje a dificultar o desenvolvimento rápido do mercado único digital. O mercado único em linha deve tornar-se o principal motor da agenda digital europeia e da transformação da Europa numa economia digital.

Um espaço regulamentar sem descontinuidades para os serviços e infra-estruturas de telecomunicações

Os serviços e infra-estruturas de telecomunicações na UE estão ainda altamente fragmentados em função das fronteiras nacionais. O actual quadro regulamentar a nível da UE tem sido decisivo para a abertura do mercado, mas ainda não criou um espaço regulamentar único para as comunicações electrónicas. A fragmentação do mercado tem numerosos efeitos negativos: facilita a criação de poder de mercado, impede os operadores de realizarem economias de escala, retarda o investimento em novas infra-estruturas e serviços, reduz o potencial de crescimento e entrava a emergência de campeões europeus em detrimento da competitividade global da Europa.

A rápida e plena implementação do novo quadro regulamentar da UE e uma aplicação firme das regras em matéria de concorrência e auxílios estatais continuam a ser uma prioridade a curto prazo. No entanto, é necessário envidar maiores esforços para superar a fragmentação do mercado e eliminar os entraves regulamentares no mercado único. Com vista a criar um espaço regulamentar sem descontinuidades para os serviços e infra-estruturas de telecomunicações, é necessário um quadro mais coerente que inclua: o reforço da supervisão regulamentar a nível europeu, a criação de um sistema pan-europeu de licenças e a gestão e atribuição de radiofrequências a nível europeu. A Comissão deve proceder a uma análise abrangente do sector das telecomunicações, por forma a

⁵ Copenhagen Economics, *The Economic Impact of a European Digital Single Market, Final Report*, Março de 2010.

apresentar as propostas necessárias para a criação de um mercado europeu integrado das comunicações electrónicas.

Comércio electrónico: um mercado retalhista pan-europeu em linha

A importância do comércio electrónico está a aumentar rapidamente à medida que aumenta o número de pessoas na UE-27 que encomenda bens ou serviços através da Internet. A percentagem de consumidores na UE que adquiriu bens ou serviços através da Internet nos doze meses anteriores aumentou de 20 % em 2004 para 37 % em 2009⁶. Todavia, continua a existir um importante potencial inexplorado, uma vez que os mercados estão fragmentados e continuam ainda a existir numerosos obstáculos ao comércio electrónico transfronteiras.

Em muitos casos, os consumidores verificam que os comerciantes em linha se recusam a aceitar encomendas de consumidores de outro país. Os consumidores também não têm confiança quanto à confidencialidade dos seus dados, à segurança das transacções e aos seus direitos em caso de problemas. Para os retalhistas, os principais entraves regulamentares ao comércio electrónico transfronteiras decorrem de diferenças nas regras de protecção dos consumidores e noutras regras, como em matéria de IVA, de tarifas de reciclagem e encargos. Estas diferenças criam um ambiente complexo e imprevisível para as empresas e induzem uma certa relutância nos operadores económicos, em especial nas PME, em considerar a possibilidade de procederem a vendas transfronteiras. A UE deve resolver urgentemente as questões relativas aos restantes obstáculos à criação de um mercado retalhista em linha pan-europeu até 2012.

Um mercado único de conteúdos digitais em linha

Os mercados europeus de conteúdos digitais em linha ainda estão pouco desenvolvidos, uma vez que a complexidade e a falta de transparência do regime de direitos de autor cria um ambiente desfavorável para as empresas. É urgente simplificar os procedimentos de autorização e gestão dos direitos de autor, facilitando a concessão de licenças pan-europeias relativas a conteúdos e desenvolvendo regras a nível da UE em matéria de direitos de autor, incluindo um quadro para a gestão dos direitos digitais. O regime regulamentar deve igualmente garantir condições para o desenvolvimento dos mercados de conteúdos digitais e de radiodifusão, abordando a questão das licenças e do pagamento dos direitos de autor. Um enquadramento claro e previsível a nível da UE aplicável às obras órfãs permitiria libertar um importante potencial inexplorado.

⁶ Comissão Europeia, *Consumer Market Scoreboard*, SEC(2010) 385 de 29.3.2010.

Para manter a confiança dos titulares de direitos e dos utilizadores e para facilitar o licenciamento transfronteiras, é necessário melhorar a transparência e o governo das sociedades de gestão colectiva de direitos e adaptá-las ao progresso tecnológico. Soluções tecnologicamente neutras, mais fáceis e uniformes para o licenciamento transfronteiras e pan-europeu no sector audiovisual estimularão a criatividade e ajudarão os produtores de conteúdos e os organismos de radiodifusão, em benefício dos cidadãos europeus. Estas soluções devem preservar a liberdade contratual dos detentores de direitos de limitar as suas licenças a determinados territórios e de fixar contratualmente o nível das taxas das licenças.

Devem também ser estudadas medidas adicionais, a fim de ter em conta as especificidades de todas as diferentes formas de conteúdos em linha, como, por exemplo, uma maior harmonização dos direitos de autor, a criação de um título de direito de autor da UE, tendo em conta que as transacções transfronteiras em linha ocorrem no local de fornecimento, e licenças colectivas alargadas.

Principais recomendações:

Serviços e infra-estruturas de telecomunicações

⇒ Proceder à análise do sector a fim de preparar propostas para a criação de um espaço regulamentar sem descontinuidades para as comunicações electrónicas, incluindo propostas para reforçar a supervisão regulamentar a nível da UE, com vista a criar uma licença pan-europeia e a permitir a atribuição e administração de frequências a nível da UE.

Comércio electrónico

⇒ Apresentar propostas para pôr termo à fragmentação da legislação da UE em matéria de defesa do consumidor e prever, designadamente, regras harmonizadas relativas ao fornecimento, às garantias e à resolução de litígios.

⇒ Apresentar propostas para simplificar o ambiente empresarial para as transacções transfronteiras a retalho, incluindo as regras em matéria de IVA, a gestão transfronteiras das regras de reciclagem e das taxas de direitos de autor aplicáveis a suportes virgens e equipamentos.

Conteúdos digitais em linha

⇒ Propostas de legislação da UE em matéria de direitos de autor, incluindo um quadro da UE para a autorização e gestão dos direitos de autor

⇒ Propostas para um quadro normativo a nível da UE em matéria de radiodifusão em linha.

2.4. Um mercado único e um crescimento ecológico: energia, alterações climáticas e ambiente

Embora o sector da energia tenha sido um dos últimos a integrar o mercado único, é aquele em que se concentram actualmente as maiores expectativas. O ano de 2012 não será o vigésimo aniversário do mercado único da energia, limitando-se a marcar o início da consolidação de um mercado comum da energia. Não há tempo a perder. No caso da electricidade e do gás, a Europa precisa de uma nova arquitectura regulamentar, criada no âmbito do terceiro pacote do mercado interno da energia (Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia (ACRE), Rede Europeia dos Operadores das Redes de Transporte (REORT), orientações-quadro e códigos de rede, planos decenais de desenvolvimento das redes, etc.) e plenamente operacional até essa data. O mercado único está no centro de todos os objectivos da política energética da

Europa: competitividade, segurança do aprovisionamento e sustentabilidade. A Europa tem necessidade de um mercado único da energia em pleno funcionamento, a fim de garantir o abastecimento seguro e a preços acessíveis para os seus consumidores e empresas. Importa explorar o seu potencial com vista a transformar a sua liderança política no domínio das alterações climáticas numa oportunidade concreta para as suas indústrias inovadoras.

Reforçar o bem-estar dos consumidores

Um mercado único da energia em pleno funcionamento beneficia os consumidores ao proporcionar-lhes uma maior escolha e preços mais baixos. Desde 2007 que, em quase todos os Estados-Membros, os consumidores têm o direito de escolher livremente o seu fornecedor de electricidade e gás, enquanto o terceiro pacote do mercado interno da energia reconhece as obrigações existentes de serviço público. É necessário envidar maiores esforços para que todos os consumidores, em particular os consumidores vulneráveis, beneficiem plenamente da concorrência e de preços justos, a começar pelo reforço das normas mínimas comuns. Devem também prosseguir activamente os trabalhos em curso para melhorar a comunicação de informações ao consumidor e para facilitar os contactos com estes. O desenvolvimento de contadores inteligentes – que permitem aos consumidores estarem perfeitamente conscientes dos seus padrões de consumo e dos custos associados - exige uma acção reguladora complementar para assegurar a rápida adopção de novas tecnologias e uma maior eficiência através da concorrência no mercado de serviços energéticos. A fim de assegurar uma formação de preços transparente, deve desenvolver-se um quadro regulamentar europeu para os mercados grossistas de energia, evitando o risco de iniciativas regulamentares nacionais divergentes.

Interligar os mercados europeus da energia, garantindo a segurança do aprovisionamento

Mercados bem integrados são de importância crucial para a segurança do aprovisionamento da Europa. Estes permitem aos Estados-Membros partilhar recursos e aproveitar ao máximo a diversidade dos aprovisionamentos energéticos nacionais, a flexibilidade da procura e as capacidades disponíveis. A flexibilidade das interligações e das redes dotam a Europa de uma maior capacidade para resistir às crises de aprovisionamento e potenciam a posição da UE perante os seus parceiros internacionais. Há ainda muito trabalho a fazer para interligar a capacidade dos Estados-Membros e construir novas infra-estruturas, especialmente transfronteiras. Devem ser utilizados todos os novos instrumentos da UE de regulamentação e de planeamento de investimentos para mobilizar o mais possível o investimento privado. Uma forma de acelerar os trabalhos dos principais projectos de infra-estruturas

transfronteiras – que sofrem frequentemente de atrasos devido a procedimentos de autorização complexos e controversos – seria explorar a possibilidade de um mecanismo de criação de consensos/arbitragem a nível da UE para facilitar o processo. Soluções inovadoras para a criação de incentivos e a facilitação a nível da UE contribuiriam para ultrapassar impasses e acelerar a execução dos projectos.

Maior aceitação de produtos e tecnologias hipocarbónicos

Verifica-se um crescimento dos mercados globais de produtos, tecnologias e serviços ecológicos e hipocarbónicos sem paralelo em nenhum outro mercado. O mercado mundial está actualmente estimado em cerca de 1 bilião de euros por ano, prevendo-se que atinja 3 biliões de euros a nível mundial até 2020. A indústria da UE é uma das mais competitivas - com quotas de mercado que variam entre 30 % e 50 % - e está em rápido crescimento. Gera já um volume de negócios de 300 mil milhões de euros e assegura cerca de 3,5 milhões de postos de trabalho⁷. No entanto, os concorrentes estão a progredir rapidamente e a vantagem da Europa, na sua qualidade de pioneira, poderá perder-se rapidamente. O mercado único da energia é o melhor trunfo da Europa para promover a transição para um crescimento hipocarbónico e eficiente em termos de utilização dos recursos, tal como referido na estratégia Europa 2020, e para colher os benefícios do crescimento previsto nas eco-indústrias. Só um mercado único da energia pode proporcionar a escala necessária para acelerar a aceitação de novas e jovens tecnologias hipocarbónicas ao longo de toda a cadeia de valor no sector da energia. É necessário explorar todas as potencialidades do mercado único da energia para reduzir os custos e acelerar a implantação dessas tecnologias na UE. Para tal, é necessário garantir um quadro regulamentar estável para produtos de infra-estruturas de larga escala e uma utilização proactiva da normalização para promover tecnologias e produtos ecológicos, explorando a aplicação do modelo da nova abordagem nesta área. A política de concorrência também deve ser utilizada proactivamente para criar o enquadramento adequado para a maturação e entrada no mercado de novas tecnologias.

Os mercados-piloto devem assumir a forma de mercados únicos desde o início. Existe o risco de a abordagem de partilha de esforços em matéria de energias renováveis, que deixa ao critério dos Estados-Membros a escolha dos instrumentos de intervenção, poder conduzir à «renacionalização» da política energética. As políticas de apoio às energias renováveis terão de se tornar parte integrante do mercado interno da energia, a fim de evitar distorções no mercado

⁷ Comissão Europeia, *EU Manufacturing Industry: What are the Challenges and Opportunities for the Coming Years?*, documento apresentado na 2ª Conferência de Alto Nível sobre Competitividade Industrial, 26 de Abril de 2010.

que possam conduzir ao envio de sinais de preços incorrectos aos investidores. Os requisitos aplicáveis a outros produtos e tecnologias hipocarbónicos devem continuar a ser definidos a nível da UE, evitando a proliferação de abordagens nacionais. Deve ser, de igual modo, evitada a criação de rótulos de produtos «verdes» a nível nacional, uma vez que tal implica um risco de fragmentação do mercado.

Aumentar o financiamento da UE para dar resposta ao desafio de um investimento de 50 mil milhões de euros

São necessários 50 mil milhões de euros em investimentos públicos e privados adicionais nos próximos dez anos, a fim de implementar as tecnologias energéticas necessárias para melhorar a segurança energética e lutar contra as alterações climáticas. Como a energia é um sector com investimentos a longo prazo e que exige capitais consideráveis para assegurar uma rentabilidade a médio e a longo prazo, nas suas decisões de investimento futuras o mercado da energia concorrencial deve enviar sinais de preços fiáveis a nível grossista. Ao mesmo tempo, há que ter em conta o contributo que o financiamento a nível da UE poderia proporcionar, para além do já assegurado pelo mercado.

Um financiamento da UE consistente e devidamente orientado pode ser decisivo para acelerar a criação de capacidades de interligação de importância crítica, de implementar capacidades de reserva essenciais para a segurança do aprovisionamento energético e de reduzir o tempo necessário para a introdução de novas tecnologias hipocarbónicas no mercado. Parte dos debates sobre os investimentos a realizar deve incidir na questão das medidas de apoio às tecnologias de energias renováveis em todos os Estados-Membros.

Principais recomendações:

- ⇒ Estabelecer um novo quadro regulamentar da UE para a implantação em larga escala de fontes de energia renováveis, de contadores inteligentes, de redes inteligentes e de mercados energéticos grossistas transparentes;
- ⇒ Criar um mercado único para os produtos ecológicos, mediante o desenvolvimento de normas a nível europeu aplicáveis à medição e verificação das pegadas de carbono e a produtos energeticamente eficientes, incluindo certificados de comércio de produtos de energias renováveis;
- ⇒ Intensificar o financiamento da UE destinado a infra-estruturas energéticas.

2.5. Tirar o melhor partido do mercado único dos bens

O mercado único dos bens já atingiu um estado de maturidade. A análise do mercado único de 2007 concluiu que todos os entraves técnicos à circulação de mercadorias tinham sido eliminados. Para muitos cidadãos, o mercado único significa sobretudo uma grande variedade de escolha de produtos disponíveis nos seus mercados nacionais. O comércio de mercadorias é o principal motor do crescimento das indústrias transformadoras da UE. Cerca de 25 % do PIB da UE-27 é gerado pelo sector dos bens. O comércio intra-UE de mercadorias representa 75 % dos fluxos comerciais no interior da UE e aumentou a uma taxa anual de 7,8 % entre 1999 e 2007.

Seria um erro concluir que o trabalho já está terminado. Em primeiro lugar, o fabrico de bens é uma actividade em constante mutação, uma vez que responde à inovação, à evolução das preferências dos consumidores e a novas tecnologias. As políticas e os quadros regulamentares têm de ser periodicamente actualizados para se manterem pertinentes, baseados, quando adequado, em exercícios de acompanhamento do mercado. Há constantemente obstáculos gerados por práticas de licenciamento e novas disposições técnicas e administrativas a nível nacional. Os contributos apresentados pelas partes interessadas durante o processo de consulta revelaram uma longa lista de estrangulamentos em pequena escala. Em terceiro lugar, quando comparado com os Estados Unidos, o mercado único de bens revela um considerável potencial inexplorado. O rácio entre as exportações intra-EUA e o PIB continua a ser cerca de 70 % superior ao rácio entre as exportações intra-UE15 e o PIB. Em quarto lugar, surgem novos desafios decorrentes não só da evolução dos bens como também dos mercados. A título de exemplo pode referir-se a aceleração dos ciclos dos produtos ou a globalização das cadeias de abastecimento. Em quinto lugar, o comércio electrónico está a aumentar e coloca toda uma série de desafios que lhe são próprios e que são analisados na secção do relatório sobre o mercado único digital.

A manutenção de um mercado único de bens dinâmico e em expansão exige a plena aplicação do pacote legislativo de 2008, em especial no que diz respeito ao princípio do reconhecimento mútuo e da fiscalização do mercado. A aplicação dos princípios do novo quadro legislativo deve também ser alargada a outros domínios da legislação sobre produtos e a nova abordagem deve ser alargada a novas áreas, a nível horizontal.

Não é possível libertar todo o potencial do mercado único de bens sem o apoio de um processo de normalização moderno, de uma logística e de um sistema de transportes sem descontinuidades e eficiente, bem como de um regime eficaz e acessível de protecção dos direitos de propriedade intelectual.

Reformar o processo de normalização

A normalização é um factor-chave para a governação do mercado único. A Europa precisa actualmente de uma definição mais rápida e eficaz de normas interoperáveis e relevantes para os mercados, com base em modelos aceites internacionalmente. É necessário proceder a uma revisão do processo relativo às normas europeias, mantendo as vantagens do actual sistema e procurando simultaneamente obter um justo equilíbrio entre a dimensão europeia e a dimensão nacional. Deve prestar-se especial atenção à melhoria do acesso do sector privado ao processo de normalização, à redução do custo das normas e à facilitação do seu uso por parte das PME.

Logística e sistema de transportes sem descontinuidades, flexíveis e eficientes

Para usufruir plenamente das vantagens do mercado único de bens é necessário dispor de uma logística e de um sistema de transportes sem descontinuidades, flexíveis e eficientes. No entanto, a política de transportes da UE arrancou tardiamente, em comparação com o seu reconhecimento inicial no Tratado, e tem-se desenvolvido de forma desigual nos vários modos de transporte. A fragmentação resultante é cada vez mais considerada um obstáculo à livre circulação. Os entraves administrativos e técnicos originam «estrangulamentos» da mobilidade na Europa. Não existe pura e simplesmente um mercado único no domínio dos transportes marítimos, uma vez que as formalidades aduaneiras aplicáveis a navios que navegam entre dois portos europeus continuam a ser as mesmas que as previstas para os transportes marítimos internacionais. No sector ferroviário, as bitolas, o fornecimento de energia e os sistemas de sinalização diferem de um Estado-Membro para outro, sendo uma herança dos tempos em que os caminhos-de-ferro eram ainda monopólios nacionais. Tal impede a circulação transfronteiras de comboios e aumenta o custo do material circulante utilizado nos serviços internacionais, que tem de estar equipado com múltiplos sistemas. Além disso, o mercado dos serviços de transporte ferroviário de mercadorias ainda não está em funcionamento devido à incorrecta ou incompleta transposição do direito comunitário pelos Estados-Membros. No sector dos transportes rodoviários, os mercados nacionais só recentemente se abriram à «cabotagem». A Europa necessita de uma mudança radical no sentido da utilização de transportes multimodais, mas os entraves jurídicos, administrativos e técnicos são múltiplos. Não existe um documento de transporte único, sendo necessária documentação diferente para os diversos modos de transporte. As regras em matéria de responsabilidade também são diferentes. Um documento de transporte único (espera-se que electrónico) e um sistema de responsabilidade único aumentariam a segurança jurídica e reduziriam significativamente os custos para as empresas e os cidadãos. A criação de um mercado único moderno

exige a resolução do problema da falta de interoperabilidade e das lacunas nas infra-estruturas que reduzem a eficiência e enfraquecem a competitividade global da indústria da UE no domínio da logística.

Sair do impasse sobre a patente europeia

A incapacidade de chegar a acordo sobre a patente da UE constitui uma das lacunas mais graves no mercado único. A base jurídica agora constituída pelo artigo 118.º do Tratado de Lisboa e pela estratégia Europa 2020 proporciona um novo impulso para a obtenção de um acordo. É fundamental aproveitar esta dinâmica e quebrar o impasse sobre o regime de tradução aplicável à patente da UE. A patente europeia constitui um teste em função do qual se pode medir a seriedade do empenhamento no relançamento do mercado único. As empresas e os inovadores necessitam de um regime de patente único - e de um sistema jurisdicional único – em toda a Europa, que seja atraente e economicamente eficaz para os utilizadores. Para as PME, é de importância fundamental o baixo custo e a segurança jurídica em matéria de protecção dos direitos de propriedade intelectual. Nesta área, a Comissão não deve reduzir o seu nível de ambição.

Principais recomendações:

- ⇒ Avaliar os efeitos do pacote de 2008 sobre o funcionamento do mercado interno de bens e identificar possíveis medidas adicionais;
- ⇒ Proceder à revisão do sistema de normalização da UE, a fim de encontrar o justo equilíbrio entre o nível da UE e o nível nacional;
- ⇒ Adoptar novas medidas para eliminar os restantes entraves técnicos e administrativos que impedem o estabelecimento de um mercado único dos transportes ferroviários;
- ⇒ Criar um documento de transporte único e um regime de responsabilidade único para o transporte multimodal;
- ⇒ Adoptar, com toda a urgência, a patente da UE e uma jurisdição única em matéria de patentes.

2.6. O mercado único de serviços: motor da economia europeia

Os sectores dos serviços são de importância vital para as nossas economias. Representam 70 % do PIB, são a fonte mais importante de investimento directo estrangeiro e são o único sector de criação líquida de emprego na UE. No entanto, os mercados de serviços permanecem fortemente fragmentados, tendo apenas 20 % dos serviços prestados na UE uma dimensão transfronteiras. Em consequência, o diferencial de produtividade entre os EUA e a área do euro continua a ser muito maior do que é aceitável (cerca de 30 %).

A Directiva Serviços introduz melhorias significativas no funcionamento do mercado único de serviços. A administração e supervisão pelas autoridades nacionais são simplificadas e modernizadas. Os direitos dos utilizadores e dos consumidores são reforçados. Estima-se que as potenciais vantagens económicas da aplicação da Directiva Serviços se situam entre 60 mil milhões e 140 mil milhões de euros, o que representa um potencial de crescimento entre 0,6 % e 1,5 % do PIB.

Empenhamento na rápida aplicação da Directiva Serviços

A aplicação da Directiva Serviços exige um esforço sem precedentes por parte dos Estados-Membros que terão de introduzir importantes alterações administrativas e legislativas, que incluem uma profunda revisão do quadro regulamentar aplicável a um vasto leque de actividades económicas à escala nacional, regional e local.

Os resultados até à data são animadores, mas não há motivo para complacências. Os Estados-Membros devem aplicar integralmente a Directiva Serviços o mais rapidamente possível. Deve ser atribuída prioridade às seguintes áreas: os Estados-Membros que não tenham concluído a análise da legislação devem fazê-lo urgentemente; deve ser dada grande prioridade política à adopção da legislação de execução remanescente em todos os Estados-Membros em causa; os Estados-Membros nos quais se verifique o risco de um atraso significativo na finalização de todas as alterações necessárias devem envidar todos os esforços para acelerar o processo; os Estados-Membros que ainda não estabeleceram balcões únicos, ou que estabeleceram balcões únicos insuficientes, devem tomar rapidamente as medidas necessárias para dar cumprimento aos requisitos relevantes da directiva. Além disso, os Estados-Membros devem assegurar que as autoridades nacionais utilizem de forma eficaz o Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI), a fim de dar cumprimento às suas obrigações em matéria de cooperação.

A Comissão deve tomar todas as medidas necessárias para controlar o cumprimento da directiva e manter a pressão sobre os Estados-Membros que se atrasarem, a fim de garantir uma rápida aplicação da directiva. A Comissão deve

igualmente manter o Parlamento Europeu, o Conselho e outras partes interessadas informadas da situação quanto à aplicação da directiva. Ao mesmo tempo, a Comissão deve continuar a trabalhar com os Estados-Membros a fim de melhorar os procedimentos administrativos e os mecanismos de cooperação administrativa. Os balcões únicos devem, em última análise, tornar-se grandes centros de administração pública em linha, que poderiam ser alargados a áreas e procedimentos não abrangidos pela directiva, como a fiscalidade.

Além disso, os Estados-Membros e a Comissão devem adoptar uma abordagem ambiciosa no que diz respeito ao processo de avaliação mútua previsto na directiva para 2010. Os resultados dessa avaliação devem ser utilizados para orientar acções complementares e específicas.

Serviços industriais

A indústria europeia tem de progredir mais no sentido da prestação de serviços a fim de manter a sua competitividade a nível mundial. As empresas que desenvolvem actividades em sectores industriais e de transformação necessitam de desenvolver novas oportunidades comerciais, explorando serviços conexos, como a manutenção, o apoio, a formação e o financiamento. Em geral, o crescimento potencial destes serviços é consideravelmente superior ao das actividades ligadas aos produtos propriamente ditos. A UE deve reforçar o mercado único de serviços industriais e empresariais, mediante a supressão dos obstáculos à livre circulação desses serviços, a melhoria do quadro da UE aplicável à normalização de serviços e a promoção de serviços inovadores

Eliminar os entraves à prestação de cuidados de saúde transfronteiras

Os mercados de serviços ultrapassam os sectores abrangidos pela directiva. Neste contexto, a Comissão deve, em especial, estudar outras medidas a tomar no que diz respeito aos numerosos tipos de serviços que não estão actualmente abrangidos pela directiva ou não o estão de forma completa.

Uma área não abrangida pela Directiva Serviços que deve ser objecto de especial atenção é o sector dos cuidados de saúde. A directiva proposta sobre cuidados de saúde transfronteiriços tem por finalidade garantir um quadro claro e transparente para a prestação de cuidados de saúde transfronteiriços seguros, eficazes e de elevada qualidade na UE, nos casos em que os doentes procuram cuidados de saúde num Estado-Membro diferente do seu país de origem. De acordo com as regras propostas, os doentes seriam reembolsados até ao montante que seria pago caso obtivessem o mesmo tratamento no seu país de origem, mas assumiriam o risco financeiro de quaisquer custos adicionais daí decorrentes. A proposta, que data de 2008, deve agora ser urgentemente adoptada.

Além disso, devem ser tomadas várias medidas de apoio destinadas a promover a integração do mercado no sector da saúde. A Comissão deve efectuar, em colaboração com os Estados-Membros, uma avaliação comparativa pormenorizada dos sistemas de saúde em toda a União Europeia. Deve também desenvolver e divulgar os conhecimentos sobre as melhores tecnologias no sector de cuidados de saúde, com base no projecto-piloto sobre tecnologias da saúde. Deve ser incentivada a utilização de tecnologias de saúde em linha para apoio à tomada de decisões nos sistemas de saúde, a fim de sistematizar a aceitação das melhores práticas identificadas. Devem ser elaboradas regras destinadas a facilitar mais a livre circulação de doentes na UE.

Principais recomendações:

- ⇒ Analisar as iniciativas necessárias no que diz respeito aos sectores de serviços que não estejam parcial ou totalmente abrangidos pela Directiva Serviços e apresentar as propostas adequadas
- ⇒ Adoptar a directiva proposta relativa a cuidados de saúde transfronteiriços e desenvolver acções de apoio, nomeadamente efectuando uma avaliação comparativa dos sistemas de cuidados de saúde nos Estados-Membros.

2.7. Um mercado único dos trabalhadores: problemas antigos e novos desafios

A mobilidade transnacional da mão-de-obra é uma questão importante para a Europa. Está subjacente à mobilidade em termos mais latos – mobilidade profissional entre empregos e sectores e mobilidade social entre grupos sociais - que é amplamente considerada uma condição prévia para o sucesso da Europa na economia que emergirá da recessão mundial. Os mercados laborais nacionais fechados ou os sectores laborais protegidos da concorrência não irão gerar mais emprego nem um crescimento mais rápido. A mobilidade da mão-de-obra é também crucial para absorver choques assimétricos e responder a processos de reestruturação locais na área do euro, na qual as autoridades nacionais deixaram de poder dispor dos instrumentos da política monetária e das taxas de câmbio . Contudo, a Europa ainda não dispõe da mobilidade de mão-de-obra de que necessita para aumentar a eficiência dos mercados de trabalho e para assegurar o correcto funcionamento da união monetária.

A mobilidade da mão-de-obra entre os Estados-Membros é dificultada por uma série de entraves *de facto*, criados por factores linguísticos ou culturais, padrões familiares e estruturas do mercado imobiliário. Subsistem ainda uma série de entraves jurídicos e administrativos, mas, de um modo geral, a livre circulação

dos trabalhadores é um sucesso do ponto de vista jurídico. Todavia, numa perspectiva económica e política, sofre ainda de dois paradoxos.

Em primeiro lugar, a livre circulação dos trabalhadores é simultaneamente a mais contestada e a menos utilizada das quatro liberdades. Uma grande percentagem dos cidadãos europeus - conforme demonstrado nos debates sobre o alargamento e sobre o processo de ratificação do Tratado Constitucional e do Tratado de Lisboa – teme que a migração de mão-de-obra gere diminuições nos salários, prive os trabalhadores locais de emprego e se torne um fardo para o sistema de segurança social. Em forte contraste, a Europa é uma zona de baixa mobilidade. Actualmente, apenas 2,3 % dos europeus vivem num Estado-Membro diferente do da sua nacionalidade. Num sistema federal e numa economia unificada como os Estados Unidos, a proporção de cidadãos dos EUA que muda de Estado no mesmo ano é cerca de três vezes superior à da Europa. O número de pessoas que trabalham noutro Estado-Membro tem-se mantido estável ao longo do tempo. Desde 2001, verificou-se um aumento de cerca de 4 milhões no número de cidadãos da UE que vivem num outro Estado-Membro. A migração proveniente de países terceiros é, em comparação, um fenómeno muito mais significativo nos mercados de trabalho dos Estados-Membros. O número de cidadãos de países terceiros na UE era, em 2008, de 19,5 milhões, o que corresponde a 3,9 % da população total. Além disso, os inquéritos do Eurobarómetro revelam que a maioria dos europeus não está interessada na mobilidade ou considera que há demasiados obstáculos a vencer para trabalhar noutros países da UE. Esta atitude pouco entusiasta face à mobilidade não varia substancialmente entre os novos e os antigos Estados-Membros.

O segundo paradoxo é que a livre circulação de trabalhadores está sujeita a um menor número de entraves jurídicos do que as outras três liberdades económicas, mas estes entraves são os mais relevantes e difíceis de ultrapassar. A actualização dos regulamentos relativos à coordenação dos sistemas de segurança social exigiu 11 anos de negociações.

A desaceleração da actividade económica revelou que, mesmo em tempos de crise, há postos de trabalho que não estão preenchidos na UE. Para atingir os objectivos da estratégia Europa 2020, é necessário que a Europa enfrente estes paradoxos e incentive uma maior mobilidade, bem como uma maior utilização dos direitos de livre circulação. Os níveis de desemprego em crescimento e as disparidades persistentes em termos de rendimentos e de salários entre várias regiões europeias não gerarão automaticamente maior mobilidade e certamente não gerarão o tipo de mobilidade que pode beneficiar a Europa.

A Europa pode colher os maiores benefícios da mobilidade de trabalhadores altamente qualificados em sectores novos e inovadores mediante a adaptação a

novos tipos dinâmicos de mobilidade e o incentivo a formas de mobilidade circular intra-UE que compense a fuga de cérebros com entradas de cérebros. Tal não implica repensar as políticas definidas. Pelo contrário, é necessária uma acção mais vigorosa no que diz respeito a alguns entraves jurídicos e administrativos antigos e bem identificados e é necessário explorar modos de enfrentar os novos desafios colocados por novos e mais diversificados tipos de trabalhadores móveis.

Assegurar a coordenação dos direitos de segurança social e a transferibilidade dos direitos de pensões para todos

Uma condição prévia essencial para a livre circulação dos trabalhadores é que o estatuto das pessoas que se deslocam no interior da UE não seja afectado negativamente a nível da segurança social. O pacote relativo à coordenação dos sistemas de segurança social adoptado em Julho de 2009, após longas negociações, modernizou as disposições comunitárias que remontavam aos anos 50. Trata-se de um avanço significativo, mas a realidade já progrediu desde então. As regras em vigor estão concebidas para dar resposta a problemas e necessidades do tipo de migração de mão-de-obra característico dos mercados de trabalho do passado. Será necessária uma maior adaptação à situação de outros tipos novos e mais diversificados de trabalhadores móveis e para tomar em consideração as situações específicas dos trabalhadores pendulares e dos trabalhadores sem seguro no seu país de origem.

Um problema específico é o da transferibilidade dos direitos de regimes complementares de pensões e dos seguros de saúde. O actual quadro regulamentar abrange as prestações da segurança social, mas não consegue abarcar todas as formas extra-legais de protecção social. Esta situação coloca os trabalhadores altamente móveis numa situação de especial desvantagem, uma vez que é frequente mudarem de sistema diversas vezes durante a sua vida profissional, ao mesmo tempo que mudam de estatuto profissional e de tipo de funções. A proposta da Comissão nesta área está bloqueada no Conselho desde 2008, não obstante o forte apoio do Parlamento Europeu.

A Comissão deve dar prioridade à questão dos entraves à mobilidade transnacional da mão-de-obra na sua próxima consulta sobre os sistemas de pensões na Europa. Neste contexto, uma opção a explorar seria desenvolver um 28.º regime complementar de direitos de pensão. Este seria um regime inteiramente definido pelas disposições da UE, mas existiria em paralelo às regras nacionais, sendo por conseguinte opcional para as empresas e os trabalhadores. Um trabalhador que optasse por este regime estaria sujeito às mesmas regras no que diz respeito aos seus benefícios não legais, para onde quer que se deslocasse na Europa. Para tornar as coisas mais fáceis, uma subopção

consistiria em limitar a possibilidade de escolha desse regime apenas aos trabalhadores que assinassem o seu primeiro contrato de trabalho. Tal poderia constituir um incentivo à mobilidade de certos trabalhadores jovens, que são os mais interessados na mobilidade internacional.

Deve também ser prestada alguma atenção à eliminação dos entraves fiscais ao trabalho transfronteiras. As diferenças nos níveis de tributação entre os Estados-Membros impossibilitam um tratamento totalmente neutro das actividades económicas transfronteiras. Trata-se de uma área em que os progressos se devem à jurisprudência do TJCE. Poderia ser adoptada uma iniciativa destinada a garantir a neutralidade fiscal, por exemplo nos impostos que incidem em elementos dos rendimentos que dependem de subsídios de expatriação.

Tornar o reconhecimento das qualificações profissionais mais simples e mais rápido

Um segundo grande obstáculo a uma maior mobilidade da mão-de-obra transfronteiras é a complexidade do reconhecimento internacional das qualificações profissionais. O reconhecimento automático das qualificações só é aplicável a sete das mais de 800 profissões. Noutros casos, (más) práticas administrativas, atrasos nos processos de reconhecimento e resistências corporativistas a nível nacional aumentam ainda mais os custos e a dificuldade do exercício de uma profissão no estrangeiro, aumentando efectivamente os entraves ao acesso a profissões regulamentadas. O actual quadro normativo estabelecido pela Directiva 2005/36/CE destinado a facilitar o reconhecimento mútuo das qualificações profissionais entre os Estados-Membros deve, portanto, ser clarificado e reforçado. Actualmente, existe margem de manobra para elevar a fasquia neste domínio. O Tratado da União Europeia substituiu a unanimidade no Conselho de Ministros pela maioria qualificada. Além disso, existe uma maior consciência de que, não obstante o processo de Bolonha, o nível de convergência dos conteúdos da formação em todos os Estados-Membros não é suficiente para tornar supérfluas outras acções neste domínio. Para facilitar o reconhecimento das qualificações profissionais, o acervo nesta matéria deverá ser modernizado. O reconhecimento automático das qualificações deveria ser alargado a novas profissões em novos sectores, para além das sete profissões actualmente abrangidas, visando em especial novas profissões necessárias para as indústrias digitais e verdes, a fim de facilitar a mobilidade de trabalhadores altamente qualificados.

É igualmente de importância fundamental desenvolver a taxonomia europeia das competências e qualificações. Este sistema garantirá que as qualificações e competências dos candidatos a emprego ou que os requisitos especificados num

anúncio de emprego sejam compreendidos da mesma forma em toda a Europa e sejam facilmente transferíveis.

Melhor adequação entre as competências e as ofertas de emprego no mercado único

Uma terceira forma de entraves à livre circulação dos trabalhadores diz respeito à falta de uma correspondência eficaz entre as competências e as ofertas de emprego transfronteiras. São necessárias acções tanto a nível da UE como a nível nacional, em várias frentes. A rede EURES é uma história de sucesso. Gere actualmente 1 000 000 de ofertas de emprego e desempenha um papel crucial de aconselhamento aos candidatos a emprego transfronteiras e às empresas que desejam recrutar pessoal, articulando os serviços públicos de emprego de todos os Estados-Membros. Ao longo do tempo, a sua missão foi alargada, passando de uma simples base de dados a nível da UE para uma plataforma de contratação internacional na Europa. Este processo deve prosseguir com o desenvolvimento das ligações EURES com os serviços públicos de emprego, os parceiros sociais e as agências privadas de emprego, bem como com o reforço da sua capacidade em termos de adequação e de cobertura de todas as fases da mobilidade. Deveria também estabelecer ligações com redes de informação e de resolução de problemas, como a SOLVIT, a fim de dar resposta a todas as preocupações e questões colocadas pelos cidadãos quando exercem os seus direitos de mobilidade. Deve também ser dada maior atenção à prestação de informações, aconselhamento e incentivos aos trabalhadores que desejem regressar ao seu país de origem após uma experiência profissional no estrangeiro. O regresso ao país de origem insere-se no âmbito da livre circulação dos trabalhadores e a cooperação entre as instituições da UE e os serviços públicos de emprego nacionais deve assegurar que a mobilidade tenha também um claro valor acrescentado para os países de origem.

Os serviços públicos de emprego e as políticas nacionais, juntamente com os parceiros sociais a nível nacional, têm também um importante papel a desempenhar no estabelecimento de um quadro mais propício à mobilidade na Europa e no acompanhamento da correcta implementação dos direitos e obrigações dos trabalhadores e das empresas. Os fundos estruturais da UE, e em particular o Fundo Social Europeu, devem apoiar e facilitar acções de incentivo à mobilidade no interior da UE e reforçar os serviços de informação e de aconselhamento sobre direitos ligados à mobilidade.

Principais recomendações:

- ⇒ Coordenar os regimes de segurança social para as pessoas muito móveis e, em particular, para os investigadores;
- ⇒ Criar um 28.º regime de direitos de pensão complementar para os trabalhadores transfronteiras;
- ⇒ Eliminar os entraves fiscais ao trabalho transfronteiras;
- ⇒ Alargar o reconhecimento automático das qualificações;
- ⇒ Reforçar a transparência e o reconhecimento das qualificações e competências, desenvolvendo sistemas nacionais de qualificações e estabelecendo o sistema de taxonomia europeia das competências e qualificações;
- ⇒ Reforçar o sistema EURES, transformando-o numa verdadeira plataforma de contratação no mercado único.

2.8. O mercado único dos capitais e dos serviços financeiros

A supervisão do mercado único não pode conduzir a sua fragmentação

O mercado único dos capitais e o mercado único dos serviços financeiros, que com ele se encontra estreitamente interligado, são de importância fundamental para uma afectação eficiente dos recursos - um motor essencial do crescimento e do emprego - e para a estabilidade da economia. Nas décadas de 70 e 80, sobretudo na Europa, um sistema rígido de restrições à concorrência e de limitações na afectação no sector dos serviços financeiros, frequentemente concebidas para favorecer o financiamento dos défices do sector público, teve consequências negativas para o investimento e para o crescimento. A fase subsequente de liberalização financeira desde a década de 90, não acompanhada - especialmente nos Estados Unidos – por correspondentes melhorias na regulamentação e supervisão prudenciais, foi um factor determinante da crise financeira.

A União Europeia, também no contexto do G20, está actualmente empenhada em desenvolver um programa ambicioso com o objectivo de criar um sistema de supervisão adequado. O programa baseia-se no Relatório de la Larosière, encomendado pela Comissão Europeia.

O processo de decisão neste domínio de intervenção está a ser tratado como uma questão prioritária pelas instituições da UE. Não se afigura necessário, no âmbito do presente relatório, proceder a uma análise dos trabalhos em curso (1).

O que se afigura necessário, em contrapartida, é salientar a importância fundamental de, nas próximas decisões legislativas a adoptar pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, atribuir um lugar central às implicações para o mercado único dos serviços financeiros. As estruturas de supervisão que serão criadas na sequência dessas decisões irão provavelmente marcar o panorama financeiro da UE durante um longo período de tempo. Seria um erro estratégico grave se o Conselho, sob pressão dos Estados-Membros que têm uma tendência natural para proteger as suas competências nacionais de supervisão, apenas considerasse soluções tímidas. Estas implicariam o risco de propiciar um mercado único fragmentado e mais vulnerável.

Apoiar o mercado único e a integração financeira mediante a emissão de euro-obrigações

A UE precisa de um sistema financeiro moderno e desenvolvido, estruturado em torno de uma classe de activos líquidos e sem riscos, que – servindo de referência para a determinação do preço dos outros activos – proporcione a base para uma execução eficaz das funções essenciais de afectação de recursos, de intermediação das poupanças para o investimento, de apoio a uma melhor partilha de riscos e de garantia de uma aplicação mais uniforme da política monetária única em toda a área do euro. Tal permitiria reforçar os trunfos do mercado único, apoiar o euro enquanto moeda internacional e assegurar o bom funcionamento das economias da UE em situações normais, mas também face a choques externos e a crises financeiras, ampliando, em última análise, os dividendos para os Estados-Membros em termos de crescimento e de emprego.

O mercado das obrigações do Tesouro actuou como um catalisador na promoção da integração dos mercados financeiros europeus desde a criação do euro, apoiado pela emergência de uma mais vasta e diversificada base de investidores, reduzindo os custos das transacções e do financiamento para os Governos o que, por sua vez, estimulou o desenvolvimento de mercados para outras categorias de activos conexos (como, por exemplo, obrigações de empresas, obrigações cobertas, títulos garantidos por activos e uma gama de instrumentos derivados).

No entanto, o mercado das obrigações do Tesouro encontra-se ainda fragmentado, uma vez que a emissão da dívida se mantém ao nível nacional e não foram dados passos até à data – para além de uma maior transparência e coordenação das emissões – para obter as economias de escala possibilitadas pelo euro. A fragmentação significa que o mercado de obrigações europeu é menos líquido do que os mercados correspondentes dos EUA e do Japão⁸,

⁸ Tal como constatado por um baixo volume de negócios no mercado de numerário, pela migração de liquidez para os mercados de produtos derivados e pelo facto de as emissões serem ainda relativamente pequenas e de

resultando em custos para os investidores, os emitentes, outros devedores e, em última análise, os cidadãos europeus. Por exemplo, as famílias estão a pagar taxas de juro desnecessariamente elevadas pelas suas hipotecas, cujos preços são definidos utilizando as obrigações do Tesouro como referência⁹. As empresas, em especial as de menores dimensões, têm dificuldade em aceder ao financiamento por obrigações, o que as expõe aos riscos, em termos de governo das sociedades, associados ao financiamento por capital próprio. As grandes infra-estruturas públicas na Europa, como as redes transeuropeias (RTE), são transnacionais e não estão adaptadas aos actuais regimes nacionais fragmentados, pelo que o seu financiamento se ressentir com a ausência de um mercado de obrigações líquido com prazos de vencimento muito prolongados, enquanto, por seu lado, os investidores a longo prazo, como os fundos de pensões, não conseguem encontrar uma oferta de obrigações que satisfaça as suas necessidades de investimento. As operações financeiras realizadas pelas instituições da UE são também provavelmente mais onerosas do que poderiam ser. A actual fragmentação desincentiva a entrada de capitais estrangeiros na Europa – como, por exemplo, os fundos soberanos que não são atraídos pelas pequenas emissões – e quando o fazem, exigem um prémio para compensar a falta de liquidez do mercado de obrigações europeu, o que implica uma transferência líquida de riqueza para o resto do mundo. Finalmente, o disfuncionamento dos mercados financeiros pode prejudicar as reformas noutras áreas¹⁰. Na globalidade, o potencial do euro está inevitavelmente limitado se não dispuser de instrumentos financeiros adequados para investimentos em carteiras de títulos num mercado financeiro único, o que torna a área do euro menos atraente para o investimento financeiro, especialmente em situações de crise financeira, o que reduz o volume de capital de que a Europa pode dispor e, por conseguinte, o seu potencial de crescimento e emprego.

Na Europa, há uma obrigação do Tesouro que é considerada um activo líquido e seguro: as obrigações do Tesouro alemãs («o *Bund* alemão»). A sua solidez reflecte a preferência relativa dos investidores em comparação com outros títulos do Tesouro na Europa. Mas, de um ponto de vista global, as obrigações do Tesouro alemãs são uma entidade de dimensão relativamente pequena. A queda recente do euro durante a crise na Grécia reflecte uma saída de capitais da Europa para títulos do Tesouro dos EUA, que nem mesmo a qualidade das obrigações do Tesouro alemãs conseguiu conter. A Europa perde claramente com a sua falta de activos de classe mundial.

não existir um instrumento de referência plenamente representativo quanto a prazos de vencimento e tipologias – o «*Bund*» alemão, apesar das aparências, não constitui um tal instrumento.

⁹ Para um empréstimo hipotecário de 100 000 euros a pagar em dez anos, cada ponto de juros de base que reflecta a ineficiência do mercado das obrigações do Tesouro implica o pagamento de 50 euros de juros adicionais ao longo desse período.

¹⁰ Ao permitir aos agentes económicos ultrapassar as perdas de rendimento a curto prazo e ao diluir o consumo ao longo do tempo, os mercados financeiros funcionais permitem antecipar os ganhos a longo prazo das reformas.

Para obstar à fragmentação do mercado das obrigações do Tesouro é necessário criar um novo mercado à escala europeia, com uma dimensão mundial. Ao mesmo tempo, não se devem negligenciar algumas preocupações legítimas: qualquer solução deve assegurar que os países responsáveis em termos orçamentais não possam ser forçados a salvar Estados-Membros indisciplinados, de uma ou outra forma. Este simples receio afectaria a sua actual posição favorável no mercado, retirando imediatamente o interesse a qualquer proposta. São portanto necessárias alterações prudentes nas práticas de emissão, de modo a que possam simultaneamente melhorar o funcionamento do mercado único e assegurar o respeito da regra de «não salvamento» consagrada no Tratado. Para além de uma supervisão multilateral mais eficaz, o risco moral poderia ser melhor contido se os Governos esbanjadores estivessem submetidos a uma disciplina de mercado mais rigorosa¹¹. Para o efeito, seria necessário aumentar a sensibilidade dos mercados para a evolução da situação orçamental nacional e tornar a eventualidade de um incumprimento de uma dívida nacional mais gerível por outros países da UE e, por conseguinte, mais previsível e mais quantificável pelos mercados.

Neste contexto, a contracção de empréstimos em grande escala por intermédio de um organismo europeu e, em seguida, o seu reempréstimo a Estados-Membros pode constituir uma solução equilibrada. O reempréstimo a Estados-Membros não deveria ser superior a um determinado nível do PIB do país (igual para todos os Estados-Membros), a fim de que, no que diz respeito às suas necessidades de financiamento não cobertas por este mecanismo, os Governos possam continuar a emitir os seus próprios títulos de dívida nacional, pelos quais continuariam a ser individualmente responsáveis.

Tendo em conta que os Estados-Membros teriam acesso a financiamentos menos onerosos através deste mecanismo, estes considerariam o organismo europeu um credor privilegiado, em comparação com os detentores da sua dívida flutuante no mercado, aumentando teoricamente a possibilidade de um incumprimento apenas em relação a estes últimos. Por sua vez, tal deveria aumentar a pressão do mercado (e os rendimentos) sobre a dívida flutuante, criando um maior incentivo para os Estados-Membros reduzirem rapidamente essa dívida através de políticas orçamentais sólidas.

Tal mecanismo poderia incluir todos os países da UE, com a possibilidade de os países fora da área do euro obterem também empréstimos em euros. Seria assim possível reforçar os seus incentivos a fim de assegurar a estabilidade face ao euro, em consonância com os requisitos do MTC-II, apoiando o processo de alargamento da área do euro. Por sua vez, quanto maior for o número de países da UE que participam no mecanismo, maiores serão as emissões pelo organismo

¹¹ A disciplina de mercado tem sido bastante ineficaz desde a criação da UEM no que diz respeito à prevenção da acumulação de desequilíbrios, colocando, em última análise, em risco o próprio respeito da regra de não salvamento consagrada no Tratado.

Europeu e maiores os benefícios em termos de liquidez e profundidade para os mercados de obrigações europeus e, em última análise, para o mercado único da UE.

Começar com um número mais reduzido de países seria interessante, desde que tal permita criar um emissor com peso suficiente a nível mundial. Por conseguinte, o mecanismo já seria interessante se os Estados-Membros da UE com dívidas de menor ou de média dimensão aderissem e ainda mais se também aderissem os países com níveis de dívida elevados. No entanto, os benefícios reais para a UE só seriam plenamente aproveitados se a Alemanha participasse voluntariamente neste processo. Para a Europa, trata-se de um passo importante no sentido de criar um mercado financeiro mais eficiente e um mercado único mais forte, apoiando o euro como moeda internacional e a economia europeia em geral. Do ponto de vista da Alemanha, este mecanismo proporcionar-lhe-ia a possibilidade de orientar um processo que é de grande importância para a Europa, quer em termos políticos como económicos, bem como de influenciar a concepção do mecanismo de uma forma que contemple a sua preocupação de assegurar uma maior disciplina orçamental na UE e de manter as suas condições de financiamento favoráveis.

Principais recomendações:

- ⇒ Velar por que a estrutura de supervisão financeira seja de molde a *não* conduzir à fragmentação do mercado único;
- ⇒ Explorar a possibilidade de reforçar a integração dos mercados financeiros mediante a emissão de euro-obrigações.

2.9. As infra-estruturas físicas do mercado único: o desafio do investimento

É impossível conceber um mercado único sem uma infra-estrutura física que ligue as suas partes: estradas e outras ligações de transporte, redes de electricidade, comunicações electrónicas e redes hídricas. As infra-estruturas são vitais para garantir a mobilidade subjacente ao bom funcionamento de um mercado integrado e para promover o crescimento e o desenvolvimento sustentável. São também aspectos fundamentais para garantir a coesão territorial. Apesar do reconhecimento da importância da dimensão infra-estruturas do mercado único e do papel central desempenhado pela UE no

desenvolvimento das redes transeuropeias, há ainda uma série de obstáculos que impede que se «pense em termos europeus» nesta área.

O planeamento, o financiamento e a gestão de projectos de infra-estruturas processa-se predominantemente em função das fronteiras nacionais. Uma vez que a produção e a distribuição estão cada vez mais integradas através das fronteiras nacionais e uma vez que sectores como o da energia e das comunicações electrónicas exigem novas interligações transfronteiras, as lacunas em termos de infra-estruturas transfronteiras estão a agravar-se na Europa. Por um lado, ainda existem estrangulamentos no mercado único, em especial nos novos Estados-Membros, por outro, devem ser criadas novas infra-estruturas se a Europa deseja acelerar a transição para uma economia ecológica baseada no conhecimento.

Colmatar estas lacunas de infra-estruturas constitui um desafio técnico e de coordenação, mas representa também um desafio financeiro. A crise económica tem um grande impacto na capacidade dos Estados-Membros para financiar novos projectos de infra-estruturas num momento em que deve ser dada prioridade à consolidação orçamental. Ao mesmo tempo, o sector privado enfrenta graves dificuldades na obtenção de fundos e necessita de segurança jurídica em termos de orientações claras sobre a aplicação da política de concorrência (antitrust e auxílios estatais) neste domínio, bem como de medidas de incentivo ao investimento em redes num contexto concorrencial. A Europa precisa de reconsiderar com novos olhos a dimensão económica dos investimentos transfronteiras e formas inovadoras de assegurar o seu financiamento. A principal questão que se coloca à Europa é como obter novos recursos para investimentos de importância europeia a médio e longo prazo. Uma das formas de abordar este problema consiste em explorar todas as combinações entre financiamentos públicos e privados, incluindo uma maior utilização de fontes de financiamento inovadoras, como por exemplo as taxas de utilização. A reduzida margem de manobra orçamental ao dispor dos Governos irá naturalmente reforçar a importância das parcerias público-privadas como um instrumento de execução de investimentos em infra-estruturas. A facilitação da combinação entre este tipo de parcerias e a utilização dos fundos estruturais será crucial neste contexto.

Outra possibilidade consiste em reforçar os incentivos para que os investidores a longo prazo (instituições financeiras com mandato público, mas também investidores privados, incluindo os fundos de pensões) canalizem os seus recursos para projectos de infra-estruturas a longo prazo. O volume dos fundos geridos pelos investidores a longo prazo a nível mundial está estimado em cerca de 30 biliões de euros, mas apenas uma parte desses fundos é utilizada para investimentos em infra-estruturas. Experiências inovadoras recentes como o

Fundo Marguerite de 1,5 mil milhões de euros, que reúne o Banco Europeu de Investimento e as instituições financeiras públicas de seis Estados-Membros, constituem um bom ponto de partida. É também necessário reflectir sobre a eventual necessidade de desenvolver um quadro jurídico europeu *ad hoc* para os investidores a longo prazo, a fim de concentrar a sua atenção em investimentos em infra-estruturas, tendo simultaneamente em consideração as suas características específicas e a grande variedade de intervenientes nesta classe de investidores.

Por último, os recursos necessários para investimentos em infra-estruturas podiam ser libertados mediante o desenvolvimento na Europa de um mercado de obrigações líquido com prazos de vencimento muito prolongados. Este mercado poderá servir para mobilizar fundos para grandes investimentos transfronteiras a nível da UE, bem como para proporcionar uma oferta adequada de obrigações a fim de responder às necessidades de investimento de investidores a longo prazo. O desenvolvimento desse mercado exigiria uma reflexão sobre as soluções para resolver a actual fragmentação do mercado de obrigações do Tesouro na Europa.

Principais recomendações:

- ⇒ Facilitar a combinação de parcerias público-privadas com a utilização dos fundos estruturais;
- ⇒ Examinar a necessidade de um quadro regulamentar europeu *ad hoc* para incentivar os investidores a longo prazo a centrarem-se em projectos de infra-estruturas;
- ⇒ Proporcionar uma segurança jurídica máxima no que diz respeito à política de concorrência no domínio do investimento e financiamento de infra-estruturas.

CAPÍTULO 3

CRIAÇÃO DE UM CONSENSO EM TORNO DE UM MERCADO ÚNICO MAIS FORTE

3.1. Um mercado único para uma «economia social de mercado altamente competitiva»

O presente relatório tem essencialmente por objectivo encontrar a forma de renovar a dinâmica subjacente ao mercado único. É essencial colmatar lacunas e visar novas fronteiras a fim de gerar uma nova energia e confiança no projecto do mercado único. É possível que tal não seja suficiente para criar o clima político favorável a uma acção sustentável, dado que largos sectores da população europeia – e por vezes os dirigentes políticos e os líderes empresariais – duvidam dos benefícios da integração do mercado e consideram que o processo de abertura do mercado já foi além do necessário ou desejável.

Ao longo do tempo, o sistema da UE tem acumulado assimetrias internas entre a integração do mercado ao nível supranacional e a protecção social ao nível nacional, o que gera tensões e constitui fonte de decepção e hostilidade contra a abertura do mercado. Para o relançamento de um mercado único sustentável é necessário eliminar especificamente estas fontes de atrito. Nalguns casos, tal implica a adaptação das actuais regras do mercado único, a fim de ter em conta a necessidade de atender aos contextos sociais e locais. Noutros casos, é preciso melhorar a coordenação entre os sistemas regulamentares nacionais, para garantir a sua coerência e compatibilidade com os princípios da UE.

Nas próximas páginas, o relatório analisa os desafios em termos de políticas e as medidas possíveis no domínio da livre circulação dos trabalhadores, serviços sociais de interesse geral, contratos públicos, política industrial, coordenação das políticas fiscais e política regional. Trata-se, com efeito, dos elementos cruciais da conciliação entre o mercado único e a dimensão social e dos cidadãos, na lógica do Tratado de uma «economia social de mercado altamente competitiva».

3.2. Liberdades económicas e direitos dos trabalhadores na sequência dos acórdãos Viking e Laval

Em 2007 e 2008, as decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia nos processos Viking, Laval, Rüffert e Comissão contra Luxemburgo reavivaram uma antiga fractura ainda por cicatrizar: a oposição entre os partidários de uma maior integração do mercado e os que pensam que a reivindicação de liberdades económicas e de eliminação de barreiras regulamentares é um subterfúgio para o desmantelamento dos direitos sociais, protegidos a nível nacional.

O reacender desta polémica é susceptível de alienar do mercado único e da UE uma parte da opinião pública – associações de trabalhadores e sindicatos – que

desde sempre se tem contado entre os principais apoiantes da integração económica.

Os processos no Tribunal expuseram, de dois modos diferentes, as linhas de fractura existentes entre o mercado único e a dimensão social a nível nacional.

Em primeiro lugar, vieram revelar os constrangimentos a que está sujeito o actual quadro normativo no domínio do destacamento de trabalhadores, num contexto em que as condições sociais e de emprego divergem entre Estados-Membros e se verifica uma extrema sensibilidade para a percepção dos riscos de *dumping* social e de concorrência desleal. Em segundo lugar, as decisões do Tribunal mostraram que o alcance do direito da UE se estende aos conflitos laborais colectivos. Os parceiros sociais e a acção colectiva foram, por este meio, colocados directamente no cerne da constituição económica do mercado único. Em simultâneo, evidenciou-se que poderia ser necessário ajustar tanto os sistemas nacionais relativos às relações laborais como o exercício do direito à greve, a fim de os adaptar às liberdades económicas consagradas no Tratado.

As questões concretas e as de âmbito normativo estão intimamente interligadas. Em termos práticos, a questão que se coloca é a de saber se a directiva relativa ao destacamento de trabalhadores continua a ser uma base adequada para gerir os crescentes fluxos transfronteiras de destacamento temporário de trabalhadores, assegurando, ao mesmo tempo, a protecção dos seus direitos. No plano normativo, o que está em causa é o papel a atribuir ao direito de acção colectiva dos trabalhadores no âmbito do mercado único e a correspondente compatibilidade com as liberdades económicas.

Os decisores políticos estão cientes de que a clarificação destas questões não deve ser deixada ao Tribunal de Justiça da União Europeia ou aos tribunais nacionais no âmbito de futuros processos. As forças políticas têm de se empenhar na procura de uma solução, em consonância com o objectivo do Tratado de estabelecimento de uma «economia social de mercado».

Perante o Parlamento Europeu, o Presidente Barroso anunciou a intenção de propor um regulamento destinado a melhorar a forma como a directiva relativa ao destacamento de trabalhadores é interpretada e aplicada. As disparidades existentes entre as posições e as reivindicações dos diversos parceiros sociais nesta matéria tornam este exercício particularmente delicado.

Dada a importância da questão, dedicou-se, na preparação do presente relatório, uma atenção especial aos pontos de vista e preocupações dos parceiros sociais. Foi organizada uma consulta conjunta com a CES e a BusinessEurope. Os

parceiros sociais tiveram a oportunidade de expor as suas preocupações, que se baseiam nas posições apresentadas no *Relatório sobre o trabalho conjunto dos parceiros sociais europeus sobre os acórdãos do TJE nos processos Laval, Viking, Rüffert e Luxemburgo*, adoptado por quatro parceiros sociais em 19 de Março de 2010 em resposta a um convite apresentado pela Comissão e pela Presidência Francesa da União. A consulta revelou que as posições são ainda divergentes, mas que existem áreas de apreensão comum que podem servir de base para aproximar as partes. Esta convergência poderia ser favorecida se fossem debatidos tanto os aspectos concretos como os aspectos normativos que estão em jogo. Todavia, estas duas questões exigem estratégias diferenciadas para conciliar as exigências do mercado único com as de âmbito social.

Mais clareza na aplicação da directiva relativa ao destacamento de trabalhadores

A fim de assegurar um quadro normativo equilibrado e equitativo para os trabalhadores destacados, é necessário reduzir a margem para ambiguidades na interpretação e na aplicação da directiva relativa ao destacamento de trabalhadores. Os Estados-Membros onde surgiram os problemas mais significativos adaptaram a legislação de aplicação, por vezes mediante um processo político difícil. No entanto, seria útil uma acção a nível europeu para eliminar as ambiguidades que ainda afectam a interpretação da directiva, facilitando o acesso à informação, reforçando a cooperação entre as administrações nacionais e reprimindo mais fortemente os abusos. Neste aspecto, é igualmente fundamental que a luta contra as empresas «de fachada» seja intensificada e que o acesso dos trabalhadores destacados às vias judiciais seja reforçado caso os seus direitos não sejam respeitados no país de acolhimento.

Proteger os direitos dos trabalhadores, rejeitar o proteccionismo

A segunda questão consiste em dar resposta à preocupação dos sindicatos, que receiam que o exercício das liberdades económicas reduza a protecção do direito à greve.

Os referidos acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia são anteriores ao Tratado de Lisboa, que determina expressamente que a economia social de mercado é um objectivo da União e torna a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais juridicamente vinculativa a nível do Tratado. Estes elementos deveriam moldar um novo contexto jurídico, em que se espera que as questões e preocupações suscitadas pelos sindicatos possam receber uma resposta adequada. Se, contudo, tal não for o caso, deve explorar-se a possibilidade de adoptar outras medidas.

Em teoria, com duas estratégias opostas deveria ser possível estabelecer o equilíbrio entre as liberdades económicas e o direito à greve.

Por um lado, os sindicatos propõem a alteração do Tratado com vista a introduzir uma disposição que exclua o direito à greve do seu âmbito de aplicação – a denominada «cláusula de progresso social». Tal disposição inspirar-se-ia no artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2679/98 do Conselho sobre o funcionamento do mercado interno em relação à livre circulação de mercadorias entre os Estados-Membros. Uma «cláusula de progresso social» iria «imunizar» o direito à greve, tal como reconhecido a nível nacional, contra o impacto das regras relativas ao mercado único. Todavia, a curto prazo, a pretensão de alterar o Tratado não parece constituir uma opção realista.

Por outro lado, a estratégia alternativa oposta seria regulamentar o direito à greve a nível da UE. Mas o Tratado proíbe expressamente esta solução.

A lógica de um mercado único compatível com a «economia social de mercado», agora adoptada como modelo pelo Tratado de Lisboa, sugere uma terceira estratégia: uma intervenção orientada para uma melhor coordenação da interacção entre os direitos sociais e as liberdades económicas no âmbito do sistema da UE. O que está em causa é garantir um espaço de acção adequado para que os sindicatos e os trabalhadores defendam os seus interesses e protejam o seu direito de exercer uma acção colectiva sem serem indevidamente limitados em virtude das regras do mercado único. Neste contexto, o Regulamento (CE) n.º 2679/98 pode proporcionar um ponto de referência na procura de uma solução, embora se destine a dar resposta a situações muito diferentes dos conflitos laborais.

Na realidade, o objectivo do regulamento é a reiteração do empenho na livre circulação de mercadorias, excluindo em simultâneo qualquer impacto negativo sobre o exercício do direito à greve. Estabelece a proibição de acções que «podem perturbar gravemente o bom funcionamento do mercado interno e causar prejuízos graves às pessoas lesadas» embora reconhecendo que o direito à greve não é afectado por esta proibição. É criado um sistema de alerta rápido sobre os entraves à livre circulação de mercadorias e de intercâmbio de informações entre os Estados-Membros em causa, a fim de favorecer a confiança mútua. A Comissão desempenha um papel de arbitragem e pode solicitar a um determinado Estado-Membro que elimine os entraves à livre circulação de mercadorias num determinado prazo.

Se forem tomadas medidas para clarificar a aplicação da directiva relativa ao destacamento de trabalhadores, sem que seja necessário alterar a própria

directiva, a Comissão e os parceiros sociais podem, nesse contexto, ponderar a análise do modelo que constitui o Regulamento (CE) n.º 2679/98. Para tal, seria necessário introduzir uma disposição que garanta que o destacamento de trabalhadores no contexto da prestação de serviços transfronteiras não afecta o direito de exercer uma acção colectiva nem o direito à greve, dado estarem protegidos pela Carta dos Direitos Fundamentais e serem conformes com a legislação e as práticas nacionais que respeitam o direito comunitário. Na realidade, foi introduzida no texto da directiva relativa aos serviços uma disposição semelhante de salvaguarda do direito do trabalho, em termos ligeiramente diferentes dos do Regulamento (CE) n.º 2679/98 do Conselho¹². Uma disposição deste tipo poderia ser completada por um sistema de resolução informal de litígios sobre a aplicação da directiva relativa ao destacamento de trabalhadores, sempre que se verifique um risco de impedimento significativo do funcionamento do mercado único. Nestas situações, os parceiros sociais devem remeter a questão para o Estado-Membro de acolhimento. Esse Estado-Membro deve procurar uma solução informal, mantendo devidamente informados a Comissão e o Estado-Membro de origem dos trabalhadores destacados e das empresas envolvidas. Se as partes recusassem a solução proposta, poderiam recorrer aos tribunais para defender os seus direitos.

A solução proposta deveria responder às preocupações relativas ao estatuto do direito à greve no contexto da liberdade de circulação de trabalhadores e constituiria um mecanismo de reforço da confiança entre os parceiros sociais. Seria uma forma concreta de demonstrar que o mercado único é plenamente compatível com uma economia social de mercado.

Principais recomendações :

- ⇒ Clarificar a aplicação Da directiva relativa ao destacamento de trabalhadores e reforçar a divulgação de informações sobre direitos e obrigações, tanto dos trabalhadores como das empresas, cooperação administrativa e sanções no quadro da livre circulação de pessoas e da prestação de serviços transfronteiras;
- ⇒ Se forem adoptadas medidas para clarificar a interpretação e a aplicação da Directiva relativa ao destacamento de trabalhadores, introduzir uma disposição para garantir o direito à greve, segundo o modelo do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2679/98, bem como um mecanismo sobre a resolução informal de litígios laborais no domínio abrangido pela directiva.

¹² Artigo 1.º, n.º 6, da Directiva 2006/123/CE, de 12 de Dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno. Ver igualmente o considerando 14.

3.3. Serviços sociais e mercado único

Desde a década de 90, a função dos serviços públicos no mercado único tem sido constantemente tema de discórdia no debate público europeu. A discussão sobre o papel atribuído aos serviços públicos no âmbito do Tratado deveria ter sido resolvida com o Tratado de Lisboa. O novo protocolo do Tratado, assim como o artigo 14.º do TFUE, na sua nova redacção, estabelecem uma base coerente que permite às autoridades competentes assegurar que os cidadãos de toda a UE possam beneficiar de serviços de interesse geral de elevada qualidade.

Apesar deste compromisso renovado assumido no Tratado de Lisboa, continua de actualidade o debate sobre a exacta interacção entre as normas da UE e a margem de manobra das autoridades nacionais e locais. De facto, embora inicialmente o debate europeu se tenha centrado na questão fulcral colocada pela liberalização das indústrias de redes, a tónica do debate passou agora para os serviços públicos de carácter social e local. O desafio fundamental para a prestação destes serviços consiste em manter a sua qualidade e o seu âmbito, no contexto da crescente pressão sobre as finanças públicas, o que requer, por vezes, compromissos difíceis. Dado que estes serviços são, no essencial, financiados pelos Estados-Membros, são sobretudo estes que devem enfrentar o desafio, e não a UE. Contudo, existem meios para ajudar os Estados-Membros na modernização desses serviços e na sua adaptação a um ambiente em mutação e às novas necessidades dos cidadãos, quanto ao seu alcance e qualidade. Simultaneamente, a Comissão pode contribuir para assegurar que as normas da UE aplicáveis a estes serviços sejam previsíveis e proporcionadas.

Previsibilidade e flexibilidade: garantir que os serviços de interesse geral possam desempenhar a sua missão de serviço público

O debate em curso e uma série de consultas revelaram que a previsibilidade e proporcionalidade do quadro da UE, em especial no que diz respeito à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais e das regras relativas à selecção de prestadores, constituem preocupações fundamentais para muitas partes interessadas. Desde há vários anos, a Comissão tem feito um esforço para clarificar as implicações das regras da UE aplicáveis, de modo a assegurar que os serviços de interesse geral desempenham a sua missão e contribuem para uma melhor qualidade de vida dos cidadãos europeus.

É ainda possível reforçar a abordagem geral adoptada em 2005 no pacote de medidas destinadas a aumentar a segurança jurídica no que respeita à compensação financeira paga a um grande número de pequenos serviços públicos, muitas vezes a nível local, que foi muito bem acolhido por um vasto leque de partes interessadas. A Comissão deveria analisar, com base nos resultados da avaliação do pacote, que está em curso, todas as alternativas para

aumentar a flexibilidade das regras aplicáveis à compensação financeira, através, nomeadamente, de um aumento dos limiares e/ou do alargamento da lista de actividades para as quais a compensação não tem de ser notificada, independentemente dos montantes envolvidos.

No que se refere à aplicação das regras da UE à selecção do prestador, manifestaram-se preocupações semelhantes relativamente à falta de segurança jurídica e de flexibilidade, assim como aos encargos administrativos criados pelas regras da UE em matéria de contratos públicos. Todavia, neste último domínio, a Comissão ainda não lançou qualquer iniciativa semelhante ao pacote de medidas adoptado no que respeita à compensação financeira. Dadas as reacções em geral muito positivas relativamente ao pacote dos auxílios estatais, a Comissão deveria proceder à reapreciação das regras em matéria de contratos públicos a fim de garantir a sua coerência com as regras em matéria de compensação, para assegurar uma abordagem coerente em relação aos pequenos serviços de interesse económico geral.

Inclusão: assegurar que todos os cidadãos possam beneficiar do mercado único

Para poderem participar efectivamente no mercado único, os cidadãos devem ter acesso a um certo número de serviços de base de interesse económico geral, em especial na área das indústrias de redes, tais como os serviços postais, os serviços de transporte ou as telecomunicações. Assim, nas indústrias de redes, a abertura do mercado a nível da UE tem sido sempre acompanhada de medidas destinadas a garantir a disponibilização ininterrupta de um serviço universal.

O novo artigo 14.º do TFUE reitera a responsabilidade conjunta da UE e dos seus Estados-Membros no bom funcionamento dos serviços de interesse económico geral e proporciona uma base jurídica específica para os regulamentos da UE. Foi proposto que os serviços de interesse económico geral fossem abordados no âmbito de um regulamento-quadro horizontal. Contudo, o processo de consulta deixou claro que uma proposta relativa a um regulamento-quadro teria pouco ou nenhum valor acrescentado e as suas possibilidades de adopção seriam muito reduzidas. Nesta fase, não se afigura pois adequado que a Comissão apresente uma proposta nesse sentido.

No entanto, no quadro de um relançamento do mercado único, deveriam ser examinadas eventuais lacunas na prestação de serviços universais a nível da UE susceptíveis de impedir de facto o acesso ao mercado único de um número significativo de cidadãos da UE. Neste contexto, a Comissão deverá considerar a possibilidade de propor, eventualmente com base no artigo 14.º do TFUE, um regulamento que garanta que todos os cidadãos têm direito a uma série de serviços bancários básicos. Hoje em dia, ser titular de uma conta bancária tornou-se condição necessária para aceder a uma série de serviços e para

beneficiar plenamente do mercado único. Contudo, de acordo com um estudo realizado para a Comissão Europeia em 2008, 20 % dos adultos na UE-15 e quase metade na UE-10 (47 %), ainda não dispõem de uma conta bancária e as medidas tomadas a este respeito variam muito entre Estados-Membros. Um quadro da UE a favor da inclusão financeira que complete a reforma global da regulamentação em matéria de serviços financeiros – em curso a nível da UE – permitiria a uma parte importante da população, em especial nos novos Estados-Membros, beneficiar mais plenamente do mercado único.

De igual modo, só é possível usufruir das vantagens de um mercado único em linha se se dispuser de uma ligação rápida de banda larga à Internet. À luz dos resultados da consulta pública em curso sobre o serviço universal em matéria de comunicações electrónicas, a Comissão deveria também examinar se é pertinente o recurso ao artigo 14.º do TFUE para alargar esse serviço universal ao fornecimento de um acesso em banda larga.

Além disso, devem ser avaliadas as obrigações no domínio do serviço público de transportes e reforçar os direitos dos passageiros dos transportes aéreos, tirando partido da experiência adquirida com as consequências da recente erupção do vulcão Eyjafjallajökull na Islândia.

Principais recomendações:

- ⇒ Aumentar a flexibilidade das regras em matéria de auxílios estatais aplicáveis à compensação financeira;
- ⇒ Reapreciar as regras aplicáveis aos contratos públicos a fim de garantir a sua coerência com as regras em matéria de compensação;
- ⇒ Apresentar uma proposta, eventualmente com base no artigo 14.º do TFUE, de um regulamento que garanta o direito de todos os cidadãos a uma série de serviços bancários básicos;
- ⇒ Examinar a oportunidade de alargar, eventualmente com base no artigo 14.º do TFUE, o serviço universal em matéria de comunicações electrónicas ao fornecimento de um acesso em banda larga; reforçar os direitos dos passageiros dos transportes aéreos.

3.4. A política de contratos públicos ao serviço dos objectivos das políticas da UE

Os contratos públicos – a aquisição no mercado, pelos poderes e entidades públicos, de bens, obras ou serviços – representam uma parte não negligenciável do PIB europeu. Em 2008, os contratos públicos na UE ascenderam a cerca de 2 155 mil milhões de euros, correspondentes a 17-18 % do PIB da UE. Deste valor, cerca de 389 mil milhões de euros referem-se a concursos públicos abrangidos pelas directivas da UE relativas aos contratos públicos.

A legislação da UE em matéria de contratos públicos desempenha um papel fundamental na criação e na manutenção do mercado único. Garante que os fornecedores e prestadores de serviços provenientes de outros Estados-Membros não sejam excluídos do mercado dos contratos públicos e que a preferência natural das autoridades públicas por comprar no seu próprio país não segmente o mercado da UE. Ao assegurar o acesso não discriminatório às adjudicações públicas, a legislação da UE prossegue igualmente objectivos de boa governação e de eficiência.

Não há dúvida de que a legislação da UE em matéria de contratos públicos tem sido em grande medida um êxito, tendo-se tornado numa das áreas mais desenvolvidas e tecnicamente sofisticadas do mercado único. O número de anúncios de concurso publicados a nível da UE está em constante crescimento. Os procedimentos são sem dúvida mais transparentes do que no passado. O impacto sobre a concorrência é igualmente muito positivo. Cada concurso publicado a nível da UE obtém, em média, resposta de cinco concorrentes. As expectativas de uma melhor relação qualidade-preço foram igualmente satisfeitas: estima-se que as economias realizadas pelas autoridades públicas se situam entre 5 e 8 % em termos de preço pago.

É, porém, cada vez maior o número dos que apelam a uma reapreciação das políticas em matéria de contratos públicos, por diferentes razões e com objectivos diversos. Duas questões estão no cerne do debate: se as políticas sobre contratos públicos deveriam ser objecto de uma reforma e se essa revisão deveria conduzir a uma maior integração dos objectivos das políticas horizontais nos contratos públicos. A Comissão lançou uma avaliação abrangente das directivas de 2004 relativas aos contratos públicos, como base para a futura reforma. Está assim aberta a via para uma reflexão sobre este tema. Estamos aparentemente no bom caminho para repensar as políticas, sobretudo no sentido de simplificar, continuar a modernizar e afinar as regras em matéria de contratos públicos.

Simplificação e modernização das regras dos contratos públicos

Poderão obter-se benefícios se se garantir um melhor controlo do cumprimento das regras e uma maior abertura para os concorrentes transfronteiras. As reduções nos preços diferem entre sectores de actividade e tendem a favorecer principalmente as autoridades/entidades adjudicantes de maiores dimensões ou que actuam a nível centralizado. O sucesso dos contratos públicos transfronteiras directos é ainda bastante limitado e representa apenas, em média, 2 % dos contratos. Algumas categorias de serviços estão igualmente excluídas do âmbito de aplicação das directivas da UE relativas aos contratos públicos. Embora relativamente a alguns serviços, como determinados serviços sociais, se devesse procurar uma maior flexibilidade, a reapreciação poderia constituir igualmente uma oportunidade para avaliar se, para certas categorias de serviços actualmente excluídas, essa exclusão se continua a justificar.

A reforma dos contratos públicos deveria ser uma oportunidade para dar resposta aos problemas com que se deparou de início, designadamente a complexidade, os encargos administrativos e as dificuldades sentidas pelas PME. Todas as vias conducentes à simplificação devem, assim, ser exploradas. Os Estados-Membros devem ser instados a analisar a sua própria legislação nacional em matéria de contratos públicos que, em muitos casos, é responsável pela complexidade e pela sobrecarga administrativo que recai sobre as entidades adjudicantes e as pequenas empresas.

Para melhorar o acesso das PME aos contratos públicos, os Estados-Membros deveriam consultar em pormenor o Código de Boas Práticas, adoptado no âmbito da Lei das Pequenas Empresas.

Melhor integração dos problemas das políticas horizontais

A reapreciação das regras relativas aos contratos públicos deveria igualmente abordar as zonas «de fricção» quanto à autonomia das autoridades nacionais ou locais. Por um lado, é um facto que as regras em matéria de contratos públicos são sentidas como uma limitação à capacidade de os municípios prestarem serviços aos cidadãos do modo que preferem ou que privilegiam tradicionalmente. Tal é o caso, por exemplo, quando prefeririam que a prestação de serviços se realizasse a nível interno ou mediante o estabelecimento de uma cooperação entre sectores públicos. Por outro lado, as regras da UE são vistas como insuficientes no incentivo ou mesmo na exigência de que as aquisições públicas apoiem objectivos mais latos de outras políticas, como, por exemplo, as alterações climáticas, a inovação, a igualdade de género, o emprego ou a inclusão social.

Quanto à primeira questão, conviria obter alguns esclarecimentos adicionais sobre o conceito de «a nível interno», de acordo com a recente jurisprudência do Tribunal de Justiça. Deveria utilizar-se toda a flexibilidade permitida pelo Acordo sobre Contratos Públicos da OMC a fim de alargar o âmbito da acção das autoridades públicas. A autorização do processo por negociação com publicação prévia como procedimento normal no «sector clássico» poderá ser de grande ajuda. Tal pode incluir igualmente a aplicação às entidades adjudicantes (especialmente as locais) do regime mais flexível das listas de qualificação previsto na directiva «sectores especiais».

No atinente à segunda questão, existe certamente margem para uma maior utilização dos contratos públicos como instrumento de realização de objectivos de outras políticas a nível da UE. As aquisições públicas podem constituir um motor para o desenvolvimento de tecnologias e produtos inovadores no domínio das alterações climáticas e da energia. Podem incentivar a investigação e a inovação, promover a coesão social e contribuir para os objectivos de redução da pobreza e de criação de emprego estabelecidos na estratégia. A colocação dos contratos públicos ao serviço destes objectivos exigiria ponderar a imposição, nas directivas relativas aos contratos públicos, de requisitos obrigatórios relacionados com os objectivos das políticas acima definidos. A operacionalização concreta dos requisitos deveria ser clarificada mediante legislação adoptada por delegação.

Principais recomendações:

- ⇒ Repensar as políticas em matéria de contratos públicos, a fim de as tornar mais simples, mais eficazes e menos onerosas para as autoridades nacionais e locais; reforçar a participação das PME através da aplicação do código de conduta da Lei das Pequenas Empresas;
- ⇒ Clarificar as regras aplicáveis aos fornecimentos «a nível interno»;
- ⇒ Fazer com que os contratos públicos favoreçam a inovação, o «crescimento ecológico» e a inclusão social, impondo requisitos específicos obrigatórios.

3.5. A dimensão fiscal do mercado único: trabalhar em conjunto para proteger a soberania fiscal

Embora a política fiscal seja um domínio que não costuma agradar nem aos defensores do mercado único nem aos seus maiores críticos, existem, paradoxalmente, motivos que deveriam justificar o interesse de ambos.

Redução dos encargos administrativos em matéria fiscal e dos custos de conformidade para as empresas e os cidadãos

A Europa apresenta uma paisagem fiscal caracterizada por uma grande fragmentação. Em muitos domínios, o funcionamento de 27 conjuntos de regras diferentes implica elevados custos de conformidade e encargos administrativos para os cidadãos e as empresas que exercem actividades transfronteiriças. Nos casos em que existe um enquadramento fiscal da UE, carece de transparência, apresenta falhas e abre caminho a incertezas no que se refere à regulamentação aplicável ou aos casos de dupla tributação ou de discriminação fiscal. É do interesse das empresas e dos cidadãos suprimir os obstáculos às operações intra-UE, através das seguintes medidas: abordar a questão da dedução transfronteiras para as empresas; simplificar e modernizar as regras de facturação do IVA; facilitar a facturação electrónica; introduzir um mecanismo de resolução de litígios que contemple a dupla tributação de que são vítimas os particulares e alargar o âmbito de aplicação da directiva relativa à tributação da poupança, a fim de corrigir as falhas existentes.

Além disso, em certos domínios, os progressos alcançados em matéria de política fiscal podem dar à UE a possibilidade de utilizar a tributação como instrumento para complementar as normas, no intuito de alcançar objectivos comumente acordados das diferentes políticas. A falta de acordo sobre a proposta de IVA para os serviços postais, por exemplo, enfraquece a previsível liberalização dos serviços postais no mercado único até 2010. A fiscalidade ambiental pode dar apoio a iniciativas de luta contra as alterações climáticas.

Lutar contra as distorções do mercado de trabalho induzidas pela concorrência fiscal na UE

Existe, contudo, um segundo e mais importante aspecto que confere à questão da tributação uma importância sistémica para o processo de integração económica. O funcionamento do mercado único – juntamente com um processo de globalização mais vasto – apresenta um desafio crescente para o funcionamento dos regimes fiscais nacionais, podendo minar, a longo prazo, a sua capacidade de criar rendimento e de desenvolver políticas sociais e de redistribuição a nível nacional. A resolução desta tensão subjacente entre a integração do mercado e a soberania fiscal é uma das vias para conciliar o mercado e a dimensão social do mercado único.

A concorrência fiscal é uma prática extensivamente utilizada num mercado integrado, dado que os sistemas nacionais podem recorrer à fiscalidade como instrumento para aumentar a sua capacidade de atracção de empresas e capital. De certo modo, a concorrência fiscal tem um efeito saudável, pressionando os

governos para que mantenham as despesas sob controlo, mas apresenta uma assimetria preocupante. A liberalização dos mercados financeiros e a expansão do mercado único permitem que as empresas apliquem estratégias de minimização fiscal e arbitragem regulamentar, em busca do quadro fiscal mais favorável. Em resposta a este fenómeno, a carga fiscal nos Estados-Membros da UE tem passado gradualmente de uma base fiscal mais móvel (receitas de capital e rendimento das sociedades) para uma maior tributação de bases menos móveis, nomeadamente a mão-de-obra. Ao longo das duas últimas décadas, quase todos os Estados-Membros diminuíram as suas taxas de imposto sobre o rendimento das sociedades, competindo para atrair capitais internacionalmente móveis. A média da UE-15 passou de cerca de 50 % em 1985 para pouco menos de 30 %. A média para os 12 países que aderiram à União Europeia em 2004 e 2007 é de cerca de 10 pontos percentuais mais baixa. Ao mesmo tempo, os Estados-Membros alargaram as suas matérias colectáveis para eliminar as possibilidades de evasão fiscal e salvaguardar as suas receitas fiscais. Em 2007, os impostos sobre o trabalho representaram 46 % do total das receitas fiscais na média aritmética da UE, enquanto os impostos sobre o rendimento das sociedades contribuíram com 9,8 %. A carga fiscal implícita sobre o rendimento das sociedades na UE-25 foi, em média, de 25,5 % em 2007, ao passo que a média sobre os rendimentos do trabalho foi de 34,8 %.

De acordo com estes elementos, a carga fiscal na Europa ao longo da última década mostrou uma tendência para se concentrar numa proporção mais elevada em matérias colectáveis menos móveis, ou seja, nos rendimentos do trabalho, através de impostos sobre o rendimento das pessoas singulares e de contribuições para a segurança social. Esta tendência não foi criada pelo mercado único, embora o seu funcionamento contribua, involuntariamente, para a acentuar. Este fenómeno tem consequências sobre a equidade dos regimes fiscais e a sua capacidade, a longo prazo, para cobrar receitas permitindo o financiamento de programas sociais, uma vez que a evasão fiscal e a fuga ao fisco delapidam os recursos. Por conseguinte, é importante encontrar soluções que permitam minimizar a concorrência fiscal prejudicial e eliminar a tendência de privilegiar a tributação dos factores menos móveis. Isso não significa, no entanto, privar o sistema nacional de um instrumento para explorar plenamente o potencial do mercado único. Os inquéritos às empresas mostram que as taxas do imposto sobre o rendimento das sociedades são apenas um dos factores tidos em conta pelas empresas quando ponderam a capacidade de atracção de locais de implantação alternativos para investimentos directos. Outros factores, como a estabilidade política e o enquadramento regulamentar, as infra-estruturas, a produtividade e o custo da mão-de-obra, são considerados mais importantes do que a tributação das empresas.

O intercâmbio automático de informações fiscais e, de uma maneira geral, a cooperação entre as administrações fiscais dos Estados-Membros devem também ser melhorados para tornar a cobrança de impostos mais eficaz e mais justa.

Por isso, há margem para explorar medidas de coordenação fiscal que uniformizariam certas divergências – que provocam distorções ou incentivos à evasão fiscal – ao mesmo tempo que se respeita a soberania fiscal. Soluções bilaterais não conseguiriam ter o mesmo efeito e não seriam juridicamente viáveis. A harmonização não deve constituir um objectivo em si mesmo. A soberania fiscal reflecte as preferências locais por níveis diferentes de tributação e baseia-se no processo democrático. Por isso, tem bases sólidas que tornam desnecessárias e pouca realistas as tentativas de harmonização que não se limitem aos aspectos mais estreitamente relacionados com o funcionamento do mercado único (em especial, o IVA e os impostos especiais de consumo).

Estratégias orçamentais de saída da crise e coordenação fiscal

Outro argumento a favor de algumas medidas de coordenação da política fiscal diz respeito aos desafios que as autoridades fiscais dos Estados-Membros terão de enfrentar ao conceberem estratégias orçamentais credíveis de saída da crise. A crise económica e financeira conduziu a uma explosão da dívida pública na Europa e a nível mundial. Na UE, os pacotes maciços de estímulos desenvolvidos pelos governos por iniciativa da Comissão e coordenados por esta instituição suscitaram um défice das administrações públicas e um aumento da dívida pública. O défice global das administrações públicas deverá atingir, a nível da UE, uma média de 7,5 % em 2010 e de 6,9 % em 2011, enquanto a dívida da UE deverá ascender a 83,7 % em 2011. É realista assumir que a redução da enorme dívida pública irá implicar, em vários países, não só cortes nas despesas e disciplina orçamental, mas também um aumento dos impostos. Também se pode razoavelmente imaginar que os esforços de consolidação implicarão uma transferência da tributação dos rendimentos para uma tributação indirecta e com uma maior ênfase em impostos menos nefastos para o crescimento, nomeadamente os impostos ambientais. Nestas condições, a coordenação das políticas fiscais pode ser um elemento importante de uma estratégia de consolidação orçamental a nível da UE, podendo melhorar a eficácia das acções nacionais. Uma vantagem da coordenação reside no facto de se centrar em bases de tributação mais móveis, suprimindo as lacunas que possibilitam a arbitragem e a evasão fiscais. Uma segunda vantagem adviria da minimização do impacto sobre a competitividade, quando a tributação incide sobre produtos que constituem factores de produção para a indústria, como seria o caso da tributação da energia. Uma terceira vantagem é que uma actuação coordenada limitará a fragmentação regulamentar e fiscal que pode dar origem a

distorções da concorrência no mercado único e a aumentos dos custos de conformidade para as empresas. Também reduzirá as possibilidades de choques assimétricos motivados por considerações de ordem fiscal na zona do euro, facilitando assim a condução da política monetária pelo Banco Central Europeu. Em suma, algumas medidas de coordenação têm potencial para transformar um resultado negativo no mercado único numa situação em que todos os intervenientes ficam a ganhar.

Identificação de domínios propícios a uma coordenação das políticas fiscais

Existem três domínios em que a possibilidade de coordenação fiscal poderia ser explorada.

O primeiro é o do imposto sobre o rendimento das sociedades. Os trabalhos realizados no sentido de uma definição comum da matéria colectável das sociedades destinada a substituir a regulamentação excessiva existente em cada um dos Estados-Membros remontam já a 2001. Deve prestar-se especial atenção à concepção específica da proposta, mas esta parece ser a altura certa para avançar. O grupo do código de conduta sobre a fiscalidade das empresas – criado a nível do Conselho, ao abrigo da resolução ECOFIN de 1 de Dezembro de 1997 – desenvolveu um trabalho muito válido, identificando e garantindo a eliminação das práticas fiscais prejudiciais. Contudo, no contexto de um relançamento do mercado único, o papel e o estatuto do código devem ser reexaminados, para assegurar uma maior coordenação das políticas neste domínio, com uma análise mais profunda dos efeitos de regimes prejudiciais, das disparidades e de outros efeitos negativos da concorrência fiscal. O grupo do código poderá também alargar o seu âmbito de actuação a um conjunto de questões relativas à tributação das pessoas singulares, que são pertinentes no contexto da concorrência prejudicial resultante da fiscalidade das empresas, e aprofundar a análise das definições comumente adoptadas de fraude fiscal.

Um segundo domínio de consideração potencial é o dos impostos sobre o consumo. A variação das taxas do IVA afecta o capital e os movimentos comerciais, pelo menos a curto e médio prazo, sendo, por isso, importante para o funcionamento do mercado único. Num contexto de tendência para o aumento dos impostos sobre o consumo, pode ser vantajosa a coordenação de políticas orientadas para o aumento das taxas uniformes do IVA ou para a limitação da aplicação das suas taxas reduzidas.

Por último, um terceiro domínio de interesse para a coordenação é o da fiscalidade ambiental, que deverá ter um papel-chave no futuro. Seria muito útil enquadrar os debates sobre a fiscalidade ambiental no contexto mais vasto da

coordenação fiscal, para que as vantagens em termos de redução da carga fiscal sobre os rendimentos do trabalho sejam também mais claras.

Grupo de política fiscal

A passagem para uma maior cooperação e coordenação exige um fórum de discussão adequado para o debate sobre a política fiscal. Enquanto as questões fiscais forem tratadas de forma dispersa e meramente técnica, as posições tendem a extremar-se, resultando muitas vezes num impasse devido à falta de maiores possibilidades de compromisso. Para quebrar este impasse, deveria existir um fórum de diálogo político mais próximo entre a Comissão e as autoridades fiscais dos Estados-Membros, ao mais alto nível político. Um grupo de política fiscal, presidido pelo Comissário responsável pela fiscalidade e composto por representantes pessoais dos Ministros das Finanças dos Estados-Membros, constituiria a instância mais adequada para lançar um diálogo estratégico sobre as potenciais vantagens e os limites da cooperação e coordenação fiscal no âmbito do mercado único. Esse grupo será particularmente útil para a Comissão, tendo em vista o exercício do seu poder de iniciativa, beneficiando de um diálogo aberto e construtivo a nível político, no qual os Estados-Membros serão incentivados a partilhar as suas expectativas e preocupações. O grupo de política fiscal deverá ser presidido pelo Comissário responsável pela fiscalidade, dado tratar-se de um instrumento que ajudará a Comissão a exercer o seu poder de iniciativa com total conhecimento das posições dos Estados-Membros. Um precedente nesta matéria foi o grupo de política fiscal constituído em 1996, presidido pelo Comissário competente, que permitiu o acordo no ECOFIN sobre a resolução de Dezembro de 1997.

Principais recomendações:

- ⇒ Prosseguir os trabalhos de eliminação das barreiras fiscais no mercado único, modernizando as regras de facturação, actualizando as regras de compensação transfronteiras, introduzindo um mecanismo vinculativo de resolução de litígios que contemple a dupla tributação de que são vítimas as particulares e revendo a Directiva relativa à tributação da poupança;
- ⇒ Trabalhar no sentido de uma definição comum das matérias colectáveis das sociedades e desenvolver o trabalho do grupo do código de conduta da fiscalidade das empresas;
- ⇒ Reformar as regras do IVA de forma compatível com o mercado único;
- ⇒ Desenvolver o domínio da fiscalidade ambiental no contexto mais vasto da política fiscal, bem como o seu impacto sobre o crescimento e o emprego;
- ⇒ Acordar na criação, por iniciativa da Comissão, de um grupo de política fiscal, presidido pelo Comissário responsável pela fiscalidade e composto por representantes pessoais dos Ministros das Finanças dos Estados-Membros, enquanto instância adequada para um diálogo estratégico e geral sobre questões de política fiscal.

3.6. Competitividade e coesão: a dimensão regional do mercado único

A relação entre uma maior integração económica e monetária e o desenvolvimento das regiões constitui o fio condutor das várias etapas da integração europeia, desde o relatório Werner até à era Delors, altura em que a reforma da política regional comunitária se tornou num dos elementos essenciais do compromisso estratégico global concebido para o relançamento do mercado único.

Na visão política de Delors, inspirada nas conclusões do relatório Padoa-Schioppa sobre a eficiência, a estabilidade e a equidade, a integração do mercado só poderia ser um processo vantajoso para todos se fosse complementada por uma acção a nível da UE para corrigir os desequilíbrios estruturais ao nível subnacional. Essa acção daria um incentivo às regiões periféricas que, de outra forma, não estariam em condições de participar

plenamente no mercado único, e impediria as economias regionais menos desenvolvidas de se afastarem ainda mais das mais desenvolvidas.

Ao longo do tempo, a política de coesão da UE tem atenuado o seu princípio inicial de «ajustamento estrutural», para colocar a tónica na dimensão prospectiva de apoio à concretização dos objectivos das políticas da União e de promoção do desenvolvimento. A estratégia «Europa 2020» da Comissão vem confirmar que a política de coesão está ligada às prioridades gerais de longo prazo da União e que os fundos estruturais são um dos principais instrumentos para atingir os objectivos da estratégia, nomeadamente a inclusão social. Como o debate sobre o futuro da política de coesão da UE está agora a entrar na sua fase activa, seria interessante proceder também a uma análise da incidência territorial do relançamento previsto do mercado único.

A transição para uma economia ecológica e digital, a reorientação da produção para os sectores de alta tecnologia e uma maior mobilidade da mão-de-obra dentro da União desencadeiam várias mudanças. Consequentemente, todas as regiões da União viverão uma combinação de oportunidades e de necessidades de ajustamento. Além disso, a política de coesão continuará a ter um papel crucial para a modernização das infra-estruturas dos novos Estados-Membros, essencial para garantir a interligação do mercado único. Estes elementos exigem uma análise aprofundada das exigências que um mercado único alargado e dinâmico coloca à política regional. Esta reflexão deverá incluir o tipo de reforma de que deverá ser objecto a política de coesão, com base em condições estritas que garantam a sua eficácia, para dar a todas as regiões a possibilidade de explorar o potencial do mercado único.

Utilizar a política de coesão para incentivar os Estados-Membros a respeitarem as regras do mercado único

Se um dos objectivos da reforma da política de coesão for ajudar todas as regiões e todos os Estados-Membros a beneficiar da participação no mercado único e se for dada maior atenção ao reforço da condicionalidade, existe uma justificação para se utilizar o efeito de alavanca do apoio financeiro da UE para incentivar também uma transposição atempada das regras do mercado único. Uma possibilidade seria, no início do período de programação, prever uma reserva de desempenho, por exemplo, correspondente a 1 % do orçamento para a coesão para cada Estado-Membro. Esta reserva seria afectada aos Estados-Membros com base num indicador objectivo do seu desempenho em termos de transposição, como a notificação das medidas de transposição das directivas do mercado único. O Estado-Membro afectaria, então, os fundos aos seus programas mais eficientes.

Reforçar as disposições de luta contra as deslocalizações dos regulamentos relativos à política de coesão

Existe uma grande preocupação entre a opinião pública de que a decisão de deslocalização das empresas para outros Estados-Membros seja distorcida pelas possibilidades de obter subvenções do país beneficiário, que podem ser co-financiadas por fundos da UE. Durante o actual período de programação, foram introduzidas regras para dissuadir este «turismo financeiro» (*fund-shopping*). Essas regras revelaram-se eficazes, mas não na sua totalidade. Nos regulamentos relativos à política de coesão para o próximo período de programação, deve dar-se alguma atenção ao reforço das regras anti-deslocalização, devendo também garantir-se canais adequados para coordenar a utilização dos fundos de coesão da UE e a autorização dos auxílios estatais a favor de uma mesma empresa.

Principais recomendações:

- ⇒ Avaliar o impacto potencial do relançamento do mercado único nas regiões da UE;
- ⇒ Introduzir uma cláusula de condicionalidade nos fundos estruturais para recompensar os Estados-Membros mais disciplinados na transposição das directivas do mercado único;
- ⇒ Reforçar as regras que impedem a utilização dos fundos estruturais para apoio à deslocalização das empresas.

3.7. O mercado único e a política industrial

O termo deixou de ser tabu. Os líderes europeus discutem novamente o mérito e as limitações de uma política industrial activa. Este novo interesse pela política industrial surge a par com a atenção renovada à importância da indústria para a economia europeia e com uma grande preocupação pela profunda transformação da base industrial europeia desencadeada pela crise.

Em certos meios, nota-se uma preocupação de que a política industrial e as regras da concorrência possam ser antagónicas. Nessa lógica, uma política industrial só poderá surgir na Europa através de uma aplicação mais flexível das regras da concorrência e de uma flexibilização das regras em matéria de auxílios estatais. Uma política sólida em matéria de concorrência e auxílios estatais não é contraditória com uma política industrial forte. Muito pelo contrário: a concorrência é necessária para criar diversidade, vantagens comparativas e ganhos de produtividade que fomentam o crescimento e a inovação.

O controlo das concentrações não impede o dinamismo industrial mas carece de coerência

A Europa precisa de uma política industrial que não entre em conflito com as suas regras de concorrência, mas que nelas se baseie. As regras de concorrência não impedem, certamente, as empresas europeias de procurarem a melhor escala e dimensão para competirem a nível mundial. As regras de concorrência europeia não se opuseram à criação de vários campeões europeus, da EADS à AirFrance-KLM, para mencionar apenas dois casos, nem mesmo de campeões nacionais. Mesmo que a Europa tivesse um regime mais permissivo, as operações teriam sido submetidas à jurisdição das autoridades de concorrência dos Estados Unidos ou do Japão e teriam sido anuladas de qualquer forma. A Europa necessita de campeões europeus que sejam capazes de se desenvolver pelos seus próprios méritos e de avançar pelo seu próprio pé na corrida global. A existência de políticas nacionais de apoio à criação de campeões nacionais teria criado coligações de opositores, paralisando o mercado único e travando o seu potencial, como instrumento para promover a inovação industrial e as mudanças estruturais. Para criar campeões europeus e não nacionais, os mecanismos de controlo das concentrações continuam a ser indispensáveis. É, pois, preferível avançar no sentido de uma maior convergência no que se refere ao modo como as concentrações são apreciadas em termos materiais e processuais a nível nacional. Para garantir condições equitativas - neutralizando o impacto das preocupações ligadas às políticas públicas nacionais nos casos das operações transfronteiras - e assegurar um «balcão único» para as concentrações - evitando uma apreciação concomitante pelas ANC - seria necessário que estas aplicassem as regras materiais da UE de controlo das concentrações, também a nível nacional, nos casos em que uma concentração tenha efeitos transfronteiras. Paralelamente, deve melhorar-se a cooperação entre as ANC para garantir uma convergência processual e material entre elas e com as autoridades da UE. Uma opção mais radical consistiria em rever os mecanismos do regulamento sobre as concentrações relativos à atribuição e à reatribuição dos casos. Isso implicaria a abolição da chamada «regra dos dois terços», a qual estipula que as operações de concentração elegíveis, em princípio, para análise da UE, nos termos do regulamento sobre as concentrações, são, no entanto, deixadas à consideração das autoridades nacionais de concorrência, quando mais de dois terços do volume de negócios das partes for realizado num único Estado-Membro. A vantagem seria um tratamento mais coerente das concentrações em sectores-chave da economia da UE.

A importância do controlo dos auxílios estatais

O controlo das concentrações é um fenómeno mundial, enquanto que o controlo rigoroso dos auxílios estatais constitui uma especificidade europeia. Deverá a Europa, então, tornar-se muito mais permissiva na forma como encara as subvenções públicas a nível nacional? O argumento é que, como a Europa aplica um regime de auxílios estatais mais rigoroso do que os seus principais concorrentes, as empresas localizadas fora da UE têm mais possibilidades de melhorar a sua competitividade, enquanto as empresas situadas na UE são cada vez mais atraídas para o estrangeiro. Este argumento peca tanto em termos jurídicos como factuais.

Do ponto de vista jurídico, a justificação de um regime rigoroso aplicado aos auxílios estatais é que a Europa não é um Estado, mas um sistema supranacional que abrange um conjunto diverso de sistemas nacionais. O controlo dos auxílios estatais é um instrumento essencial que mantém o mercado único aberto, integrado e competitivo. Se os Estados-Membros se envolverem numa corrida às subvenções para as suas próprias empresas, o mercado único será perturbado, dado que os Estados-Membros mais ricos ficarão a ganhar face aos mais pequenos. Neste processo, muitos fundos públicos seriam absorvidos por investimentos não rentáveis.

Além disso, não é certo que as regras europeias em matéria de auxílios estatais constituam, por si só, um obstáculo à intervenção financeira dos poderes públicos. Estas regras estabelecem um quadro que orienta os auxílios estatais no sentido do apoio dos objectivos de ordem pública em geral e de compensar as deficiências do mercado. O apoio às empresas na UE não é inferior ao de outras regiões. Estudos independentes revelam que as subvenções que visam reforçar a competitividade se elevam a 0,34 % do PIB em França, 0,43 % na Alemanha, 0,35 % no Japão e 0,24 % nos EUA. Mesmo no domínio da IDI, o nível de apoio público é muito próximo, quando comparamos a Europa com o Japão e os EUA. De qualquer forma, a maior parte do apoio à IDI prestado pelos Estados Unidos, pelo Japão, pela China ou pela Coreia do Sul teria sido autorizada ao abrigo do actual quadro de IDI. O argumento de que o controlo dos auxílios estatais torna a Europa menos atraente para o capital estrangeiro não tem qualquer fundamento real. A União Europeia tem sido um dos maiores beneficiários dos fluxos de investimento directo estrangeiro sensivelmente durante as últimas duas décadas. Tanto o volume de investimento directo estrangeiro, como a percentagem do PIB e o número de projectos estrangeiros apresentados à Comissão para exame prévio dos auxílios estatais, no âmbito do Enquadramento multisectorial e das Orientações relativas aos auxílios com finalidade regional, revelam uma tendência para a alta. Por último, as subvenções ao investimento são susceptíveis de afectar as decisões de localização na UE, mas não entre a UE e outras regiões, como os EUA, o Japão, a China ou a Coreia do Sul. O diferencial dos preços dos factores é de tal ordem

que uma flexibilização das regras em matéria de auxílios estatais não afectaria as decisões de localização, mas antes implicaria custos de oportunidade.

Avançar na definição de uma nova política industrial

A Europa deve assim continuar convicta de que o mercado único é a sua melhor política industrial. No entanto, conforme sublinhado por todos os documentos estratégicos desde a comunicação de 2002 sobre a política industrial, poderá tirar-se melhor partido do dinamismo de um mercado da UE se ele for acompanhado por uma política industrial com uma visão de futuro. Existem fundamentos e margem para a definição de uma intervenção activa, judiciosa e eficaz de apoio às empresas e ao empreendedorismo. Tal intervenção deverá explorar todas as sinergias entre a política da concorrência e a política industrial e utilizar de forma flexível todos os instrumentos regulamentares e de política. A estratégia Europa 2020 traça as linhas gerais de uma política industrial moderna que combina características horizontais com o apoio à competitividade dos diversos sectores, quer estejam sujeitos à pressão da globalização, quer tenham de enfrentar a transição para a economia ecológica e digital. É também consensual que uma acção a nível da UE deverá incluir alguns elementos verticais, ajudando as políticas nacionais a centrarem-se em determinados sectores muito promissores, como a energia, as indústrias inovadoras e de veículos não poluentes, sem esquecer as necessidades das indústrias transformadoras. A UE deve avançar na nova concepção de uma política activa para o sector industrial, para complementar o relançamento do mercado único.

Principais recomendações:

- ⇒ Reapreciar o regulamento das concentrações, abolindo a chamada «regra dos dois terços»;
- ⇒ Desenvolver uma nova abordagem da política industrial que assenta numa relação de reforço mútuo entre as regras do mercado único e as regras da concorrência.

3.8. Aberto mas não indefeso: dimensão externa do mercado único

A abertura ao comércio e ao investimento a nível mundial é essencial para a prosperidade da Europa a longo prazo. A economia europeia é o principal «exportador» mundial de investimento directo estrangeiro (IDE), representando 36 % do IDE realizado em 2006, e o maior exportador mundial de mercadorias, contribuindo para 16,2 % das exportações mundiais. O aparecimento de cadeias

de valor mundiais e a dispersão geográfica dos processos de produção significa que as economias da UE são cada vez mais interdependentes com o resto do mundo, em particular com as economias emergentes. 65 % dos produtos importados pela UE são factores de produção para o fabrico de outros produtos europeus.

No entanto, a Europa tem uma posição ambivalente sobre o mercado único. Os Estados-Membros e as indústrias da UE estão bem cientes das enormes vantagens que um mercado único à escala da UE apresenta na cena mundial: o mercado único torna a UE um local muito atraente para os investimentos estrangeiros e tem um valioso efeito de alavanca nas negociações com os parceiros comerciais em matéria de acesso ao mercado. Cria um ambiente competitivo que permite às empresas da UE expandirem-se para estrangeiro.

Ao mesmo tempo, há uma percepção generalizada de que as empresas europeias são objecto de um rigoroso regime de auxílios estatais, ao passo que os concorrentes do resto do mundo podem beneficiar de várias formas de apoio estatal, com menor controlo. As empresas europeias de sectores como a construção naval, a indústria aeroespacial e os semicondutores queixam-se frequentemente de que as restrições que sofrem a nível interno as colocam em desvantagem competitiva no desafio global com concorrentes menos sujeitos a restrições. Ao sentimento de discriminação de que se dizem vítimas as empresas que operam nos mercados estrangeiros acresce a concorrência desleal. A concessão de subvenções é menos transparente e os contratos públicos mais orientados para a manutenção das aquisições públicas nos mercados nacionais em detrimento da Europa. Os direitos de propriedade intelectual são também considerados uma área problemática. O aumento dos investimentos que beneficiam de apoio estatal também alimenta preocupações relativas a uma exposição excessiva dos activos europeus à cobiça estrangeira, em sectores que foram liberalizados.

Para ultrapassar a ambivalência da sua posição sobre o impacto do mercado único no posicionamento mundial da UE, a Europa necessita de adequar melhor as acções de expansão do espaço de competitividade das suas empresas e os esforços para uniformizar as regras do jogo a nível mundial. A política comercial comum confere à UE os poderes e os instrumentos adequados para actuar de forma eficaz na cena mundial. A Europa deve utilizar esses instrumentos para defender e promover os seus interesses de uma forma activa e determinada, perante os seus parceiros comerciais, a fim de assegurar o acesso comercial e fomentar a convergência regulamentar.

Promover a convergência regulamentar e a transparência das políticas de subvenção a nível mundial

A comunicação de 2006 intitulada «Europa Global» refere claramente que a rejeição do proteccionismo no mercado único deve ser acompanhada por um programa activo de abertura dos mercados e garantir a igualdade de condições nas trocas comerciais. Os progressos alcançados nesta área não corresponderam às expectativas. A Europa terá de consagrar mais recursos e mais capital político para exercer pressões no sentido da supressão de obstáculos para além das fronteiras, das normas técnicas aos direitos de propriedade intelectual, dando prioridade à questão das subvenções. Muito há ainda a fazer para promover uma maior transparência e reforçar as regras internacionais em matéria de subvenções, tanto a nível multilateral como em acordos bilaterais e regionais. A UE não pode dar às empresas a impressão de que continuará a ser a única região do mundo onde as regras em matéria de concorrência e de auxílios estatais são aplicadas de forma rigorosa. O debate a nível mundial sobre a saída da crise constitui uma oportunidade que não pode ser desperdiçada.

A Presidência francesa do G20 em 2011 constitui também uma oportunidade para suscitar esta questão e lançar um debate global. A Europa deve ainda exercer pressão para uma intervenção reforçada a nível da OMC, em que o nível de cumprimento das obrigações em matéria de notificação e transparência dos parceiros comerciais da UE ainda não é ideal. Deve igualmente conduzir o debate sobre as subvenções no âmbito da OCDE, incentivando o desenvolvimento de códigos de conduta e de orientações comuns. Todo o potencial do fórum económico transatlântico deve ser explorado para fomentar a convergência com os EUA e o Canadá.

Paralelamente, a Europa deve intensificar os seus esforços para integrar as questões relativas às subvenções e à regulamentação no quadro das negociações bilaterais. Em todos os acordos de comércio livre (ACL) existem disposições sobre as subvenções, mas falta-lhes força e raramente são aplicadas na prática. O acordo de comércio livre recentemente celebrado com a Coreia marca uma mudança de abordagem. Este acordo contém disposições relativas a subvenções mais rigorosas do que as da OMC, o que contribuirá para uma maior protecção contra subvenções desleais, com base no intercâmbio de informações e no diálogo regular para resolver eventuais conflitos. A UE deve solicitar a inclusão de disposições semelhantes num certo número de acordos de comércio livre que estão em fase de negociação, começando pelos acordos negociados com a Índia, a ASEAN, a América Central, o Canadá e a Ucrânia. A UE deve insistir numa maior abertura dos mercados de contratos públicos dos parceiros comerciais, garantindo o cumprimento integral dos compromissos assumidos a nível internacional. Tendo em conta o nível de abertura relativamente superior dos

mercados de contratos públicos da UE, devem explorar-se formas de melhorar o efeito de alavanca da UE nas negociações internacionais nesta matéria.

Para combater a concorrência fiscal desleal, a UE deve também dar seguimento aos trabalhos do G20 em matéria de boa governação fiscal, procurando, de modo mais consistente, incluir disposições sobre os três princípios da boa governação em matéria fiscal nos acordos internacionais.

Definir os termos da concorrência mundial através da antecipação regulamentar e normativa

A Europa deve ainda prestar maior atenção ao aproveitamento da dimensão internacional na elaboração de novos regulamentos, por forma a que a convergência a nível mundial seja mais fácil e que as empresas encontrem menos barreiras à entrada nos mercados estrangeiros. As análises do impacto relativas às novas propostas legislativas deverão passar a fazer referência, sempre que adequado, às soluções regulamentares adoptadas nos sistemas jurídicos dos nossos principais parceiros comerciais.

Por último, a Europa deve adoptar uma postura ofensiva criando normas para toda a UE relativas aos produtos e tecnologias inovadores, por exemplo em matéria de baixas emissões de carbono e de serviços e tecnologias TIC. Embora possa ser difícil exportar normas europeias, o facto de elas existirem e estarem em vigor aumenta a capacidade da Europa para influenciar a evolução a nível internacional.

Uma nova política de investimento directo estrangeiro a nível da UE

Os investimentos são uma parte crescente do comércio mundial e ocupam um lugar de destaque nos acordos bilaterais celebrados pelos Estados-Membros. Com o Tratado de Lisboa, o investimento directo estrangeiro torna-se parte da política comercial, uma política que é da competência exclusiva da UE. A UE deve agir rapidamente e desenvolver uma nova política geral em matéria de investimento, que sirva simultaneamente os interesses das empresas e dos investidores.

Principais recomendações:

- ⇒ Promover uma agenda proactiva de acesso ao mercado no G20 e noutros fóruns multilaterais, com ênfase especial nas subvenções;
- ⇒ Estimular a introdução nos acordos bilaterais de comércio externo de disposições sobre as subvenções;
- ⇒ Fomentar uma maior abertura dos mercados dos contratos públicos, em especial nas economias emergentes do Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC).

CAPÍTULO 4

CONCRETIZAÇÃO DE UM MERCADO ÚNICO MAIS FORTE

4.1. Regular o mercado único, «*ma non troppo*»¹³

O *acervo comunitário* engloba actualmente 1521 directivas e 976 regulamentos relacionados com as várias áreas de intervenção do mercado único. Uma acção para aprofundar o mercado único não irá, por conseguinte, exigir uma nova vaga de regulamentos e directivas como aconteceu com o Livro Branco de 1985. Além disso, o plano de acção «Legislar melhor» da UE estabelece regras estritas quanto à forma de conceber as novas disposições legislativas. Contudo, tal não dispensa que nos debrucemos sobre o problema dos modos de regulamentação e dos métodos de elaboração de políticas a fim de decidir quais são as mais adequadas para regular o mercado único.

Actualmente, 80 % das regras do mercado único são estabelecidas através de directivas. Estas têm a vantagem de permitir o ajustamento da regulamentação às situações e preferências locais. Os inconvenientes são, por um lado, o desfasamento entre a adopção a nível da UE e a aplicação no terreno e, por outro, os riscos de sobre-regulamentação e de ausência de execução a nível nacional. O recente debate sobre a regulamentação no domínio dos serviços financeiros veio demonstrar a vantagem de se dispor de um quadro regulamentar europeu único. Têm vindo a adquirir cada vez mais força os argumentos que privilegiam os regulamentos em detrimento das directivas de entre as técnicas jurídicas de regulamentação do mercado único. Um regulamento proporciona vantagens em termos de clareza, previsibilidade e eficácia. Permite colocar os cidadãos e as empresas em pé de igualdade, proporcionando um maior potencial de execução por parte das empresas e dos particulares. No entanto, o regulamento não é uma panaceia. A sua utilização só é adequada se certas condições prévias, jurídicas e de fundo estiverem reunidas. É inclusivamente possível que a sua utilização não melhore a eficácia, se o debate que deveria ter sido realizado à escala nacional no momento da transposição for transferido para o nível europeu no momento da adopção pelo Conselho e o Parlamento.

O regulamento pode ser um meio de harmonização mais adequado para regular sectores que ainda não foram objecto de regulamentação, sendo mais fácil de utilizar quando os domínios em causa permitem apenas uma interacção limitada entre a regulamentação da UE e os sistemas nacionais. Noutros casos, quando a harmonização não constitui à partida uma solução, vale a pena explorar a ideia de um 28.º regime, ou seja, um quadro europeu que pode constituir uma alternativa às regras nacionais sem as substituir. A vantagem do 28.º regime reside no facto de aumentar o número de opções à disposição das empresas e dos cidadãos que intervêm no mercado único: se o mercado único for o seu principal campo de acção, podem optar por um quadro jurídico

¹³ Mas sem exagero.

normalizado e único, válido em todos os Estados-Membros; se evoluírem num quadro principalmente nacional continuarão a depender do regime nacional. Este modelo proporciona também a vantagem de constituir um ponto de referência e um incentivo para a convergência dos regimes nacionais. Até à data, foi dedicada pouca atenção ao 28.º regime, excepto no caso do estatuto da sociedade privada europeia. Deveria ser objecto de uma análise mais exaustiva no que se refere aos trabalhadores expatriados ou ainda no domínio dos contratos comerciais onde um quadro de referência poderia suprimir os obstáculos às transacções transfronteiras.

Para que exista uma regulamentação inteligente, os métodos de elaboração das políticas são tão importante como as técnicas jurídicas. Regulamentar de forma inteligente, significa regulamentar conhecendo precisamente os factores em jogo ou estando perfeitamente consciente das incidências potenciais para a economia, o contexto social e o ambiente. O empenho da UE em legislar melhor deve ser prosseguido. As avaliações de impacto e as consultas das partes interessadas demonstraram as suas vantagens do ponto de vista da qualidade da regulamentação, da transparência e da responsabilidade. Constituem elementos essenciais de uma reforma eficaz do mercado único. A dimensão social deveria ser objecto de maior atenção, mediante o compromisso de realizar verdadeiras «avaliações de impacto social» baseadas em métodos mais aperfeiçoados e em informações estatísticas de melhor qualidade. É crucial, para que o processo legislativo seja verdadeiramente democrático e legítimo, que todas as categorias de partes interessadas tenham um acesso amplo e equitativo a este processo. Uma das características positivas do sistema da UE reside no facto de ser menos passível de ser contornado do que muitos dos sistemas políticos nacionais, devendo esta vantagem ser conservada. O registo dos representantes de interesses representa, aliás, um passo nessa direcção. A Comissão deveria também envidar esforços para que todos os agrupamentos de interesses, nomeadamente os que representam interesses difusos, como as ONG de protecção do ambiente ou as organizações de consumidores, tenham acesso a esses grupos de trabalho e comités. Todos os comités e grupos de trabalho deveriam ser inscritos num registo de acesso totalmente livre. Caso tal se revele necessário, a Comissão deveria limitar o seu número. Com efeito, a proliferação dos comités é prejudicial à coerência das políticas, podendo impedir a plena participação no processo decisional das organizações da sociedade civil, cujos efectivos e recursos são, por vezes, limitados.

A regulamentação do mercado único poderia ganhar em eficácia se se concentrasse ainda mais em sectores inteiros e menos em intervenções individuais e se a prioridade fosse atribuída não à avaliação do impacto *ex ante* mas à avaliação *ex post* daquilo que funciona ou não funciona num determinado domínio. Desde a revisão do mercado único realizada em 2007, a supervisão do

mercado foi cada vez mais utilizada para detectar as necessidades em termos de regulamentação com base numa análise global do funcionamento dos mercados ao longo da cadeia de abastecimento. As primeiras aplicações deste método revelam que é adequado mas que comporta certas dificuldades específicas. Com efeito, uma análise do mercado desta natureza requer investimentos importantes em tempo e em recursos, um objectivo específico e um alcance bem definido. Deveria ser utilizado como um instrumento adequado para examinar certos sectores relativamente aos quais se decidiu adoptar prioritariamente novas medidas. Poderia tratar-se não só de sectores maduros, nos quais podem ser detectados bloqueios ou disfuncionamentos, mas também de sectores de mercados novos ou emergentes, sendo nesse caso o objectivo examinar como uma acção da UE os pode ajudar a realizar todo o seu potencial de crescimento. O ponto de vista do consumidor e a apreciação da situação em matéria de execução da regulamentação da UE deveriam fazer parte integrante da análise do mercado.

Para funcionarem correctamente, os mercados necessitam de regras, mas essas regras devem ser operacionais e incentivar a actividade económica de forma adaptada. Uma regulamentação inteligente, para além de ser de boa qualidade, não deve impor obrigações administrativas desnecessárias às empresas e aos cidadãos e não deve originar custos de conformidade excessivos. Prosseguir com firmeza a execução do programa de simplificação e a redução dos encargos administrativos contribuirá fortemente para aumentar as oportunidades das PME e dos empresários face à crise económica. Por último, medidas deste tipo são tão cruciais como dissipar a ideia negativa de que o mercado único é sinónimo de uma regulamentação excessivamente pormenorizada e inútil. Seria conveniente que a Comissão envidasse todos os esforços possíveis para alcançar o objectivo da redução em 25 % dos custos administrativos até 2012. Paralelamente, os Estados-Membros deveriam comprometer-se a não reintroduzir encargos administrativos através de disposições que se sobreporiam à regulamentação da UE.

Principais recomendações:

- ⇒ Recorrer, se possível, a regulamentos em detrimento das directivas;
- ⇒ Utilizar o 28.º regime como uma solução *ad hoc*, consoante os casos.

4.2. Reforçar a aplicação das regras

O mercado único é uma construção que assenta no direito. É, por conseguinte, crucial que os Estados-Membros encarem com seriedade a sua obrigação de transporem atempadamente e aplicarem correctamente as regras acordadas entre si.

O mais recente painel de avaliação do mercado interno da Comissão revela que o défice de transposição é o mais reduzido jamais registado na UE, com uma média de 0,7 %, o que é inclusivamente inferior ao objectivo de 1 % fixado pelos Chefes de Estado e de Governo. No entanto, uma análise mais exaustiva põe em evidência um défice de conformidade tão persistente quanto alarmante.

O mercado único permanece muito fragmentado. No final de 2009, 74 directivas respeitantes ao mercado único ainda não tinham produzido todos os seus efeitos na UE, em virtude da ausência de medidas nacionais de transposição num ou em vários Estados-Membros. Por outras palavras, o mercado único é um motor que funciona a 95 % da sua capacidade. Os Estados-Membros adoptam, além disso, uma atitude bastante displicente em relação aos prazos de transposição. Em média, atribuem-se 9 meses suplementares após o termo do prazo para adoptar as suas disposições legislativas de execução. Alguns são mesmo mais generosos e, relativamente a 16 directivas, autoconcederam-se mais de dois anos. Globalmente, 55 % das directivas da UE não são transpostas no prazo previsto. E mesmo quando a transposição das regras do mercado único é efectuada de forma atempada e correcta, é possível que a sua aplicação não venha a ser uniforme. Se se adicionarem os casos de não transposição e os casos de transposição incorrecta, o défice de conformidade médio relativamente a toda a UE, nos últimos anos, varia entre 1,5 % e 1,8 %. No que se refere às infracções, a situação também não é ideal. No final de 2009, encontravam pendentes 1206 processos. Se o número de infracções permaneceu bastante estável ao longo dos anos, tal não é o caso no que se refere à duração dos procedimentos, a qual aumentou, sendo actualmente de 28 meses para os 15 Estados-Membros mais antigos e de 16 meses para os 12 restantes Estados-Membros. Um processo em cada cinco leva mais de três anos a ser resolvido ou a ser introduzido junto do Tribunal. Mesmo no que se refere aos regulamentos, a execução administrativa pode colocar problemas. No terreno, a legislação revela-se frequentemente, muito diferente das disposições inscritas no quadro regulamentar único. Esta «manta de retalhos regulamentar» constitui uma grave ameaça para a credibilidade e a reputação do mercado único.

Paradoxalmente, os 12 Estados-Membros menos respeitadores dos prazos de transposição são os que pertencem à área do euro. Da mesma forma, os membros da área do euro encontram-se entre os primeiros em termos de

transposições tardias ou incorrectas das directivas. O facto de a maioria das medidas nacionais de transposição necessárias serem adoptadas com atraso não é simplesmente um problema de coerência jurídica e de transparência do sistema: o atraso na transposição prejudica a eficácia da regulamentação. No plano dos procedimentos por infracção, os Estados-Membros da área do euro apresentam em média, também neste domínio, um resultado nitidamente inferior aos países que não adoptaram a moeda única.

Assim, se a UE quiser relançar o mercado único, tem de tomar muito a sério a questão da aplicação efectiva das regras. Trata-se de uma questão difícil, porque se enquadra num contexto em que tanto se registam êxitos como insucessos, problemas novos e problemas antigos. A Comissão considerou a aplicação correcta da legislação da UE uma das suas prioridades no quadro do programa «Legislar Melhor». As medidas preventivas foram reforçadas, em cooperação com os Estados-Membros. O procedimento por infracção é utilizado de forma mais eficaz e mais orientado. Foram instauradas garantias em matéria de transparência sob pressão do Parlamento Europeu e do Provedor de Justiça, por exemplo o sistema de gestão das queixas CHAP. Foram criados novos instrumentos para facilitar a resolução informal de litígios; trata-se, nomeadamente dos mecanismos muito eficazes que são o SOLVIT e o projecto precursor «EU-Pilot». Contudo, o funcionamento do mecanismo para garantir uma aplicação efectiva não evoluiu tanto quanto deveria, considerando muitos que está longe de ser satisfatório.

A dura realidade é que o sistema descentralizado, no qual os Estados-Membros são responsáveis pela execução da legislação da UE e a Comissão controla a sua acção, apresenta inúmeras vantagens mas não pode garantir uma conformidade total e homogénea. A execução judicial sob forma de acções introduzidos pelas empresas e os particulares constitui um instrumento complementar mas apresenta também os seus limites. No entanto, não é nem possível nem desejável supervisionar o mercado único exclusivamente a partir de Bruxelas. Para sair desta armadilha da falta de conformidade, revela-se necessário reforçar os mecanismos para garantir uma aplicação efectiva, quer a nível central (procedimento por infracção) quer no terreno (acções judiciais das empresas e dos particulares). Paralelamente, é essencial encarar seriamente uma nova abordagem assente numa governação em rede e na parceria. Esta nova abordagem seria especialmente adaptada à resolução extrajudicial de litígios e à cooperação entre a Comissão e as administrações nacionais. O objectivo final seria elaborar um sistema de aplicação coerente no qual os procedimentos por infracção, os mecanismos informais de resolução de litígios e as acções das empresas e dos particulares junto dos tribunais nacionais constituiriam uma rede integrada de vias contra as infracções ao direito da UE. É necessário que todo o sistema exerça uma pressão concertada para garantir o respeito desse direito e

que existam vias de comunicação e procedimentos de coordenação adequados entre os diferentes elementos do sistema.

Uma aplicação proactiva das regras

O procedimento por infracção é o dispositivo essencial que permite garantir a aplicação efectiva das regras do mercado único. A Comissão conferiu correctamente a prioridade à política de repressão das infracções no contexto de uma Europa alargada e mais diversificada. Com base na estratégia lançada em 2007, foram realizados importantes progressos em várias frentes. A Comissão deveria utilizar os procedimentos por infracção com maior determinação, inclusivamente quando se trata de processos que expõem mais directamente os Estados-Membros ao risco de se verem impor medidas vinculativas, ou seja, as acções de não respeito dos acórdãos do Tribunal e as decisões da Comissão que proíbem um auxílio estatal e que ordenam a recuperação dos montantes pagos. Confrontar os Estados-Membros pode suscitar tensões onerosas em termos políticos, muito embora a aplicação objectiva da legislação seja a longo prazo do interesse de todos eles. Esta acção coerciva da Comissão não deveria ser influenciada por considerações políticas e a sua «distância» face às orientações políticas deveria ser garantida através de procedimentos e de um regime de responsabilidade adequados.

O tratamento dos procedimentos por infracção, nomeadamente os iniciados por razões de não transposição, deveria ser acelerado. A Comissão deveria comprometer-se, a nível político, a limitar a seis meses a duração dos processos de não comunicação de medidas de execução (actualmente, a média é de 14) e a 12 meses a duração de todos os outros procedimentos em conformidade com o artigo 260.º do TFUE (contra 26 actualmente). Terminados esses prazos, a Comissão deveria estar em condições de decidir se recorre ao Tribunal ou se encerra o processo. Análises periódicas internas deveriam garantir o respeito desses valores de referência. Os critérios utilizados para designar os processos prioritários deveriam ser ainda mais afinados e a sua aplicação deveria ser devidamente abordada no relatório anual sobre o controlo da aplicação do direito da UE. Deveria actuar-se com determinação para encerrar os processos antigos, iniciados há muito.

A mais longo prazo, poderia justificar-se examinar se os poderes da Comissão em matéria de procedimentos por infracção não poderiam ser alinhados pelos poderes que detém em matéria de política de concorrência. Idealmente, assim que a Comissão estabelece a existência de uma infracção, a decisão que declara verificada esta infracção deveria criar uma obrigação imediata de cumprimento

para o Estado-Membro em causa, sem prejuízo do seu direito de recorrer para o Tribunal de Justiça da União Europeia. A essas competências acrescidas em matéria de execução deveriam corresponder garantias administrativas adequadas para os Estados-Membros e para os particulares.

A fim de preservar a igualdade de tratamento no mercado único, seria necessário modernizar e desenvolver a panóplia de instrumentos de que a Comissão dispõe para investigar a observância das regras em matérias de auxílios estatais por parte dos Estados-Membros. Estas regras registam um atraso de desenvolvidas em relação às regras aplicáveis às concentrações e às práticas concertadas. Uma alteração do actual regulamento processual permitiria reestruturar e modernizar os instrumentos de investigação na área dos auxílios estatais.

Principais recomendações:

- ⇒ Estabelecer valores de referência para a duração máxima média dos procedimentos por infracção, ao limitar a 6 meses os procedimentos por não comunicação de medidas e a 12 meses todos os restantes procedimentos por infracção;
- ⇒ Examinar os meios de conferir à Comissão os mesmos poderes em matéria de infracção do no domínio da política da concorrência;
- ⇒ Alterar o regulamento processual relativo aos auxílios estatais a fim de modernizar o procedimento e reforçar os poderes de investigação da Comissão, tornando-os equiparáveis aos poderes de que dispõe nos domínios das concentrações e das práticas concertadas.

Gerir o cumprimento por parte dos Estados-Membros: acção preventiva, acompanhamento da execução e avaliação mútua

Para ser eficaz, a aplicação efectiva das regras deve ser acompanhada atentamente durante todas as fases do ciclo de elaboração de uma política. A qualidade da regulamentação produzida pelas instituições da UE tem importância a partir do momento em que se trata de pôr em prática a referida regulamentação. A facilidade de aplicação das novas políticas e regulamentação deveria ser plenamente tomado em consideração aquando da sua concepção. Uma redacção clara, disposições simples e prazos de transposição adequados facilitam, em grande medida, o trabalho posterior dos Estados-Membros. Seria conveniente chamar a atenção para as questões de execução, o mais cedo possível, ao elaborar planos de execução logo a partir da fase de preparação das novas iniciativas legislativas importantes. O Conselho e o Parlamento deveriam também desempenhar plenamente o seu papel e aceitar prever, nas novas medidas legislativas, a obrigação para os Estados-Membros de elaborarem

quadros de correspondência quando adoptam actos de execução. Os serviços da Comissão deveriam proporcionar uma assistência técnica, sob forma de reuniões de grupos de peritos, de linhas directrizes e de cooperação administrativa, para preparar o terreno tendo em vista a correcta aplicação da nova regulamentação.

Essas acções preventivas deveriam ser acompanhadas de um controlo igualmente atento da execução a nível nacional e de uma avaliação dos efeitos reais da regulamentação. Nesse domínio, a transparência, a pressão exercida pelos pares e a cooperação administrativa são decisivas. O painel de avaliação do mercado interno revelou-se um instrumento muito eficaz para garantir a transparência e suscitar uma pressão positiva da parte dos pares, que seria conveniente desenvolver. Assim que as medidas são comunicadas, a análise da sua conformidade pela Comissão é essencial. Infelizmente, actualmente, os controlos de conformidade são um verdadeiro pesadelo administrativo. Um exemplo: o serviço responsável pelas profissões regulamentadas comporta 20 pessoas. Estas devem avaliar a conformidade de mais de 6 000 páginas de medidas nacionais, nas 23 línguas oficiais. No domínio do direito das sociedades e da luta contra o branqueamento de capitais, os Estados-Membros comunicaram cerca de 10 000 páginas de medidas nacionais de transposição. A análise do risco pode constituir uma solução para fazer face a estas pilhas de documentos. Uma outra solução seria, evidentemente, aumentar os recursos consagrados ao acompanhamento e ao controlo da aplicação. A mais longo prazo, poderia considerar-se a possibilidade de instalar «gabinetes do mercado único» nas representações da Comissão nos Estados-Membros. Esses gabinetes poderiam realizar um primeiro controlo das medidas nacionais de execução e só alertariam os serviços na sede da Comissão se se levantassem questões específicas.

A comunicação regular de informações pelos Estados-Membros e a avaliação mútua podem ter um efeito muito positivo na conformidade da execução da legislação. O processo de avaliação mútua previsto na directiva «serviços» para 2010 é uma forma inovadora de utilizar a pressão exercida pelos pares para melhorar a qualidade da execução, facilitar o intercâmbio de boas práticas e fornecer retroactivamente informações com vista a adaptar a regulamentação existente. Este modelo poderia ser alargado a outras iniciativas regulamentares importantes. A avaliação mútua poderia também constar da ordem de trabalhos dos programas de cooperação macro-regional, tal como o que existe para a região do Mar Báltico ou o que irá existir dentro em breve para a região do Danúbio. Esses quadros de cooperação macro-regionais podem facilitar o diálogo entre sistemas nacionais sem, evidentemente, recriar barreiras entre pequenos grupos de Estados-Membros. A Comissão deveria também tomar em consideração a avaliação das regras do mercado único num dado domínio

sempre que realizar análises do mercado, para detectar se um disfuncionamento do mercado pode ser associado à execução inadequada de directivas.

O peso e a legitimidade do Parlamento Europeu e dos Parlamentos nacionais deveriam também ser explorados neste domínio. O Tratado de Lisboa reforça os poderes do Parlamento Europeu e dos Parlamentos nacionais no processo legislativo. Os parlamentos deveriam também examinar as outras fases do processo, debruçando-se sobre a forma como as regras da UE são transpostas e executadas. Com efeito, os Parlamentos nacionais estão frequentemente associados directamente à adopção das disposições legislativas de execução. O Parlamento Europeu e os seus homólogos nacionais poderiam, anualmente, seleccionar um texto legislativo ou um domínio da legislação relativo ao mercado único e realizar um exame da sua execução a nível nacional, a fim de detectar uma execução inadequada ou efeitos negativos que não tinham sido previstos. A COSAC poderia participar plenamente neste processo. Os resultados de uma tal análise poderiam seguidamente servir de base para acções a nível da UE ou a nível nacional.

Principais recomendações:

- ⇒ Reforçar a acção preventiva ao elaborar uma regulamentação de fácil execução, com base em avaliações de impacto, impondo sistematicamente a realização de quadros de correspondência e melhorando a assistência técnica prestada às administrações nacionais;
- ⇒ Criar, nas representações da Comissão, gabinetes do mercado único incumbidos do exame prévio da conformidade das regras de execução nacionais com a legislação do mercado único e assegurar a ligação com as administrações nacionais responsáveis pela execução;
- ⇒ Alargar o processo de avaliação mútua às novas iniciativas legislativas;
- ⇒ Sempre que é realizada uma avaliação *ex post* do estado de execução num dado sector, integrá-la nas análises do mercado;
- ⇒ Seleccionar anualmente, pelo menos, um texto legislativo da UE que será examinado pelo PE num procedimento em que participarão os Parlamentos nacionais e a COSAC.

Abordagem em rede e parceria: mecanismos alternativos de resolução de litígios e cooperação entre administrações nacionais

Para garantir uma aplicação eficaz das disposições legislativas, é fundamental que os cidadãos conheçam os seus direitos e tenham facilmente acesso a um mecanismo informal de resolução de litígios.

Uma condição prévia para que os cidadãos exerçam efectivamente os direitos que lhes são conferidos pelo Tratado, e lutem assim contra situações de não cumprimento, consiste em estarem conscientes desses direitos. Actualmente, não faltam fontes de informação apoiadas pela UE sobre o direito e as políticas da UE. No entanto, as informações são frequentemente difíceis de obter, nem sempre pertinentes e muitas vezes fragmentadas. Existe um elevado número de centros que fornece informações de base ou conselhos jurídicos sobre questões relativas à UE: rede Europe Direct, o portal «A vossa Europa», o Serviço de Orientação dos Cidadãos, Enterprise Europe Network, Rede de Cooperação no Domínio da Defesa do Consumidor, apenas para citar alguns exemplos. O público a que se destinam, os serviços que propõem e os seus objectivos são diferentes e as relações entre si são muitas vezes pouco claras. Frequentemente, os utilizadores são remetidos de um centro para outro ou dificilmente compreendem porque é que o seu pedido não é satisfeito. Além disso, esses centros não se encontram bem conectados com as redes de resolução dos problemas tais como a SOLVIT.

A rede SOLVIT desenvolveu-se fortemente nos últimos anos. No entanto, com 1 600 processos a tratar anualmente, ainda se encontra subutilizada. Dado que cobre os 30 países do Espaço Económico Europeu, este número significa que cada centro nacional trata, em média, pouco mais de um processo por semana. Visto que a SOLVIT se apoia em centros geridos pelas administrações nacionais, encontra-se confrontada com certos entraves tais como a falta de pessoal adequado, a insuficiência de supervisão exercida pela Comissão e a grande diversidade dos procedimentos e das normas de qualidade utilizadas. Uma outra experiência muito conseguida no domínio da resolução informal dos litígios é o EU-Pilot, lançado pela Comissão em Abril de 2008, para obviar às infracções ao direito da UE numa fase precoce, sem ter de dar início a um procedimento por infracção. No entanto, este sistema apenas abrange 15 Estados-Membros. A questão do seu verdadeiro lugar, entre o procedimento por infracção, por um lado, e SOLVIT, por outro, coloca-se de forma recorrente.

A primeira medida a adoptar para melhorar a situação é reforçar os mecanismos existentes de resolução informal dos litígios. Tal implicaria reforçar a SOLVIT graças a uma base jurídica mais clara, a regras mínimas em matéria de pessoal e a um co-financiamento da UE. O projecto «EU-Pilot» deveria ser alargado a todos os Estados-Membros, e seria conveniente garantir a sua articulação com os procedimentos por infracção por forma a evitar prolongar indirectamente estes últimos.

Uma solução mais radical consistiria em estabelecer uma rede europeia de centros para a resolução alternativa de litígios de acordo com o modelo aplicado

para a descentralização da política de concorrência com a criação, em 2004, da Rede Europeia da Concorrência (REC). A ideia seria fusionar todos os centros existentes a nível nacional (centros de informação, de aconselhamento jurídico ou de resolução de litígios) num balcão único aberto aos cidadãos que abrangeria tanto os casos de aplicação incorrecta das regras da UE como os casos de pequenas infracções à legislação da UE. Esses centros permaneceriam na administração nacional para conservar as vantagens que são a proximidade do cidadão, o conhecimento do ordenamento jurídico local e o respeito do princípio da subsidiariedade. Em contrapartida, a estrutura e as competências desses centros, bem como os procedimentos de aplicação, seriam adoptados através de legislação da UE, podendo também ser consideradas certas formas de co-financiamento a partir do orçamento da UE. Os centros nacionais disporiam de um parceiro na Comissão, que controlaria o seu funcionamento, prestaria aconselhamento jurídico, se necessário, ou interviria no procedimento se o interessado não ficasse satisfeito com as soluções encontradas (ou não) para o seu problema. Esta rede de centros de resolução de litígios deveria ser coordenada com os mecanismos de execução centralizados da Comissão graças a regras e procedimentos adequados; poderia contribuir para aligeirar a carga de trabalho que representam os procedimentos por infracção.

Uma cooperação administrativa transfronteiras mais fácil e mais rápida entre as administrações nacionais permitiria também aos cidadãos beneficiar mais facilmente dos seus direitos no mercado único. O sistema de informação do mercado interno (IMI), criado paralelamente à Directiva «Serviços» revelou-se um mecanismo muito eficaz para pôr as administrações nacionais em contacto; seria conveniente alargá-lo a outros sectores para além dos serviços. Além disso, a Comissão deveria investir na animação de redes que agrupem as administrações nacionais para abordar questões de execução, facilitar o intercâmbio de boas práticas, formação e debate das orientações sobre a aplicação das regras do mercado único.

Principais recomendações:

- ⇒ Alargar o projecto «EU-Pilot» aos 27 Estados-Membros e aperfeiçoar o sistema SOLVIT ao prever um co-financiamento da UE e uma base jurídica mais clara;
- ⇒ Reforçar a cooperação administrativa ao alargar o sistema IMI a outros domínios da legislação;
- ⇒ A longo prazo, criar uma rede de centros de resolução alternativa de litígios à escala da UE.

Execução judicial pelos particulares

O sistema jurídico da UE permite aos cidadãos e às empresas defenderem os seus direitos recorrendo aos tribunais nacionais. As acções intentadas pelas empresas e pelos particulares são, portanto, um instrumento essencial para contribuir para a redução do défice de conformidade e garantir a eficácia do mercado único. Esses mecanismos de execução podem ser reforçados de duas formas.

Em primeiro lugar, os juízes nacionais desempenham um papel essencial na interpretação e aplicação da legislação da UE, para além da legislação nacional. Seria necessário que a Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, desenvolvesse o seu apoio aos programas e estruturas de formação, por forma a que os juízes nacionais e outros profissionais do direito disponham de um conhecimento sólido das regras do mercado único que frequentemente devem aplicar.

Em segundo lugar, o direito de obter uma indemnização por prejuízos decorrentes de uma infracção ao direito da UE é o mesmo para todos os cidadãos da UE, embora o acesso a esse direito seja variável. As vias de recurso e os procedimentos diferem, com efeito, de um Estado-Membro para outro, na medida em que fazem parte do ordenamento jurídico nacional. Daí resulta uma forte desigualdade entre Estados-Membros no plano da protecção do direito à indemnização. Peritos calcularam que o montante das indemnizações não cobradas na UE poderia ascender a mais de 20 mil milhões de euros por ano. Este problema deverá ser abordado, em especial, quando se trata de infracções às regras de concorrência. Poderia ser lançada uma iniciativa legislativa para criar, em todos os Estados-Membros, garantias mínimas que permitam às vítimas de infracções ao direito da concorrência fazer valer efectivamente o seu direito a uma indemnização junto dos tribunais nacionais.

Principais recomendações:

- ⇒ Reforçar os programas de formação no domínio do direito da UE destinados aos juízes e outros profissionais do direito, em cooperação com os Estados-Membros;
- ⇒ Adoptar normas mínimas em matéria de direito à indemnização.

CAPÍTULO 5

UMA INICIATIVA POLÍTICA PARA REFORÇAR O MERCADO ÚNICO (E A UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA)

5.1. Uma nova iniciativa política

o Presidente Barroso identificou o mercado único como um objectivo estratégico essencial para a Europa, que deverá ser prosseguido com uma determinação política renovada. Anunciou também a intenção da Comissão de desempenhar um papel primordial neste processo, assegurando que o Parlamento Europeu, o Conselho, os Estados-Membros e todas as partes interessadas serão plenamente associadas a este processo.

O presente relatório, encomendado pelo Presidente Barroso, tem como objectivo apresentar propostas sobre a forma como se irá articular uma nova estratégia que a Comissão pode pretender adoptar.

Apoiando-se num vasto processo de consulta, a estratégia proposta é exaustiva e engloba iniciativas que visam, respectivamente, criar um mercado único mais forte, criar um consenso relativamente a este objectivo e concretizá-lo. É sugerido um compromisso global.

Tudo isto requer que se invista numa verdadeira iniciativa política susceptível de criar uma nova dinâmica que é igualmente necessária para fazer avançar rapidamente propostas que já foram apresentadas há muito.

Para tal, parece necessário não só analisar cada iniciativa individual como também rever a forma como as instituições da UE consideram o mercado único e redefinir o seu lugar no processo global de elaboração das políticas da UE.

5.2. Recentrar as instituições da UE no mercado único

A Comissão, que conseguiu defender o mercado único mesmo no momento mais agudo das tensões sem precedentes originadas pela recente crise, deveria continuar a utilizar plenamente os seus poderes de aplicação e, se necessário, ainda em maior medida. Nos procedimentos legislativos de que tem a iniciativa, a Comissão deveria defender com firmeza a integridade do processo, para que as suas propostas, embora permanecendo evidentemente totalmente abertas à influência determinante do Parlamento e do Conselho, não acabem por ser desnaturadas como já aconteceu por vezes. A retirada de uma proposta pode, por vezes, ser preferível a um resultado profundamente insatisfatório. A Comissão deveria também incentivar o Conselho a utilizar plenamente a votação por maioria qualificada nos numerosos domínios em que tal está previsto, sem se lançar em processos intermináveis para tentar que todos os Estados-Membros adiram a uma mesma posição, muitas vezes em detrimento do efeito incisivo do resultado.

No seu próprio modo de funcionamento interno, que evidentemente incumbe ao Presidente e ao Colégio definir, afigura-se adequado que a Comissão adopte uma abordagem mais global na elaboração das políticas relativas ao mercado único. São inúmeras as pastas abrangidas por esta temática.

O papel motor do Presidente é especialmente importante para conferir uma visão global. Um grupo de Comissários que reúna todas as competências em matéria de integração económica, colocado sob a égide do Presidente ou do Comissário responsável pelo mercado interno e dos serviços no caso de indisponibilidade do Presidente, poderia constituir um órgão adequado para a elaboração das políticas. Em contrapartida, a responsabilidade da aplicação das regras existentes deveria incumbir, tanto quanto possível, aos Comissários especificamente competentes, visto que as medidas de aplicação não deveriam ser objecto de mediações mais amplas.

O Parlamento Europeu poderia, por sua vez, examinar como alcançar uma visão mais unificada de um domínio que actualmente é da competência da Comissão do Mercado Interno e da Protecção dos Consumidores, mas que, no contexto da abordagem sugerida no presente relatório, exige um forte contributo das competências de outras comissões, nomeadamente a Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários e as comissões activas nas áreas da indústria e dos assuntos sociais.

O Conselho encontra-se confrontado com o mesmo problema. As questões relacionadas com o mercado único são, em ampla medida, da competência do Conselho «Competitividade», mas outras responsabilidades essenciais respeitantes a certos aspectos do mercado único incumbem, entre outros, ao Conselho «ECOFIN» e ao Conselho «Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores».

Agora que o Conselho Europeu se pode permitir, graças igualmente ao papel do seu Presidente permanente, uma maior continuidade na direcção da governação económica da UE, seria útil dispor de informações completas do mais alto nível sobre a contribuição do Conselho para este pilar essencial da integração europeia. Se é um facto que os poderes de iniciativa e de aplicação - sob o controlo do Tribunal - devem permanecer da competência da Comissão, todo o processo que consiste em imprimir um maior impulso ao mercado único seria facilitado se o Conselho Europeu considerasse que lhe deve atribuir uma atenção permanente e prioritária e atribuisse um mandato ao seu Presidente para assegurar a visão política e uma real continuidade, em estreita cooperação com o Presidente da Comissão.

O Parlamento, o Conselho e a Comissão deveriam igualmente considerar a criação de um procedimento legislativo acelerado para as medidas que seriam incluídas numa iniciativa estratégica para o mercado único, tal como foi realizado na sequência do Livro Branco de 1985.

Para garantir um correcto acompanhamento, a três instituições, bem como as partes interessadas, poderiam reunir-se uma vez por ano para elaborar um balanço do «estado da União» no que se refere à integração económica.

5.3. O lugar do mercado único na elaboração das políticas da UE

Verificou-se, ao longo do presente relatório, que um mercado único, mesmo desprovido de uma identidade afirmada e de uma visibilidade em termos de concepção das políticas a realizar, contribui verdadeiramente para outras políticas da UE, que suscitam um maior interesse político. Contudo, esses domínios correm o risco de não cumprirem todas as suas promessas se não puderem contar plenamente com um mercado único sólido.

A estratégia Europa 2020 é uma iniciativa promissora de vasto alcance que será primordial para o futuro da Europa e que considera o mercado único como um elemento fundamental. Afigura-se primordial agregar novas energias políticas em torno deste pilar, por forma a conferir uma dinâmica às várias iniciativas associadas à estratégia. O relançamento do mercado único com base num novo consenso e com um novo empenho, tal como proposto no presente relatório, poderia, talvez, insuflar esta energia.

Tal como indicado nos capítulos anteriores, a falta de maturidade do mercado único e o insuficiente nível da concorrência em numerosos Estados-Membros constituem uma fonte de fraqueza para a União Económica e Monetária. Os Estados-Membros tomaram a decisão audaciosa de partilhar a mesma moeda. Para tal, é necessário, pelo menos, partilhar de forma efectiva um mercado único, integrado e flexível, condição *sine qua non* para uma área monetária optimizada, e vector de uma melhoria da produtividade e da competitividade. O Eurogrupo não deveria deixar de convidar todos os Estados-Membros participantes a alcançarem, pelo menos, o mesmo grau de adesão e de cumprimento das regras do mercado único e da concorrência que existe nos Estados-Membros que não fazem parte do Eurogrupo.

No quadro dos esforços que serão desenvolvidos para criar uma certa forma de governação económica, a última expressão da ambição da UE de assumir o seu destino no plano económico, o mercado único deveria igualmente ser considerado como um ponto essencial da ordem de trabalhos. Trata-se, certamente, de uma vontade e de uma política partilhada pelos 27

Estados-Membros. Por conseguinte, trata-se de uma questão que deveria naturalmente ser examinada de forma sistemática por ocasião da futura construção de um governo económico.