

UM NOVO PASSO NA INTEGRAÇÃO COMUNITÁRIA: O ACTO ÚNICO EUROPEU (*)

Pelo Prof. Doutor Paulo de Pitta e Cunha

1. A integração no âmbito da Comunidade Económica Europeia registou progressos apreciáveis em domínios tão importantes como a criação da união aduaneira, a livre circulação de trabalhadores e o direito de estabelecimento, a organização dos mercados agrícolas, a aproximação dos regimes de impostos indirectos gerais, a disciplina da concorrência, a prossecução de uma política comercial comum em relação ao exterior, a estabilização relativa das taxas de câmbio no plano intracomunitário.

Subsistem, no entanto, numerosos pontos de sombra, desde as deficiências no funcionamento do mercado comum — ligadas a disparidades de normas técnicas, industriais e sanitárias, à falta de abertura dos mercados públicos, à subsistência de fronteiras fiscais —, até ao insuficiente grau de liberalização dos movimentos de capitais, à debilidade da coordenação das políticas macro-económicas, à pequenez do orçamento comunitário e sua incapacidade para servir de elemento de atenuação das desigualdades regionais, ao carácter provisório e alcance limitado dos mecanismos de estabilidade cambial.

Por outro lado, à medida que ganha crescente aceitação a concepção diversificada da Europa comunitária, em face da hete-

* Texto que serviu de base à conferência proferida na Faculdade de Direito de Lisboa no âmbito de um ciclo sobre Direito Comunitário, promovido pela Ordem dos Advogados em colaboração com aquela Faculdade.

rogeneidade resultante dos sucessivos alargamentos, com os consequentes riscos de diluição do esforço prosseguido em comum, observa-se um nítido refluxo da «mística europeia», traduzido na afirmação sem reboços do primado dos interesses nacionais, levando a retrocessos para as fórmulas clássicas de cooperação intergovernamental (atente-se na preponderância alcançada pelo Conselho Europeu) e ao evidenciar de indisfarçados antagonismos quanto à solução a dar a questões fundamentais, como a adaptação da política agrícola comum, a reforma dos fundos estruturais, o reforço do orçamento comunitário e as modalidades e critérios do seu financiamento. Tudo isto se processa contra o pano de fundo da perda de terreno da Europa no contexto da revolução informática e tecnológica que se desenrola à escala mundial.

2. O Tratado de Roma inspirou-se na visão de um mercado alargado e concorrencial que, enquadrado em políticas comuns específicas, serviria de motor do desenvolvimento harmonioso das actividades económicas e do aumento do nível de vida dos habitantes da Comunidade. Regulando, por vezes até ao pormenor, os instrumentos e calendários da integração «negativa», consubstanciada nas «quatro liberdades» (livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais), o Tratado da CEE mostrou-se vago e impreciso quanto aos dispositivos da integração «positiva», que supõe a coordenação de políticas económicas dos Estados membros. Foi fundamentalmente pelo recurso à «cláusula evolutiva» contida no artigo 235.º — o qual prevê, caso o Tratado não comporte os «poderes de acção» para a consecução de um objectivo da Comunidade tido como necessário, a possibilidade de o Conselho adoptar as disposições adequadas a esse fim — que se tornou possível alargar o campo da integração a novos domínios: assuntos económicos e monetários, energia, política regional, ambiente, etc.. A elasticidade proporcionada pelo artigo 235.º não é, porém, ilimitada: por um lado, as acções propostas deverão enquadrar-se «no funcionamento do mercado comum», expressão que tem sido entendida como significando a impossibilidade de se ultrapassar o campo das questões económicas; por outro lado, às iniciativas que têm por base o

preceito em referência falta a cobertura solene e institucional que se entende indispensável para a adopção de modificações que, conquanto ainda basicamente atinentes ao sector económico, representarão uma alteração qualitativa fundamental na construção europeia, como seria o caso da criação formal da união económica e monetária.

3. Às dificuldades de aprofundar o processo de integração no quadro imodificado do Tratado institutivo da Comunidade acresceram, de resto, as que resultaram das distorções que, desde bem cedo, foram introduzidas nos mecanismos de decisão. Foi em 1966, no limiar da última fase do período transitório do mercado comum, que o «compromisso do Luxemburgo», implicando, na prática, o regime de unanimidade de votos no seio do Conselho, mesmo nos casos em que o Tratado consagrava a fórmula da maioria, veio afectar profundamente o equilíbrio institucional da Comunidade, fazendo sobressair o método «intergovernamentalista» que esteve na origem dos problemas de paralisia do processo de tomada de decisões e que, para além disso, tendeu a identificar-se com um espírito de inibição em proceder a reformas institucionais que facilitassem a consecução dos objectivos da Comunidade.

4. Mais de um quarto de século decorrido desde a sua criação, a estrutura normativa da peça fundamental do direito originário da Comunidade permanecia praticamente imóvel, tendo sido sujeita apenas a ajustamentos pontuais por via da recomposição numérica dos órgãos, como efeito dos sucessivos alargamentos, ou da introdução de específicas disposições em matéria financeira.

Foi esta situação que o Acto Único Europeu veio alterar, operando, pela primeira vez, uma autêntica revisão do Tratado de Roma — revisão de cujos contornos, limites e potencialidades nos propomos ocupar.

5. A aprovação pelo Parlamento Europeu, em Fevereiro de 1984, de um Projecto de Tratado de criação da União Europeia foi a força catalizadora das reformas que o Acto Único veio a introduzir.

O proposto Tratado introduzia profundas modificações no quadro institucional da Comunidade, conferindo ao Parlamento Europeu, em conjunto com o Conselho e com a participação activa da Comissão, o exercício do «poder legislativo». Declarava expressamente que o direito da união é directamente aplicável nos Estados membros e prevalece sobre os direitos nacionais. A par da assunção pela União do «*acquis communautaire*», designadamente, das disposições dos Tratados comunitários que o novo diploma não tivesse vindo modificar, previa a promulgação de «leis orgânicas», através das quais se viria a processar a evolução da União a partir da base constituída pelo «*acquis*». Tal seria o caso da lei que fixasse o estatuto do Fundo Monetário Europeu criado pelo Tratado, definisse as condições de transferência para este organismo de parte das reservas dos Estados membros ou, mesmo, determinasse as modalidades e fases da realização da União monetária, ou da lei que modificasse a natureza ou a base das receitas existentes ou criasse novas categorias de receitas.

O processo de evolução da Comunidade para os níveis mais exigentes da integração «positiva», com manifestas implicações no próprio plano da integração política, ficava, assim, dependente não já das exigências clássicas atinentes ao sistema complexo de revisão dos Tratados — basicamente acolhidas no artigo 236.º do Tratado C.E.E. —, mas de impulsos internos a partir do novo equilíbrio de poderes no quadro institucional da União, no qual o Parlamento Europeu era chamado a partilhar da função legislativa.

Era referida solenemente a «cidadania da União», ligada à qualidade de cidadão de um Estado membro, e inseridas disposições não só sobre *política económica* (abrangendo o mercado interno e livre circulação, a concorrência, a aproximação das legislações relativas às empresas e das legislações fiscais, as políticas de conjuntura e de crédito, o Sistema Monetário Europeu e as políticas sectoriais — agricultura, transportes, telecomunicações, investigação e desenvolvimento, indústria e energia), como sobre a *política da sociedade* (social, da saúde, de protecção dos consumidores, regional, do ambiente, da educação, cultural e da informação) e as *relações internacionais* da União.

Constituindo visível afloramento do método «supranacionalista» na construção europeia, cuja influência se foi cada vez mais diluindo desde que, no dobrar da primeira metade da década de 50, as inspirações federalizantes cederam o passo ao pragmatismo do relançamento da integração pela aproximação das economias no contexto do mercado comum, o projecto do Parlamento Europeu não tinha qualquer viabilidade de concretização.

Apelava ele, de resto, à ratificação directa pelos Parlamentos dos Estados membros, parecendo procurar saltar por cima das interferências dos Governos, e ia ao ponto de prever que a sua própria entrada em vigor se processasse assim que tivesse sido ratificado por uma maioria de Estados membros das Comunidades cuja população formasse dois terços da população global das Comunidades.

6. Não obstante estas notas de irrealismo — é facto irrecusável que o centro de gravidade permanece a nível dos Governos — o Tratado proposto de *União Europeia* não deixava de constituir um desafio a que havia que dar resposta, satisfazendo-se na medida do possível, as necessidades de reforma institucional da Comunidade, em instância de concretizar o seu terceiro alargamento, e de adaptação das suas políticas a novas e mais exigentes definições de objectivos a prosseguir no domínio da integração económica.

A aceitação da ideia de União Europeia encontrava-se, de resto, facilitada — embora nos moldes cautelosos em que era formulada — pela adopção pelo Conselho Europeu da «Declaração Solene» de Estugarda (1983), da qual se vieram a extrair os ingredientes fundamentais do preâmbulo do Acto Único.

7. As negociações que conduziriam à revisão do Tratado de Roma realizaram-se no âmbito de uma *conferência intergovernamental* convocada pelo Conselho Europeu de Milão (Junho de 1985), à qual se conferiu a dupla missão de elaborar um tratado sobre política externa e segurança comum e de preparar modificações do Tratado CEE envolvendo adaptações institucionais e a extensão a novos campos de actividade, com expressa invocação do dispositivo de revisão do artigo 236.º do Tratado de Roma.

Essas negociações, em que aos dez países componentes das Comunidades se associaram Portugal e Espanha, representados desde o início na conferência em posição de observadores, foram reveladoras da disparidade de perspectivas dos Estados membros quanto aos objectivos da integração comunitária e ao próprio entendimento da União Europeia. A própria deliberação de reunir a conferência intergovernamental foi tomada com o voto negativo de três dentre eles — a Dinamarca, o Reino Unido e a Grécia —, os quais, todavia, não deixaram de participar nas subsequentes negociações, seguros como estavam da exigência de unanimidade contida no artigo 236.º

As posições dos diferentes países tenderam, aliás, a dispor-se ao longo de um espectro em que no extremo oposto ao dos Estados reticentes se situou a Itália, em opção isolada pela visão do Tratado projectado pelo Parlamento Europeu; e isto explica as peripécias finais, com o desdobramento da assinatura por duas capitais (a Itália, resignada a aceitar as insuficiências da reforma, e a Grécia e a Dinamarca, animadas do sentimento oposto de que se fora longe demais, juntando a sua relutante aprovação na *Haia*, em 28 de Fevereiro de 1986, à dos restantes nove países — incluindo já Portugal e Espanha, cujo Tratado de adesão iniciara entretanto a sua vigência —, que fora dada no *Luxemburgo*, em 17 do mesmo mês). E sobrevieram ainda, a retardar por seis meses a prevista entrada em vigor — a qual finalmente teve lugar em 1 de Julho de 1987 —, os obstáculos levantados na Irlanda à ratificação parlamentar, em associação com o estatuto de neutralidade política daquele país.

8. O Acto Único Europeu reflecte, como era inevitável, a ambiguidade do compromisso alcançado — e também a dificuldade de envolver em fórmulas unanimemente aceites perspectivas tão diversas como o fervor federalista da Itália ou a fria descrença dinamarquesa e helénica quanto à necessidade de se avançar para a União Europeia.

Embora referindo, sem a definir, a *União Europeia* — não como realidade já adquirida, mas como algo que se visa fazer progredir concretamente —, o novo Tratado ficou-se pela pouco sugestiva epígrafe de Acto Único Europeu, expressão que mais não

traduz do que a reunião *formal* num só documento das disposições relativas ao regime das instituições e aos novos campos de acção comunitária e das que respeitam, fora do quadro específico das Comunidades, à cooperação europeia em matéria de política externa.

9. O Acto comporta um título primeiro, relativo a disposições comuns, em que a existência do Conselho Europeu é formalizada, sem que, contudo, se faça qualquer referência às respectivas atribuições (este órgão não é, de resto, inserido no dispositivo institucional previsto nos Tratados); um segundo título, que se consagra à modificação dos Tratados comunitários; e ainda um terceiro, contendo a nova matéria de cooperação política. Em Acta Final apresentam-se declarações, quer emanadas da própria conferência intergovernamental e constituindo, por isso mesmo, um importante elemento de interpretação, quer reflectindo posições unilaterais — em que afloram as já referidas reticências de certos Estados membros —, estas de discutível validade para além do significado político de que se revestem.

Deixando aqui de lado a cooperação política, matéria cujas disposições se limitam a reflectir o frágil «acquis» produzido neste domínio, cabe-nos fazer algumas observações sobre as modificações que o Acto introduz no Tratado CEE.

10. No plano institucional, as mais relevantes respeitam às *regras de votação no seio do Conselho*, sendo aumentado o número de casos em que este órgão pode deliberar por maioria qualificada — nomeadamente com respeito ao estabelecimento do «mercado interno», e com especial relevo para a aproximação de legislações que seja decidida com vista a esse objectivo —; à *definição de um processo de cooperação com o Parlamento Europeu*, visando associar este órgão, embora em termos profundamente esbatidos em relação à solução prevista no projecto de Fevereiro de 1984, à tomada de decisões nas matérias em que o Conselho é chamado a deliberar por maioria qualificada; à *atribuição de competências de execução à Comissão*; e à *possibilidade de instituir uma jurisdição de primeira instância* junto do Tribunal de Justiça.

A ambiguidade que é característica dominante do Acto assume particular evidência em matéria de regras institucionais, levando a suscitar interrogações sobre o valor operacional da nova regra de votação no domínio da aproximação de legislações, quando dela se encontram expressamente excluídas as disposições fiscais e as relativas à livre circulação de pessoas e aos direitos e interesses dos trabalhadores assalariados, e se introduzem salvaguardas justificadas por exigências nacionais de protecção de saúde, do meio de trabalho ou ambiente, de preservação do património nacional, etc., etc. Acresce a incerteza que paira sobre a questão de saber se, e em que medida, as alterações institucionais acolhidas no Acto Único terão vindo superar o «compromisso do Luxemburgo» — matéria de grande melindre, que a conferência intergovernamental parece ter preferido pôr em surdina, mas acerca da qual subsiste uma incomfortável margem de dúvida.

11. No que respeita às políticas comunitárias, o Acto Único confere posição central ao objectivo de realização do «mercado interno», definido como um «espaço sem fronteiras internas». A este respeito estabelece-se um período transitório, que termina em 31 de Dezembro de 1992; mas, a marcar uma vez mais a ambiguidade do documento, a força desta fixação de uma data é em larga medida anulada pela declaração dimanada da conferência (inserida na Acta Final) de que tal fixação «não cria efeitos jurídicos automáticos».

Para além da visão do «mercado interno», que não se nos afigura simples redundância, nem mero expediente para fazer renascer uma fase de transição já ultrapassada, como o sustentam aqueles que vêem nele uma mera repetição da realidade já existente do «mercado comum» (pois traduz, sem dúvida, uma exigência acrescida de níveis de liberalização na óptica da melhoria da produtividade, da redução de custos, da exploração de economias de escala, e de abertura de oportunidades de investimentos), o Acto Único comporta a consagração de algumas das novas políticas que o recurso ao artigo 235.º havia permitido activar (a investigação e o desenvolvimento tecnológico; o ambiente) e, em plano de contraponto à integração «negativa», o duplo aspecto do «reforço da coesão económica e social da Comunidade»,

visando a redução da diferença entre as diversas regiões e do atraso das menos favorecidas e a «cooperação no domínio da política económica e monetária».

12. A matéria da *coesão*, que nas negociações preparatórias mereceu, naturalmente, a particular atenção dos países comparativamente menos desenvolvidos da Europa meridional, está associada ao problema da diferenciação na evolução da Comunidade, o qual aflora em disposições relativas a diferentes políticas, a principiar pelo próprio domínio da realização do «mercado interno», em que se prevê (artigo 8.º C) a possibilidade de derrogações temporárias em atenção ao esforço imposto às economias menos desenvolvidas.

O Acto Único prevê, no artigo 130.º D, a tomada de medidas de reforma dos fundos com finalidade estrutural, visando o reforço da sua eficácia, mas submete esta matéria a deliberação unânime do Conselho, pelo que seria ilusório, no contexto actual de dificuldades financeiras das Comunidades, depor excessiva confiança na operacionalidade das disposições relativas à coesão económica e social.

É legítimo exprimir o receio de que, a despeito da aparente harmonia com que o Acto Único exprimiu os objectivos de integração negativa e de atenuação das desigualdades de desenvolvimento, se suscite na prática um desequilíbrio entre o esforço acelerado de realização do «mercado interno» e o adiamento das reformas dos fundos de apoio estrutural, susceptível de criar sérios problemas a nível regional e de agravar os factores que estão na base da diferenciação.

Atente-se, a este respeito, a que a convergência real na Comunidade — identificada com a convergência de *níveis de vida* — tem registado progressos muito modestos. Ainda hoje, e a despeito de certa recuperação na fase recente, que lhe permitiu igualar a posição da Grécia, a capitação do produto em Portugal é inferior em 45 % à média comunitária — número que só por si assinala a vital importância do reforço da coesão económica e social da Comunidade.

13. Observe-se, por último, que em matéria de cooperação para assegurar a convergência de políticas económicas e monetá-

rias o Acto Único não introduz qualquer novo dispositivo, o que é revelador do carácter «oco» da referência à União Económica e Monetária inserida na epígrafe do novo capítulo com que se abre a matéria da política económica e se reconduz a um único artigo (102.º A), o qual não faz mais do que relembrar a experiência adquirida no âmbito do Sistema Monetário Europeu.

É patente a falta de vontade política de introduzir avanços institucionais neste domínio, avanços que o Acto torna expressamente dependentes do processo de revisão do artigo 236.º, o que significa subordiná-los às mesmas exigências de compromisso que estiveram na base da negociação do próprio Acto Único.

14. Documento ambíguo, de linguagem por vezes obscura, modesto nas realizações que promove, sobretudo quando encarado na perspectiva dos federalistas europeus, o Acto Único representa, contudo, um esforço sério no sentido de definir objectivos e abrir novos campos de acção à integração económica promovida pela CEE, revelador da possibilidade de se alcançarem progressos limitados no plano da cooperação institucional e do processo de tomada de decisões.

Longe de restituir à construção da Europa o seu «parfum d'aventure», a que se referia algo nostálgicamente o relatório Tindemans de 1976, o Acto Único pode, apesar de tudo, ser considerado como um passo positivo no árduo caminho para uma ainda distante União Europeia.