

ACTO ÚNICO: O MERCADO INTERNO EUROPEU

Eduardo de Sousa Ferreira (*)

O fascínio que exerce o objectivo de um mercado interno europeu até ao fim de 1992 reflecte a importância de um projecto que representa a maior desregulação da história económica moderna: a criação de um mercado único comum a 324 milhões de consumidores (USA — 246 milhões) e com um poder económico comparável ao dos Estados Unidos da América [PIB: CEE 12 — 3525 biliões de dólares; USA — 3635 biliões de dólares (1)] (OECD).

De acordo com o Relatório Cecchini prevê-se um efeito de crescimento do PIB comunitário de 4,5% a 7%, a criação de 5 milhões de postos de trabalho e um lucro económico de 200 biliões de ecus (2).

A Comunidade Europeia surge como a primeira potência comercial mundial com um volume de comércio externo superior ao dos USA e URSS juntos.

Contudo, esta transformação vai-se realizando ao longo de um processo de integração cujos efeitos globais se torna necessário avaliar de forma diferenciada. Por um lado, a desregulação não está ligada, ao nível microeconómico, só às vantagens — os custos começam no risco para o empresário schumpeteriano de um processo de destruição criadora —, por outro, a esperada intensificação da eficiência microeconómica nos mercados dos produtos e dos factores não conduz necessariamente a resultados macroeconómicos positivos. Há que implementar mecanismos de apoio à transformação das estruturas sectoriais e regionais para evitar os custos de uma distribuição injusta dos efeitos — positivos e negativos — esperados. Torna-se necessária uma política de reforço da coesão económica e social e um desenvolvimento harmonioso da Comunidade no seu conjunto. Esta poderá recorrer aos fundos estruturais e aos meios financeiros complementares, que no seu conjunto representam um volume de investimentos de mais de 100 biliões de ecus — uma soma que ultrapassa a ajuda do Plano Marshall para a reconstrução da Europa após a Segunda Guerra Mundial.

O objectivo da formação do mercado interno europeu até ao final de 1992 não poderia ter sido definido sem a tomada em consideração de outros problemas num enquadramento mais lato. Um passo decisivo foi o estabelecimento do Acto Único Europeu, que entrou em vigor em 1987 e reforçou formalmente a capacidade da Comunidade para realizar o objectivo de 1992, tanto através de competências específicas como através da obrigação de ligar a realização do mercado interno comum a uma série de outros objectivos.

(*) Professor catedrático do Instituto Superior de Economia, director do CEDEP — Centro de Estudos de Economia Internacional, actualmente Visiting Professor na University of Pennsylvania, Filadélfia.

(1) A preços correntes e paridades de poder de compra.

(2) A preços de 1988.

I — O Acto Único Europeu

O Acto Único Europeu é o resultado de uma discussão de sete anos sobre alterações e complementos do Tratado de Roma, mas inclui também novas regulamentações sobre «cooperação europeia em matéria política estrangeira». No preâmbulo, reforça-se o objectivo da criação da União Europeia e são recordadas a aprovação, em Paris, em 1972, do objectivo da realização progressiva da União Económica Monetária e as resoluções de Julho e Dezembro de 1978 relativas à instauração do Sistema Monetário Europeu (SME). A realização progressiva do mercado interno europeu até ao fim de 1992 está no centro do acordo (artigos 13.º-19.º), em termos de «sinal» político para os cidadãos e para as empresas e não em termos de vinculação jurídica.

Para atingir tal objectivo, a prática comum até aqui da unanimidade no Conselho é substituída por maioria qualificada (54 de 76 votos na CEE 12).

A Comissão deverá passar a ter um maior grau de protecção ao apresentar as propostas, mas a cada Estado membro é concedido o direito de aplicar regras nacionais — saindo assim da frente comum — na medida em que não respeitem as razões económicas (campo do trabalho).

A unanimidade continua a ser necessária no que respeita à harmonização fiscal, regulamentação profissional, formação e acesso à profissão.

O artigo 20.º introduz um novo capítulo acerca da cooperação no domínio da política económica e monetária, para garantir a sua convergência através da cooperação entre os seus membros. Mas não é ultrapassada a barreira para uma política comunitária: as alterações institucionais que para tal seriam necessárias — como por exemplo a passagem para uma segunda fase do SME — continuam submetidas expressamente à regulamentação de alterações formais do artigo 236.º do Tratado de Roma, i. e., à unanimidade.

O artigo 21.º contém uma mera cláusula de «empenho» em melhorar as condições de trabalho. Os órgãos comunitários adoptarão para tal medidas de harmonização por maioria qualificada. Já no que respeita à coesão económica e social (artigo 23.º) assume o acordo um carácter de compromisso: pretende-se um equilíbrio regional na execução das políticas comuns e na realização do mercado interno, sendo para isso expressamente declarada como objectivo a coesão entre os Estados membros, um objectivo que vem ao encontro dos interesses dos países do sul da Europa e Irlanda. Os instrumentos a usar consistem numa aplicação mais eficiente dos fundos estruturais — FEDER, FSE, FEOGA — e na concentração dos instrumentos financeiros existentes. Fica no Acto Único Europeu ainda em aberto uma concepção geral, que virá a ser elaborada e deliberada mais tarde pelo Conselho, por unanimidade.

As funções da Comunidade são no Acto Único alargadas com capítulos sobre a investigação e o desenvolvimento tecnológico (artigo 24.º) e a política do meio ambiente (artigo 25.º).

O campo tecnológico já vinha sendo acentuado desde o Relatório Dooge (1984) como sendo de importância fundamental para a garantia da capacidade

de concorrência da Comunidade no futuro. Prevêm-se programas quadro plurianuais que sistematizem as várias actividades, acompanhando e completando medidas dos Estados membros, e que promovam a cooperação entre empresas, centros de investigação e universidades, assim como a cooperação com terceiros países e organizações internacionais. Cada um dos programas quadro, para o qual é necessária a unanimidade do Conselho, é executado através de programas específicos que o Conselho aprove por maioria, podendo os Estados membros cooperar com programas complementares. A Comunidade poderá passar a participar na investigação e financiamento de programas de investigação e desenvolvimento dos Estados membros, dos quais o mais relevante até agora é o Programa EUREKA, numa cooperação transnacional (entre centros de investigação e empresas) no campo dos produtos, sistemas e serviços para manter e promover a capacidade de concorrência da indústria europeia no confronto com os USA e o Japão.

A política do meio ambiente está orientada por três objectivos: manutenção e melhoramento do meio ambiente, protecção da saúde e utilização racional dos recursos naturais. As medidas, a tomar por unanimidade, orientam-se pelo princípio da subsidiariedade e pelo princípio da causalidade (poluidor-pagador), podendo contudo os Estados adoptar cláusulas de protecção tal como no caso do mercado interno no campo do trabalho.

As disposições sobre a cooperação europeia em matéria de política estrangeira (artigo 30.º) colocam a cooperação política europeia pela primeira vez na base da obrigatoriedade do direito internacional público⁽³⁾, não trazendo, contudo, nada de novo, em termos de conteúdo, para além do que já vinha sendo praticado. Elemento novo é a criação de um secretariado permanente de apoio à Presidência na preparação e execução das suas funções.

Para o Parlamento Europeu representam os resultados a que o acordo chegou, no respeitante às suas funções, uma desilusão. Às esperanças que se criaram, com a introdução das eleições directas em 1976, quanto à participação significativa na legislação da Comunidade, não corresponderam alterações nesta reforma; a realização do mercado interno deverá para o futuro ser feita «em cooperação com o Parlamento Europeu» (artigo 6.º), tratando-se, contudo, não de novas competências mas sim de novas modalidades processuais em que o conflito potencial já existente entre o Parlamento e o Conselho se poderá intensificar, em vez de diminuir.

Uma entrada verdadeira do Parlamento no processo de decisão passará a verificar-se nos acordos de adesão e associação futuros. Mas aqui trata-se de competências pontuais, que coerentemente deveriam conduzir à atribuição de competências na celebração de outros acordos internacionais da Comunidade ou na aprovação de um processo eleitoral único para as eleições directas, mas não conduziram.

⁽³⁾ Este acordo consolida e aprofunda o Relatório de Londres (1981) e a Declaração Formal de 1983.

Como resultado de uma discussão de sete anos, a reforma trazida pelo Acto Único apresenta-se como solução muito modesta. Nisto estão de acordo tanto os observadores como os próprios actores (4). Não se trata do «grande salto» para uma realidade qualitativamente nova de integração, mas sim de um compromisso na forma de *package deal*; como é costume na Comunidade Europeia, em que não é fácil coordenar os vários interesses dos participantes. Acto Único é a tentativa extremamente cuidadosa de um desenvolvimento do sistema da CEE e abre a possibilidade de progresso na integração; mas para que essa possibilidade possa ser utilizada torna-se necessário que às meras declarações de vontade se sigam medidas concretas, o que quer dizer que qualquer desenvolvimento continua a depender dos Estados e governos. Mantêm-se as cláusulas de protecção, as excepções, as soluções nacionais; o direito de veto (unanimidade) continua intocável e o Parlamento Europeu não aumenta significativamente as suas competências. Só se Estados e governos utilizarem realmente as novas regras e aí haja consenso (considerados os vários interesses) poderá o Acto Único ter sucesso.

A entrada de Portugal e Espanha, com os seus problemas específicos — e, por isso, com expectativas também específicas —, tornam o consenso mais difícil de atingir.

II — O mercado interno europeu

O objectivo de até fins de 1992 completar o mercado interno europeu e o processo de decisão por maioria para atingir tal objectivo representam o núcleo do Acto Único. Contudo, não é deste facto — ou não é daí só — que deriva a relevância que tem vindo a ser dada à criação do mercado interno. As razões são múltiplas.

Ao presidente Jacques Delors deparavam-se, em 1984, vários campos de acção potencialmente passíveis de serem considerados prioritários no período em que se encontraria em funções: união monetária, a defesa militar europeia, o mercado interno comum e melhoramentos institucionais. Qualquer destas áreas se tinha vindo a revelar de grande importância (se bem que algumas — por exemplo, a defesa — a mais longo prazo), mas só uma surgia como «madura» e com garantia de consenso por parte dos governos, sindicatos e empresas: a realização a médio prazo de um mercado interno europeu.

Para além destas considerações pragmáticas, surgiram, contudo, outras razões conducentes à colocação do mercado interno no topo das prioridades (Nerb, Weichselberg, 1988). O comércio intracomunitário, que de 1958 até 1970

(4) Representativos para estes últimos são os discursos e declarações por ocasião da assinatura do Acto Único no Luxemburgo e em Den Haag em Fevereiro de 1986 — os discursos do vice-presidente do Parlamento Europeu, Siegbert Alber, e do Ministro dos Estrangeiros italiano, Andreotti. Quanto a observadores e comentadores, ver, por todos, R. Hrbeck, Thomas Läufer (1986) e P. Pescatore (1986).

passara de 37 % a 51 % das exportações da Comunidade, representava, em 1987, 58 %, o que significa que a um aumento de 14 pontos no período de 1958 a 1970 se seguiu um alargamento de só metade daquele valor no período de 1971 a 1987. Numa época em que tanto os Estados Unidos como os países em vias de desenvolvimento não apresentam perspectivas para o crescimento do comércio europeu, torna-se tanto mais premente a criação de novos impulsos para o comércio intracomunitário. Por outro lado, o desafio tecnológico americano e japonês não se compadece com um mercado europeu fragmentado, que dificulta uma estratégia eficiente de inovações por parte das empresas.

Às razões pragmáticas e às razões especificamente económicas veio juntar-se uma atitude «táctica» (Wallace, 1988) por parte da Comissão, que lança definitivamente o mercado interno para o centro das atenções e preocupações. Na realidade, a questão do mercado interno existe desde 1968, mas ainda por resolver, e a habilidade da Comissão em 1985 (Livro Branco) foi identificar uma grande quantidade de propostas para medidas detalhadas e muito técnicas, com conceitos com grande força de atracção e convicção, e que foram ligados a um *timing* que pareceu plausível. Tal atitude era resultado da experiência ganha nos quinze anos passados, tendo encontrado meios de apresentar propostas flexíveis de maneira a corresponderem às necessidades e problemas dos Estados membros; de forma mais atenta que anteriormente, a Comissão ouviu as posições dos empresários e tomou em atenção as análises acerca do que poderia tornar a indústria europeia mais competitiva internacionalmente e percebeu o tom da discussão que se estava a gerar acerca da liberalização ao nível mundial (Schatz, 1987). O Cockfield Report (Livro Branco) contém de forma pragmática 300 passos que são necessários para atingir o mercado interno em 1992. As medidas são sistematizadas em cinco categorias: supressão das barreiras materiais, supressão das barreiras técnicas e outros impedimentos não tarifários (reconhecimento mútuo de normas nacionais), harmonização fiscal, liberalização dos contratos públicos, desregulação do mercado financeiro. Tão importante como a sua concretização é o enquadramento e a articulação destas medidas num quadro mais lato de transformação do sistema geral da CEE — quadro esse incorporado no Acto Único Europeu.

O Acto Único Europeu representa só um dos aspectos para atingir os vários objectivos que conduzem à realização do Programa 1992. A relativa eficiência da Comunidade ao avançar com este Programa deriva de uma acumulação de experiências na condução das negociações. Mesmo sem o Acto Único, a Comunidade estava a tornar-se num foro mais efectivo de negociação. O exemplo mais claro disso é a aceitação definitiva do Pacote Delors em Fevereiro de 1988.

Este conjunto de propostas apresentadas pela Comissão em Fevereiro de 1977 era por ela considerado como a condição necessária para o sucesso do Acto Único: introdução de mecanismos de contenção das despesas agrícolas,

duplicação das verbas dos fundos estruturais e implementação de um novo sistema de contribuições financeiras para a Comunidade que tem em consideração a riqueza relativa de cada Estado membro (base mista IVA/PNB). Este conjunto é estreitamente ligado entre si. Sem a reforma da política agrária, a Comunidade em breve perderia de novo a mobilidade financeira mesmo com um aumento substancial dos meios financeiros próprios, não tomando já em consideração que sem a reforma da política agrária não seria de esperar o acordo com um maior volume financeiro; sem um aumento substancial dos meios para os fundos estruturais não poderiam os Estado membros mais fracos concordar com a continuação do alargamento do mercado interno europeu, dado que este é útil primeiramente para os Estados industriais do Norte, ficando contudo os do Sul expostos a uma sobrecarga superior; sem um aumento substancial do orçamento comunitário não se torna possível financiar as novas políticas, nomeadamente no campo da investigação e tecnologia, assim como do meio ambiente.

III — Economia do mercado interno europeu

Com a realização do mercado interno europeu pretende-se libertar, na área da Comunidade, as forças de mercado e de concorrência com o objectivo de instaurar estruturas de produção e estruturas económicas com dimensão europeia e com capacidade de concorrência ao nível internacional. As vantagens microeconómicas derivadas da maior eficiência trazida pela liberalização dos mercados europeus foram o objecto de análise de um estudo encomendado pela Comissão da Comunidade e cujo resultado é o Relatório Cecchini.

Estas vantagens (v. tabela 1) trazem consigo, de acordo com os cálculos correspondentes, os efeitos ao nível macroeconómico indicados no início deste

TABELA 1

Vantagens microeconómicas da integração dos mercados

Efeitos	10 ⁹ ECU	Porcentagem do PIB
1 — Da dissolução de barreiras:		
a) Comerciais	8-9	0,2-0,3
b) À produção	57-71	2,0-2,4
2 — Das «economias de escala» e de dimensão óptima das empresas	61	2,1
3 — Da intensificação da concorrência	46	1,6
4 — Da integração do mercado	(a) 62-107	(a) 2,1-3,7
5 — Total para a CEE-12 (a preços de 1988)	174-258	4,3-6,4

(a) Os cálculos dos efeitos da integração do mercado não podem ser feitos por adição dos itens 2 e 3.

Fonte: Comissão das Comunidades Europeias. *The Economics of 1992 — An Assessment of the Potential Effects of Completing the Internal Market of the EC*, Brussels, 1988.

trabalho, sem que com isso sejam sobrecarregados os orçamentos públicos e as balanças de pagamentos. Os efeitos no emprego, nos preços e de crescimento são derivados de análises sectoriais nas quais se calculam os efeitos de um comércio e de uns serviços completamente liberalizados; paralelamente, as abordagens econométricas — cálculos com o modelo Hermes da Comissão e com o modelo Interlink da OECD — foram utilizadas como instrumentos de investigação, inquéritos a empresas industriais e estudos de casos aprofundados. Independentemente dos desvios que estes cálculos contêm, é possível precisar os factores que conduzem aos efeitos previstos (Cecchini, pp. 123-134; Clement, 1988a e 1988b; Nerb, 1988).

A supressão das barreiras alfandegárias leva a curto prazo à diminuição de postos de trabalho e simultaneamente a uma descida de preços, as quais geram dois efeitos de substituição: são substituídos não só produtos nacionais como importações de fora da Comunidade, função de um comércio interno mais activo. Daqui deriva um melhoramento da contribuição do exterior, calculado a médio prazo em 0,2 % do PIB-CEE, que, através do multiplicador de exportação, conduzirá a um crescimento do PIB-CEE de 0,3 %. Daqui surge um efeito positivo no emprego, de forma que se calcula um saldo positivo de 200 000 postos de trabalho. Efeitos positivos, tanto a curto como a médio prazo, podem verificar-se nas finanças públicas, como resultado da descida dos custos da administração e de um aumento das receitas derivadas de uma intensificação da actividade económica. Calcula-se um melhoramento do orçamento de 0,2 % do PIB-CEE.

A abertura dos contratos públicos de fornecimento e de empreitadas expõe as empresas fornecedoras de empresas públicas a uma concorrência que as obriga à reestruturação do seu aparelho produtivo, orientada no sentido de uma descida de custos — cujas vantagens vão para o Estado e empresas públicas, que poderão descer os seus custos de produção; este efeito vai colocar a Comunidade numa melhor posição concorrencial. A diminuição das despesas públicas aliada ao crescimento das receitas função do aumento da actividade económica alargam a margem de acção da política financeira, no que respeita à aceleração do processo de desendividamento público, à redução da carga fiscal ou a um aumento directo da procura pública. Qualquer das utilizações teria efeitos positivos no crescimento e no emprego; um efeito mais reduzido resultaria somente de uma política de despesas para importação de países terceiros função de ofertas mais favoráveis derivadas de custos mais baixos.

A liberalização e integração dos mercados financeiros trazem consigo uma descida dos preços dos serviços respectivos sob pressão da melhor oferta, uma vez diminuída a «renda de monopólio» e aumentada a concorrência. A descida dos preços — tanto na área dos créditos como noutras áreas, por exemplo, os seguros — conduz a poupanças calculadas em 0,7 % do PIB-CEE. A descida dos custos do crédito vai permitir às empresas financiar investimentos na racionalização e alargamento de capacidade. A médio prazo, conduzirá a liberalização a um aumento de 1,5 % do PIB, uma descida do nível dos preços de cerca de 1,4 % e um melhoramento do orçamento de 1,1 % do PIB.

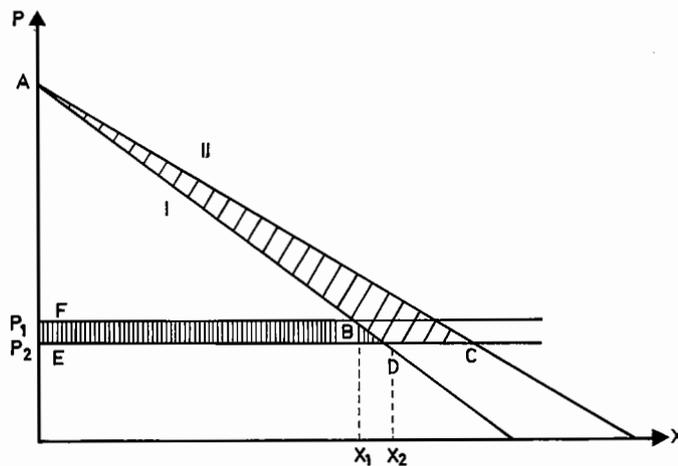
A descida dos custos do crédito poderá em parte conduzir, a curto prazo, a uma substituição do trabalho pelo capital, mas o crescimento a médio prazo permite calcular um efeito no emprego de 400 000 postos de trabalho.

É difícil quantificar os efeitos gerais da oferta como expressão de um comportamento estratégico modificado num ambiente novo criado pela concorrência. Os estudos analisam os efeitos macroeconómicos que se baseiam na diminuição directa dos custos através da supressão das barreiras técnicas, através das economias de escala e das vantagens da concorrência. Este «choque de oferta» faz-se sentir ao nível macroeconómico através da descida dos preços e aumento da produtividade. A descida dos preços obriga as empresas a baixar os seus custos de produção — seja pela supressão de actividades improdutivas, seja pela utilização das economias de escala; por outro lado, a produtividade aumenta devido a uma melhor afectação dos factores de produção.

Do processo rápido de aprendizagem e de habituação tanto dos consumidores como dos empresários espera-se uma maior dinâmica da procura (Nerb, 1988). Em termos teóricos, a supressão de barreiras pode conduzir não só a uma descida de preços, mas também a uma alteração da curva da procura. Isto é expresso (gráfico 1) através do desvio da curva da procura para a direita; o aumento da utilidade dos consumidores, função da formação do mercado interno ao nível europeu, é maior do que seria de esperar pelo mero efeito de preços. O aumento do excedente do consumidor que dali deriva é formado pela superfície BDEF (devido à redução de preços de P_1 para P_2) e também pelo triângulo ACD derivado do desvio da curva da procura.

GRÁFICO 1

Possíveis efeitos dinâmicos na oferta e na procura no caso da supressão de barreiras para um mercado único comunitário (esquema)



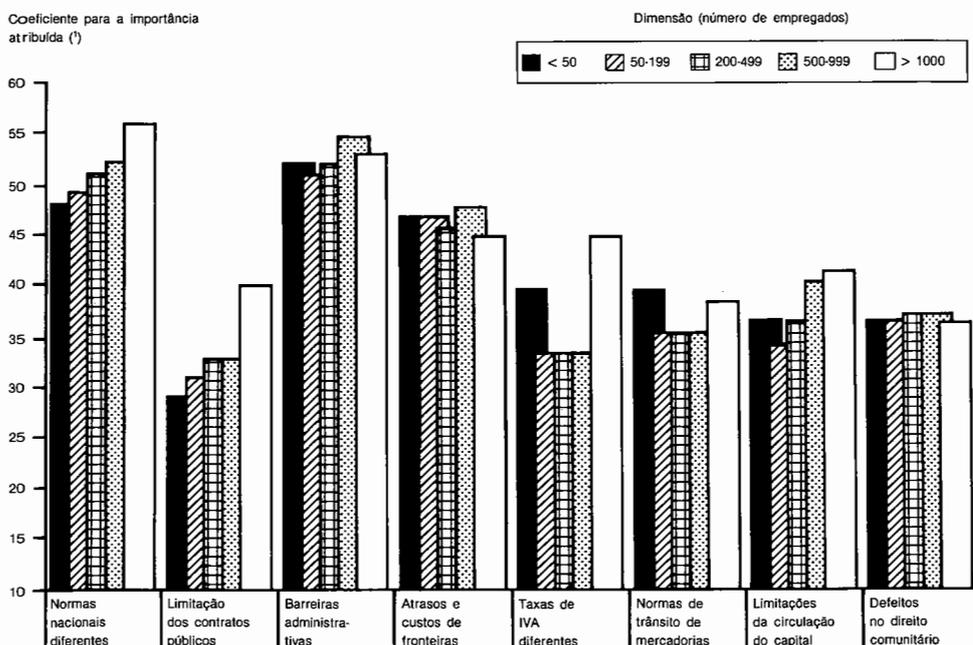
Fonte: Ch. von Weizsäcker, *The Economics of Value Added Networks*, Manuscrito 1987, IFO-Schnelldienst 16/88.

Se os empresários utilizarem devidamente as possibilidades que se lhes deparam com o mercado interno europeu, os efeitos macroeconómicos a médio prazo daí derivados serão significativos: subida do PIB-CEE de 2 %, descida espectacular dos preços de 2 %, melhoramento do orçamento público de 0,6 % e da contribuição do exterior de 0,4 % do PIB.

Mesmo considerando baixos os valores calculados no que respeita à supressão das barreiras dos mercados, não se pode subestimar o valor psicológico e estratégico das várias medidas a tomar (v. gráfico 2). Elas representam um passo irreversível no caminho para o mercado interno europeu. Mas sendo possível considerar cada um dos efeitos como reduzido, o facto é que

GRÁFICO 2

Importância das barreiras de mercado na perspectiva da indústria europeia — por dimensão das empresas



(¹) O coeficiente pode oscilar entre 0 (nenhuma importância) e 100 (todas as empresas consideram este ponto importante).

Fonte: Inquérito da CEE, na segunda metade de 1987, acerca do mercado interno europeu na indústria europeia.

IFO — Institut für Wirtschaftsforschung München.

no seu conjunto eles representam um benefício em termos de crescimento e bem-estar significativos (v. tabela 2).

A curto prazo, estes efeitos positivos — esperados a médio prazo — são ensombrados pelos possíveis custos de processo de adaptação⁽⁵⁾. O mercado de trabalho é o mais atingido na fase inicial: desaparecimento de postos de trabalho devido à supressão do controlo de fronteiras, substituição do trabalho pelo capital função da descida dos custos do capital e do aumento da produtividade do trabalho resultante da utilização mais eficiente dos factores de produção. Isto mostra que a criação do mercado interno não pode ser deixada entregue a si mesma, havendo necessidade de uma política económica activa de apoio. Neste ponto estão de acordo tanto o Relatório Cecchini como o Relatório Padoa-Schioppa também feito a pedido da Comissão.

TABELA 2

Efeitos macroeconómicos a médio prazo da integração dos mercados da Comunidade Europeia (a)

	Controlo de fronteiras	Contratos públicos	Serviços financeiros	Efeitos no lado da oferta	Efeito global (média)
Alteração relativa:					
PIB real (em percentagem)	0,4	0,5	1,5	2,1	4,5
Taxa de inflação	— 1,0	— 1,4	— 1,4	— 2,3	— 6,1
Alteração absoluta:					
Postos de trabalho (1000)	200	350	400	850	1800
Défice orçamental (em percentagem do PIB).	— 0,2	— 0,3	— 1,1	— 0,6	— 2,2
Balança comercial (em percentagem do PIB).	0,2	0,1	0,3	0,4	1,0

(a) Os números indicam como, após o processo de adaptação de seis anos, o respectivo resultado difere daquele que seria de esperar sem o mercado interno europeu (margem de erro: $\pm 30\%$).

Fonte: Hermes (Comissão da Comunidade) e Interlink (OECD); Cecchini-Bericht Europa' 92.

O instrumento mais imediato para a política económica é o orçamento público. Aqui o Estado ganha em margem de acção através da diminuição de custos e do aumento de receitas função da criação do mercado interno. A tabela 3 mostra os resultados de três cenários diferentes de política económica. A primeira possibilidade consiste na utilização da margem de acção para a animação da conjuntura: se a maior disponibilidade financeira não for utilizada para o serviço da dívida pública mas sim para a redução da carga fiscal

⁽⁵⁾ Ver sob esta perspectiva: Nerb, Weichselberger, 1988, aqui utilizados.

ou maior procura pública, esperam-se, a médio prazo, as alterações macroeconómicas indicadas na tabela 3, com uma deterioração da contribuição exterior (— 0,5). A segunda possibilidade — muito cuidadosa — prevê a utilização só de uma parte mínima das disponibilidades orçamentais novas para a animação da conjuntura, mas em compensação a contribuição exterior equilibra-se — neste caso verificar-se-ia um crescimento do PIB de 6,5 % e a criação de 4 milhões de novos postos de trabalho. A terceira possibilidade é o caminho intermédio mais razoável, pretendendo combinar da forma mais eficiente a margem de acção criada pela descida dos preços e pela menor sobrecarga do orçamento. A médio prazo o PIB real aumentaria de 7 % e surgiriam 5 milhões de postos de trabalho, podendo, apesar de tudo, os governos diminuir a dívida pública (cerca de 0,7 % do PIB); esta política económica reforça grandemente as vantagens de integração dos mercados europeus.

TABELA 3

Efeitos macroeconómicos a médio prazo de integração dos mercados da Comunidade Europeia — com o apoio de medidas de política económica (a)

Política económica	Campo de acção utilizado	PIB real (em percentagem)	Taxa de inflação	Postos de trabalho (milhões)	Défice público (em percentagem do PIB)	Balança comercial (em percentagem do PIB)
Sem medidas de apoio.	—	4,5	— 6,1	1,8	— 2,2	1,0
Com medidas de apoio.	Finanças públicas (b).	7,5	— 4,3	5,7	± 0	— 0,5
	Balança comercial (b).	6,5	— 4,9	4,4	— 0,7	± 0
	Desenvolvimento dos preços (c).	7,0	— 4,5	5,0	— 0,4	— 0,2

(a) Os números indicam como, após o processo de adaptação de seis anos, o respectivo resultado difere daquele que seria de esperar sem o mercado interno europeu (margem de erro: ± 30 %).

(b) Pressupõe-se que a política económica de apoio utiliza toda a margem de acção criada.

(c) Pressupõe-se que a política económica de apoio é doseada de tal forma que sejam utilizados 30 % da margem de acção criada; uma utilização completa da margem de acção conduziria a resultados não desejáveis, nomeadamente uma deterioração da posição da economia externa da Comunidade.

Fonte: Hermes (Comissão da Comunidade) e Interlink (OECD); Cecchini-Bericht Europa' 92.

Enquanto nas questões até aqui expostas se pode constatar um acordo de opinião entre o Relatório Padoa-Schioppa e o Relatório Cecchini, já o mesmo se não verifica no que respeita à distribuição dos ganhos da integração entre os vários países membros (Clement, 1988a). Segundo o Relatório Cecchini, nada indica que para os países membros mais pobres ou mais pequenos advenham mais desvantagens do que vantagens da liberalização dos mercados; pelo contrário, os países do sul da Europa estariam em grande vantagem ao usufruí-

rem da duplicação dos fundos estruturais da Comunidade. Já o Relatório Padoa-Schioppa considera que uma compensação do rendimento *per capita* na Comunidade só é de esperar em condições muito restritas, chamando a atenção para a não existência de economias de escala e para a falta de vantagens de localização e aglomeração que influenciam as decisões de investimento. Não estando estas condições preenchidas é pelo menos incerta a convergência ou divergência do nível de desenvolvimento. Com a entrada da Grécia, Espanha e Portugal, aumentou o PIB-CEE de 10 %, mas a população de 22 %, tendo aumentado o número de activos na agricultura de 57 % e de desempregados de 30 %; a população existente em regiões em que o PIB/*capita* (com paridades de poder de compra) está pelo menos 25 % abaixo da média comunitária passou de 24 milhões (10 %) para 62 milhões (20 % da população total da CEE). A relação do PIB/*capita* entre Hamburg e a Trácia (Grécia) é de 1:5, e no que respeita a infra-estruturas de base, 1:12 (Clement, 1988b). A integração dos mercados implica transformações estruturais que trazem consigo riscos e sobrecargas de adaptação para os membros mais fracos. Análises empíricas mostram que as regiões periféricas já agora estão estruturalmente prejudicadas e que, mesmo com o alargamento dos meios financeiros de apoio, não foi possível superar o desnível (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1987).

Os efeitos da mobilidade das mercadorias e dos factores sobre o bem-estar de países desigualmente desenvolvidos são discutidos em termos controversos na teoria económica. Enquanto numa perspectiva da teoria do comércio internacional se chega à conclusão de que uma intensificação das relações comerciais aumenta o bem-estar geral dos países participantes, defendem outras posições que a integração conduz a uma distribuição assimétrica dos efeitos de bem-estar (Mattheiss, 1987). O mesmo género de discussão se gera quanto à mobilidade dos factores; neste contexto espacial e regional há uma ligação com a controvérsia entre posições de convergência baseadas nos neoclássicos e modelos da teoria da polarização (Buttler, 1977; Robson, 1987). A demonstração empírica destas posições teóricas é difícil, na medida em que as diferenças de desenvolvimento não estão sempre em relação causal com a integração dos mercados; elas podem também ser resultado de estratégias nacionais de política económica ou problemas de adaptação condicionados pela economia mundial. Mas Robson chama a atenção para o facto de que a existência de disparidades regionais mina a base política necessária ao processo de integração europeu, mesmo que as diferenças no desenvolvimento não sejam induzidas só pelo processo de integração (Robson, 1987). Isto significa que para a CEE surge de qualquer forma a necessidade de uma política de desenvolvimento interna à Comunidade que, independentemente de posições teóricas e objectivos de redistribuição, seja orientada para o superar das diferenças de desenvolvimento dos países membros; trata-se de uma pré-condição para que os conflitos de distribuição não venham a ser o factor decisivo de impedimento da realização do mercado interno europeu (Clement, 1988a).

Apesar dos prazos concedidos aos países do Sul para o desarmamento alfandegário (v. tabela 4), a liberalização dos mercados aumentará a pressão de importação, vinda dos outros países da Comunidade, sem que seja sempre possível compensar essa pressão com um esforço de exportação (Donges, 1985). A dificuldade de muitas empresas em resistir a tal pressão tem consequências macroeconómicas — oscilações de produção e de emprego. Fica a necessidade de reorientar os recursos «libertos» (com a saída do mercado dessas empresas) para ramos com capacidade de concorrência e crescimento; este caminho torna-se, contudo, difícil dado que, devido à concorrência, estes ramos estão sob a pressão da racionalização e modernização poupadoras de lugares de trabalho e dado que a força de trabalho libertada nem sempre traz a qualificação necessária.

TABELA 4

**Prazos de transição para o desarmamento alfandegário
no comércio intracomunitário**

Prazo	Taxa de redução (percentagem)	
	Espanha	Portugal
1 de Março de 1986	10	10
1 de Janeiro de 1987	12,5	10
1 de Janeiro de 1988	15	15
1 de Janeiro de 1989	15	15
1 de Janeiro de 1990	12,5	10
1 de Janeiro de 1991	12,5	10
1 de Janeiro de 1992	12,5	15
1 de Janeiro de 1993	10	15

Torna-se necessária uma intensificação do investimento e da modernização tecnológica das indústrias, o que não sucede por si só e implica uma acção política como condição da garantia de vantagens do mercado unificado. É na sequência desta lógica que os artigos 130.º-A-130.º-E do Acto Único Europeu incluem um conjunto de medidas preventivas de um desenvolvimento desigual dos Estados membros. Neste contexto são de importância central os fundos estruturais, cujos meios deverão ser duplicados (14 biliões de ecus) em termos reais até 1992, o que corresponde a 25 % do orçamento global.

São numerosos os temas críticos que surgem ao olhar-se para o objectivo de 1992 (Wallace, 1988).

Até que ponto o processo de unificação na Europa deve decorrer através de uma «desregulação» ou, antes, através de uma «re-regulação», por exemplo, substituindo medidas de regulação nacionais por regras europeias detalhadas? Governos e partidos vão aqui em direcções diferentes. A economia

mundial é cada vez mais integrada e cada vez se torna mais difícil para um país ou uma comunidade (como a CEE) criar entre si e o resto das economias do mundo liberal industrializado barreiras reguladoras.

A isto liga-se logo a questão da delimitação de competências entre a CEE e os Estados membros, que põe o problema da eficiência e abrange o ponto sensível da soberania. Este é o debate mais antigo na Comunidade. Se bem que aceite o princípio da necessidade de uma competência geral de Comunidade, os métodos usados — em especial a legislação — implicam permanentemente um entendimento a nível igual. E nesta área põe-se ainda o problema de a uma erosão das competências nacionais nem sempre se contrapor um reforço das competências comunitárias. Na perspectiva social põem-se problemas que, apesar da sua grande relevância, têm sido objecto de pouca atenção. Deverá ser a Comunidade a suportar a responsabilidade da solução da adaptação social — por exemplo, no mercado do trabalho — ao longo da racionalização no processo de integração? Só ultimamente tem surgido a controvérsia acerca de quanto *social engineering* é desejável e realizável; uma questão que se põe é até que ponto se preparam medidas para facilitar a adaptação, como aconteceu para a indústria europeia do carvão e do aço. Trata-se do caminho político a traçar e de como se comportam as organizações de trabalhadores num processo de transformação económica. Jacques Delors e uma série de presidências do Conselho Europeu (Grécia, Espanha, França) insistem na importância de uma dimensão social activa. Alguns governos — e industriais — continuam a manifestar resistência a esta posição.