

Maria Helena Guimarães¹

Liberdade de circulação de bens no mercado interno e interesses nacionais

Introdução

A relação Estado/Mercado está no centro da investigação teórica mais recente sobre a economia política da integração. O programa do mercado interno é uma das dimensões da integração europeia em que esta relação Estado/Mercado é mais pertinente e complexa.

Por um lado, a eficiência económica do mercado interno de bens é assegurada pela liberdade de circulação — pelo *mercado* —, e é, por outro lado, afectada pelo Estado, ou seja, por um número crescente de regulamentações na-

¹ Professora Associada do Departamento de Economia da Universidade do Minho. Este texto resulta da investigação levada a cabo no âmbito de um projecto sobre a Incidência das Infracções dos Estados-membros à Livre-Circulação de Bens no Mercado Interno.

cionais dos Estados-membros, que pretendem salvaguardar os seus interesses económicos nacionais.

O princípio da liberdade de circulação é um princípio essencial da integração económica europeia. Uma vez que a União Europeia constitui uma união aduaneira, não existem tarifas entre os Estados-membros. O programa do mercado

O princípio da liberdade de circulação é um princípio essencial da integração económica europeia. Uma vez que a União Europeia constitui uma união aduaneira, não existem tarifas entre os Estados-membros.

interno, por seu turno, pretende assegurar a liberdade de circulação de bens e factores de produção e em particular, reduzir as barreiras não-tarifárias materializadas nas regulamentações nacionais. A UE procura garantir que estas regulamentações não impedem a igualdade de acesso aos

mercados dos vários Estados-membros. Mas, apesar de serem consensuais os benefícios económicos do mercado interno, a utilização de regulamentações nacionais nas trocas intra-comunitárias tem vindo a aumentar. A Comissão Europeia — enquanto expressão do interesse comunitário — estabelece a agenda do mercado interno, mas os governos interferem nessa agenda, ao prosseguirem políticas que prejudicam a liberdade de circulação (Young, 2005). Ao fazê-lo, os governos põem em causa a existência de um verdadeiro «mercado único».

Se no âmbito do GATT/OMC se tem verificado que à medida que as tarifas são desmanteladas as barreiras não-tarifárias são cada vez mais frequentes, também na União Europeia o desmantelamento tarifário levou à emergência destas barreiras. Marvel e Ray (1985) verificaram mesmo que este aumento era particularmente significativo na Comunidade Europeia.

Embora a Comissão Europeia mantenha actualizado o incumprimento das regras do mercado interno através da publicação do *Internal Market Scoreboard*, não faz qualquer avaliação específica sobre as infracções à livre circulação de bens. Na literatura académica, a evidência empírica relativa à incidência de medidas regulatórias nacionais no comércio intracomunitário é também inexistente. No entanto, deve salientar-se, Börzel *et al.* (2004) verificaram que é precisamente no âmbito da Direcção-Geral da Empresa e Indústria — que tem como função aumentar a eficiência da circulação de bens no Mercado Interno e «assegurar que não são erigidas barreiras ao comércio dentro da UE» — que ocorrem mais infracções! É, pois, pertinente analisar a evolução da utilização das regulamentações nacionais no comércio intracomunitário e identificar os países que a elas mais recorrem.

Apesar de serem consensuais os benefícios económicos do mercado interno, a utilização de regulamentações nacionais nas trocas intracomunitárias tem vindo a aumentar.

Sobre as regulamentações nacionais

As regulamentações nacionais constituem uma das categorias das taxonomias de medidas não-tarifárias (Baldwin, 1970; Laird e Vossenaar, 1991; UNCTAD, 1984; Deardorff e Stern, 1997) e incluem, por exemplo, as regulamentações técnicas, isto é, as regras governamentais sobre as características dos produtos para protecção dos consumidores ou o ambiente e os testes de conformidade e de certificação.

As regulamentações nacionais (Pelkmans, 1997; Hoekman e Kostecki, 2001; Bora, 2005) apresentam um conjunto

de características que importa referir. São invasivas, na medida em que têm aumentado em número e são facilmente usadas em todos os sectores; são ambíguas, pois é difícil identificar se o seu objectivo é a defesa de um interesse público legítimo ou a protecção ilegítima do mercado nacional (Dee e Ferrantino, 2005; Hoekman e Kostecki, 2001; Atkins, 1998). Como dizem Baldwin e Wyplosz (2006) são «uma combinação subtil de interesse público e proteccionismo». São pouco transparentes e pouco visíveis — por um lado, são difíceis de quantificar e portanto é difícil avaliar os seus efeitos económicos; por outro lado, têm um impacto pouco perceptível sobre os consumidores, razão pela qual são mais apelativas para os grupos de interesse que as tarifas. São ainda muito diversificadas, engenhosas e imaginativas.

Atente-se em dois exemplos. O primeiro respeita à França e à Itália, países que exigem que os atrelados de tractores cumpram regras técnicas nacionais específicas, as quais impedem que a maioria dos tractores fabricados noutros países da UE sejam aceites nestes dois mercados. A Comissão Europeia considera que se as especificações técnicas existentes noutros países da UE garantem níveis de segurança adequados, não há razão para que a França e a Itália coloquem esta barreira à entrada dos seus mercados. Na verdade, segundo o princípio do reconhecimento mútuo (e a nova abordagem), os bens legalmente produzidos e comercializados num Estado-membro devem entrar livremente nos outros Estados-membros.

Um segundo exemplo é o de uma Comunidade Autónoma de Espanha que proíbe a comercialização de bebidas e produtos dietéticos com guaraná, com o argumento de que é um medicamento, o que implica que a sua comercialização deva estar sujeita a permissão das autoridades far-

macêuticas. A Comissão entende que Espanha não apresenta provas científicas para sustentar a necessidade deste regulamento, argumenta que outros produtos com guaraná são comercializados noutras regiões de Espanha e conclui que tal proibição é desproporcionada e desadequada face ao alegado objectivo de protecção do consumidor.

Regulamentações nacionais como estas tornam-se numa barreira regulatória e têm um impacto discriminatório no comércio intracomunitário pois desvirtuam a livre circulação de bens e protegem os produtores nacionais, concedendo-lhes uma vantagem estratégica.

O entendimento sobre regulamentações nacionais no mercado interno consta do artigo 28.º do Tratado, no qual se proíbem as restrições quantitativas à importação e todas as medidas de efeito equivalente, tais como as barreiras regulatórias nacionais. O artigo 30.º permite excepções, mas nesse caso as regulamentações não devem ser nem um meio de discriminação arbitrária nem uma restrição dissimulada ao comércio. Em suma, não devem ter propósitos proteccionistas, devem ser consistentes com o funcionamento do mercado interno e não devem prejudicar a prossecução do seu objectivo fundamental — a liberdade de circulação.

A incidência das regulamentações nacionais no comércio intra-UE (1984-2003)

Uma vez que não existem dados sobre barreiras não-tarifárias no comércio intra-UE para inventariar todas as regulamentações nacionais usadas pelos Estados-membros, tomamos como indicador os procedimentos de infracção aos artigos do Tratado CE sobre a livre circulação de bens.

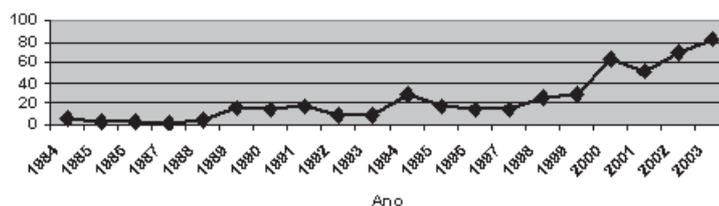
Deve referir-se que as infracções aos artigos do Tratado, por contraste com as infracções às directivas, são consideradas pela Comissão Europeia como sendo normalmente não-acidentais e como tendo a intenção de protecção de um dado sector industrial.

Os dados foram recolhidos de um conjunto de publicações da Comissão Europeia e a partir deles construiu-se uma base de dados que é única na limitada literatura sobre barreiras não-tarifárias no mercado interno de bens.

A evolução do uso das regulamentações nacionais

O estudo para o período 1984-2003 identificou 486 infracções à livre circulação. A análise mostra que os Estados-membros têm vindo a aumentar o número de regulamentações nacionais que infringem a livre circulação, que cresceram 14 vezes entre 1983 e 2004. Esta evolução corrobora a literatura, que conclui que existe um aumento no uso das medidas não-tarifárias (Ray, 1981; Marvel e Ray, 1985; Sarfati, 1998), e confirma ainda os resultados das análises empíricas sobre cumprimento da legislação comunitária, que também verifica um incumprimento crescente (European Commission, 2004; Tallberg, 1999; Pridham e Cini 1994; La Spina e Sciortino, 1993).

Evolução do número de casos (1984-2003)



A tendência de aumento das infracções no mercado de bens tem início em 1988, no período conducente à criação do mercado interno. É então que a Comissão adopta uma postura mais vigilante. Este aumento reflecte também o alargamento da UE a Sul, nomeadamente a adesão de Portugal e Espanha e o final do período de transição da adesão da Grécia.

O aumento verificado em 1994 não está associado ao quinto alargamento (Áustria, Suécia e Finlândia). Aliás, a literatura sobre cumprimento das directivas comunitárias também não regista qualquer aumento provocado pela adesão destes países.

Convém notar que os anos setenta — período de deterioração do crescimento económico na Europa dos nove — se caracterizaram já pela existência de protecçãoismo encoberto (Tsoukalis, 2005, 49) e que a criação do Programa do Mercado Interno havia decorrido, em grande medida, do entendimento de que as «tentações» de protecçãoismo encoberto e disfarçado dos anos setenta seriam tanto mais acentuadas quanto a situação económica da Europa se deteriorasse. Ora, apesar da implementação do programa do mercado interno, não foi possível conter o uso de regulamentações proteccionistas por parte dos Estados-membros.

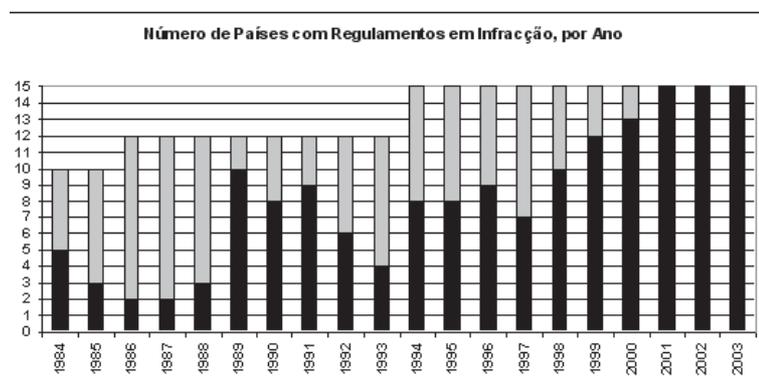
Deve notar-se, ainda, que este aumento das infracções à livre circulação está associado a menores taxas médias de crescimento do Produto Interno Bruto real da UE, que se situou perto dos 3 por cento entre 1983-1990, passou a ser de 2 por cento entre 1991 e 2000, período em que aumentam as infracções, e de apenas 1 por cento entre 2001 e 2003, período que regista um aumento ainda mais acentuado das infracções.

Em suma, em períodos de menor crescimento aumenta o recurso às regulamentações nacionais. Os resultados sus-

tentam o argumento de Mansfield e Busch (1995) de que as flutuações macroeconómicas (centrais na literatura sociotária sobre determinantes da política comercial) contribuem para a procura de protecção.

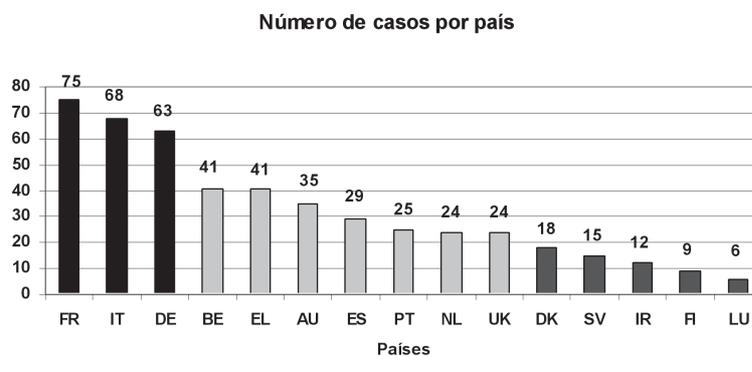
O «efeito de cascata inverso»

Os dados mostram ainda o chamado «efeito de cascata inverso» — isto é, se um número significativo de países viola as regras comunitárias, outros países tenderão também a violar. Assim, se tomarmos o ano de 1984, apenas 5 em 10 países membros infringiam a livre circulação; desde 1997 que o número de países com infracções aumenta sucessivamente, e, a partir de 2001, todos os países da UE registam infracções à livre circulação de bens no mercado interno.



A incidência das regulamentações nacionais por país

A análise do cumprimento do princípio da liberdade de circulação mostra também que o número de casos de infracção por país varia substancialmente.



Os resultados evidenciam a existência de três grupos de infractores à livre circulação de bens, que a literatura sobre cumprimento da legislação comunitária também tem vindo a identificar. Por exemplo, Börzel (2002) qualifica os grupos de países da UE quanto à sua europeização como *pace-setting*, *foot-dragging* e *fence-sitting*; Börzel (2003) e Börzel *at al.* (2004), considera existirem os *leaders*, *laggards* e o *middle-field*; e Falkner *at al.* (2005) identificam três «clusters» de países quanto aos padrões de reacção às reformas induzidas pela UE: *world of law observance*, *world of domestic politics* e *world of neglect*.

No domínio da livre circulação de bens, existem também três grupos de países, embora se imponha uma qualificação dos grupos diferente. Nalguns estudos sobre directivas comunitárias específicas (ambiente, trabalho), os autores concluem que existem especificidades de desempenho dos países em função dos domínios de integração. Assim, também no âmbito da livre circulação de bens, existem algumas variações na composição dos grupos de países.

No domínio da livre circulação de bens na UE os três grupos de países foram designados de «infractores graves», «infractores médios» e «infractores leves». Os «infractores

graves» são a França, Itália e Alemanha, com mais de cinquenta infracções cada. Assim, quase metade (42,5%) do total das infracções no período, são da responsabilidade de apenas três países. Estes países procuram proteger-se das dificuldades e ameaças que resultam da livre circulação, recorrendo a um número significativo de regulamentações, sendo o seu comportamento fortemente ditado pelas preferências e interesses nacionais em detrimento do interesse comunitário.

Deve salientar-se que neste grupo de países se encontram os Estados «motores» da integração económica europeia.

Existe pois um paradoxo nestes resultados, na medida em que estes Estados, sendo os que mais se envolvem no processo de aprofundamento da integração e dos que mais poder têm nos processos de decisão comunitários — trata-se dos Estados que têm mais votos no Conselho¹ — são afinal os que mais violam a livre circulação e os que mais dificultam a integração no mercado de bens. Como conclui Richardson (1996, 287), querem retirar todas as vantagens de parecerem «bons europeus» mas sabem bem quais as possibilidades de erosão das regras e políticas fora do âmbito da *high politics*.

Os «infractores médios», que usam com frequência regulamentos nacionais para salvaguardar interesses económicos nacionais são a Bélgica, Grécia, Áustria, Espanha, Portugal, Países Baixos e Reino Unido. São sete países, responsáveis por 45,2 por cento das infracções. O espectro

¹ Desde 2003 (Tratado de Nice) a França, a Alemanha, a Itália e o Reino Unido têm, cada um, 29 votos no Conselho.

político-económico dos países deste grupo é grande, o que denota que os níveis de incumprimento similares se devem a factores diferentes nos vários países. Aliás, a literatura tem concluído que as motivações para o incumprimento são distintas de país para país.

É de referir que os resultados parecem apontar para o chamado «problema do Sul», na medida em que a Grécia, Espanha e Portugal têm desempenhos menos bons no que toca ao cumprimento da liberdade de circulação (La Spina e Sciorfino, 1993; Pridham e Cini, 1994).

O caso do Reino Unido, país que menos infringe (juntamente com os Países Baixos), dentro do grupo dos infractores médios pode parecer paradoxal. Embora seja habitualmente céptico relativamente ao processo de integração europeia, o Reino Unido tem uma tradição de cumprimento das regras comunitárias uma vez negociadas e estabelecidas. No caso vertente, aceita o princípio da liberdade de circulação de bens e não recorre às regulamentações nacionais como estratégia de defesa dos interesses nacionais. Este desempenho está também associado ao facto de o Reino Unido ser um país fortemente cometido à liberalização dos mercados e deve-se ainda à menor percentagem de importações do Reino Unido provenientes da UE, que são consistentemente as mais baixas de todos os Estados-membros.

Os «infractores leves» constituem o terceiro grupo de Estados, que apenas ocasionalmente viola o princípio da liberdade de circulação. São cinco países e cometem apenas 12,4 por cento das infracções. Os países constituintes deste grupo são os chamados países do Norte, e ainda a Irlanda e o Luxemburgo. Relativamente aos primeiros, a reduzida incidência das infracções corrobora a literatura sobre cumprimento da legislação comunitária, nomeadamente Tallberg

(2002), Mastenbroek (2005), Beach (2005) e Falkner *et al.* (2005), que sustenta que os Estados-membros têm diferentes «culturas de cumprimento». Os países do Norte da Europa têm uma cultura de aceitação das normas estabelecidas, que se manifesta também relativamente à legislação de origem comunitária. O seu desempenho em matéria de livre circulação de bens confirma o seu padrão de cumprimento da legislação comunitária em geral. Em síntese, o interesse comunitário prevalece sobre as preferências nacionais. A Irlanda é um país que deve ser destacado. Tem em média menos de uma infracção por ano, situação a que não é alheia a maior importância relativa do sector dos serviços na economia irlandesa.

Os estudos sobre barreiras não-tarifárias sustentam que países maiores têm um interesse mais pronunciado na protecção porque têm mais poder de mercado (Cf. Mansfield e Busch 1995) e as *power-centered approaches* da teoria das Relações Internacionais argumentam que os países política e economicamente mais fortes podem mais frequentemente «abster-se» do cumprimento das regras acordadas.

A literatura argumenta ainda que os países mais pequenos têm menos incentivo para impor barreiras não-tarifárias devido à possibilidade de retaliação por parte dos países maiores; por outro lado, segundo a mesma literatura, as pequenas economias não possuem o poder de mercado para beneficiar de protecção óptima.

Ora os resultados da nossa análise, no entanto, mostram que no caso da UE não existe uma relação clara entre a incidência das regulamentações nacionais e o tamanho da economia e que na análise das determinantes do uso de barreiras não-tarifárias importa incluir variáveis de carácter político-institucional, como seja a «cultura de cumprimento» —

como aliás sustenta a corrente *estatista* sobre determinantes da política comercial.

Impacto no mercado interno

O uso de regulamentações nacionais que infringem o princípio fundamental da liberdade de circulação tem consequências alargadas sobre o mercado interno de bens. Uma dessas

consequências é a segmentação dos mercados e a diminuição da concorrência. Porque diminui a contestabilidade dos mercados segmentados, a arbitragem fica também comprometida. Estes factores impossibilitam a existência de um verdadeiro mercado «único». Nesta perspectiva, esta denominação é menos adequada, porque o mercado não é de facto único. Acresce que, se por um lado as regulamentações nacionais reduzem a eficiência e o aproveitamento das vantagens do mercado interno,

por outro lado, comprometem também a competitividade externa da UE, que em grande medida depende da abertura do mercado intracomunitário. Recorde-se, a este propósito, que foi exactamente a falta de competitividade da Europa comunitária que levou à implementação do programa do mercado interno no início dos anos 90.

O uso das regulamentações nacionais deve ser interpretado como um propósito de renacionalização da iniciativa comunitária, numa área da integração com carácter neo-funcionalista ou supranacional. As preferências nacionais serão sempre variáveis intervenientes, e perturbadoras, da procura de eficiência do mercado interno.

Conclusões

Apesar dos ganhos de eficiência económica que o mercado interno de bens poderia proporcionar, os Estados-membros não cumprem a regra fundamental — a liberdade de circulação. Não o fazem porque a liberalização dos mercados

Um mercado livre reduz a «soberania económica» dos Estados-membros, e estes procurarão sempre defender os seus interesses económicos nacionais quando a liberalização afectar as suas preferências internas.

prosseguida no programa do mercado interno gera benefícios mas impõe também custos. As regulamentações nacionais são um instrumento de ajustamento dos Estados-membros aos custos associados à liberalização do mercado intra-europeu, e com elas os Estados-membros procuraram salvaguardar os seus interesses nacionais.

Concluo que os ajustamentos à liberalização tornam a criação do mercado interno um processo inerentemente dinâmico. Esta dinâmica de contínuo ajustamento não significa que o programa do mercado interno tenha falhado, mas antes, que é esta a sua própria natureza.

Finalmente, concluo que o uso das regulamentações nacionais deve ser interpretado como um propósito de *renacionalização* da iniciativa comunitária, numa área da integração com carácter neo-funcionalista ou supranacional. As preferências nacionais serão sempre variáveis intervenientes, e perturbadoras, da procura de eficiência do mercado interno. Um mercado livre reduz a «soberania económica» dos Estados-membros, e estes procurarão sempre defender os seus interesses económicos nacionais quando a liberalização afectar

as suas preferências internas. Daqui retiro uma nota política iniludível: que o mercado interno de bens não poderia nunca existir se baseado unicamente na lógica intergovernamental.

Referências bibliográficas

- Atkins, W., 1998. «Technical Barriers to Trade», *The Single Market Review*, Vol.1, Subseries III: Dismantling of Barriers, Bruxelas: European Commission.
- Baldwin, R., 1970. «Non-Tariff Distortions in International Trade», Washington DC: Brookings Institutions.
- Baldwin, R. e C. Wyplosz, 2006. *Economics of European Integration*, 2ª edição, Londres: McGraw-Hill.
- Beach, D., 2005. «Why Governments comply: an integrative compliance model that bridges the gap between instrumental and normative models of compliance», *Journal of European Public Policy*, 12 (1): 113-42.
- Bora, B., 2005. «The Quantification and Impact of Non-Tariff Measures», in Dee, Philippa e M. Ferrantino, eds., *The Effects of Non-Tariff Barriers and Trade Facilitation*, Singapura: APEC Secretariat.
- Börzel, T. A., 2002. «Pace-setting, Foot-dragging and Fence Sitting: member State Responses to Europeanization», *Journal of Common Market Studies*, 40 (2):193-214.
- Börzel, T. A., 2003. *Environmental Leaders and Laggards in Europe: Why there is (not) a 'Southern Problem'*. Aldershot: Ashgate.
- Börzel, T. A., T. Hofmann e C. Sprungk, 2004. «Why Do States not Obey the Law? Non-Compliance in the European Union». *Working Paper*, Universidade de Leiden.

- Deardorff, A.V. e R. Stern, 1985. «Methods of Measurement of Non-Tariff Barriers», *Document No. UNCTAD/ST/MD/28*, Geneva: UNCTAD, United Nations.
- Falkner, G., O. Treib, M. Hartlapp e S. Lieber, 2005. *Complying with Europe. The impact of EU minimum harmonisation and soft law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dee, P. e M. Ferrantino, eds., 2005. *The Effects of Non-Tariff Barriers and Trade Facilitation*, Singapura: APEC Secretariat.
- European Commission, 2004. «Recommendation on the Transposition into National Law of Directives Affecting the Internal Market» (SEC2004) 918 final. Bruxelas: European Commission.
- Falkner, G., O. Treib, M. Hartlapp e S. Lieber, 2005. *Complying with Europe. The impact of EU minimum harmonisation and soft law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Guimarães, M. H. e A. P. Faria, 2005. «Non-Tariff Measures in Intra-EU trade: sectoral and country incidence». *Working Paper, Vèmes Journées Internationales d'Études Jean Monnet*. Bordéus: Université Montesquieu — Bordeaux IV.
- Hoekman, B. e M. Kostecki, 2002. «The Political Economy of the World Trading System», 2ª ed., Oxford: Oxford University Press.
- La Spina e G. Sciortino, 1993. «Common Agenda, Southern Rules: European Integration and Environmental Change in the Mediterranean States», in J. Liefferink, P. Lowe e a. Moll, eds., *European Integration and Environmental Policy*, Londres: Belhaven Press.
- Laird, S. e R. Vossenaar, 1991. «Porqué nos preocupan las ba-

- reras no arancelarias?» *Informacion Comercial Española*, Special issue on Non-tariff Barriers, November, pp. 31-54.
- Mansfield, E. D. e M. L. Busch, 1995. «The political economy of non-tariff barriers: a cross-national analysis». *International Organization*, Vol.49, No. 4, 723-749.
- Marvel H. P. e E. Ray, 1985. «Intra-Industry Trade: Sources and Effects on Protection», *Journal of Political Economy*, 95: 1278-1291.
- Mastenbroek, E., 2005. «EU Compliance still a blackhole?», *Journal of European Public Policy*, 12(6): 1103-1120.
- Pelkmans, J., 2001. *European Integration: Methods and Economic Analysis*, 2ª edição, Harlow: Longman.
- Pridham, G. e M. Cini. 1994. «Enforcing Environmental Standards in the European Union: Is There a Southern Problem?», in M. Faure, J. Vervaele e A. Wale, eds. *Environmental Standards in the EU in an Interdisciplinary Framework*, Antuérpia: Maklu.
- Ray, E. J., 1981. «The Determinants of Tariff and Nontariff Restrictions in the US». *The Journal of Political Economy*, Vol.89, No.1, 105-121.
- Richardson, J., 1996. «Eroding EU politics: implementation gaps, cheating and resteeering», in J. Richardson, ed., *European Union: Power and Policy-making*, Londres: Routledge.
- Sarfati, Gilberto. 1998. «European Industrial Policy as a non-tariff barrier», *European Integration online Papers*, Vol.2 (1).
- Tallberg, J., 2002. «Paths to Compliance: enforcement, management, and the European Union», *International Organization*, 56 (3): 609-643.
- Tallberg, J., 1999. «Making States Comply. The European Commission, The European Court of Justice and the Enfor-

- cement of the Internal Market», Lund: Studentlitteratur.
- Tsoukalis, L., 2005. *What kind of Europe?*, Oxford: Oxford University Press.
- Young, A., 2005. «The Single Market: a New Approach to Policy», in H. Wallace, W. Wallace e Mark Pollack, eds., *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.